



# THÈSE

En vue de l'obtention du

## DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par: Université Toulouse I Capitole  
Discipline ou spécialité : SCIENCE POLITIQUE

---

Présentée et soutenue par Maricarmen González Cisneros  
Le 29 janvier 2010

Titre :

**LA POLITIQUE LATINO-AMÉRICAINNE DE L'UNION EUROPÉENNE  
PROCESSUS ET CONTENU  
1996-2006.**

---

**JURY**

**M. Caputo Dante,**

Conseiller spécial du Secrétaire général de l'OEA.  
Directeur du programme sur l'état de la démocratie en Amérique latine.

**M. Labatut Bernard,**

Maître de Conférences en Science politique HDR, Université Toulouse I, Capitole.

**M. Martin Michel-Louis,**

Professeur d'Université en Science politique, Université Toulouse I, Capitole

**M. Martinez Vega Juan,**

Professeur d'Université en Matériaux, Université Toulouse III, Paul Sabatier.

**M. Martinez Paricio Jesus Ignacio,**

Professeur de Sociologie, Université Complutense de Madrid. (Rapporteur)

**M. Roche Jean-Jacques,**

Professeur d'Université en Science politique, Université Paris II, Panthéon Assas. (Rapporteur)

---

École doctorale : *École doctorale des Sciences Juridiques et politique*

Unité de recherche : *Groupe de Recherche sur la sécurité et la gouvernance, GRSG.*

Directeur de Thèse : **M. LABATUT Bernard**



*L'Université Toulouse I Capitole n'entend donner aucune approbation ni  
improbation aux opinions émises dans cette thèse.*

*Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.*



# REMERCIEMENTS

Nous premiers remerciements vont au professeur Bernard LABATUT qui a bien voulu accepter de diriger ce travail de recherche. Le soutien moral et intellectuel qu'il nous a donné pendant ces années, la disponibilité et la confiance qu'il nous a accordées ont été le gage de l'aboutissement de nos travaux.

Nous lui sommes très reconnaissants et lui exprimons ici notre plus profonde gratitude.

Gracias Bernard  
por tu valioso apoyo.



Je remercie avec une particulière gratitude le Maestro Eduardo Morales Pérez du Colegio Mexiquense de Toluca qui en sa qualité de directeur du Diplomado : *"Las relaciones de Mexico con la Union Europea"* mais surtout qui par ses profondes convictions européistes et son enthousiasme inlassable, a su me donner la motivation pour m'engager dans l'étude des questions européennes.

Gracias querido Eduardo por el apoyo, la sed de vivir y descubrir nuevos horizontes que me has trasmitido marcando mi vida para siempre.



A mon cher papa.

Petit papa,

Avec cette thèse je voulais juste te dire merci,

merci de t'être occupé de moi

Merci d'avoir été aussi présent et d'avoir pris soin de moi

de m'avoir aimé et protégé.

Tu as très bien tenu ton rôle de père et même plus encore

Je n'ai manqué de rien, j'ai beaucoup appris de toi.

Certes comme tout enfant, j'ai fais des erreurs

mais j'espère du fond du cœur que tu sauras me comprendre

afin que nous gardions pour toujours et au-delà de la vie même,

notre belle complicité

Merci d'avoir été mon très cher papa.



*A ma maman.*

Parce que c'est elle qui m'a donné des ailes.

Maman

Ces pages sont les années, pendant lesquelles tu m'as encouragée, aimée.

Tu m'as appris la vie, et grâce à toi j'en souris.

Tu m'as montré le bonheur et tu as consolé mes pleurs,

Je t'écris ce petit mot aujourd'hui, pour te dire un grand merci.

Petite maman, comme tu me vois aujourd'hui, je suis une partie de toi.

Mamacita querida, dicen que la lengua maternal es la lengua del corazón por eso con esta tesis quiero agradecerte todo el apoyo y cariño que me has brindado desde siempre y sobre todo en este largo y duro recorrido.

Gracias mamita por haberme dado las alas para volar.

Te quiero.



Tendrement à mes sœurs Katya et Lesley et à mes petites nièces de l'entretemps.....

Sarah, Camila et Constanza Isabella.

Gracias hermanas por haber creído en mí.

Maricarmen



**Merci à mes amis pour leur soutien indéfectible et accompagnement tout au long de ces travaux.**

**A:**

**Laetitia Bécharel**

**Lucille Carcenac**

**Djamila Chikhi**

**Zohra Chikhi**

**Pauline De Montaigne**

**Isabelle Du Feu**

**Alain Faure**

**Daniel Faure**

**Leïla Gheriss**

**Rachida Gheriss**

**Jean Marc Marty**

**Micaela Martinet Rojas**

**Karine Renaud**

**Frank Tannière**

**Ludovic Vermorel**

**Je dédicace cette thèse à mes chers amis, sans lesquels elle n'aurait pas pu être.**



# SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>17</b>
<b>ACRONYMES, SIGLES ET ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>19</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>21</b>
<b>PARTIE PREMIÈRE : LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE MULTI NIVEAUX : UNE MACHINERIE COMPLEXE PRODUCTRICE DE NORMES ET VALEURS DE POLITIQUE EXTÉRIEURE.....</b>	<b>77</b>
INTRODUCTION DE LA PARTIE PREMIÈRE .....	79
TITRE I : ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION THÉORIQUE POUR COMPRENDRE « <i>L'ESSENCE DE LA DÉCISION</i> » AU SEIN DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES.....	83
<b>Chapitre I : Rationalité, responsabilité et cohérence : les variables explicatives du processus décisionnel des institutions européennes.....</b>	<b>87</b>
<b>Chapitre II : De la psychologie politique en politique étrangère: mieux comprendre la décision individuelle grâce à la complémentarité des paradigmes décisionnels.</b>	<b>129</b>
TITRE II : LA CO-GOUVERNANCE DANS LA PRATIQUE INTRA-INSTITUTIONNELLE : ACTEURS, CHOIX ET IMPLICATIONS EN POLITIQUE EXTÉRIEURE, UN LONG FLEUVE PAS SI TRANQUILLE .....	151
<b>Chapitre III : Le Conseil de l'Union européenne pivot du processus décisionnel</b>	<b>155</b>
<b>Chapitre IV : Le Parlement de l'Union européenne : choix politiques, groupes, alliances et coalitions d'objectifs et d'intérêts politiques.....</b>	<b>195</b>
<b>Chapitre V : La Commission de l'Union européenne, le mythe de l'organisation purement technocratique.....</b>	<b>261</b>
CONCLUSION DE LA PARTIE PREMIÈRE.....	297
<b>PARTIE SECONDE : CONCEPTS ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE LATINO-AMÉRICAINNE DE L'UNION EUROPÉENNE.....</b>	<b>301</b>
INTRODUCTION DE LA PARTIE SECONDE .....	303
<b>Chapitre VI : L'interdépendance économique internationale : le cadre conceptuel .....</b>	<b>309</b>
<b>Chapitre VII : Interdépendance + Coopération = Sécurité : les différentes perceptions de sécurité en Europe et en Amérique Latine.....</b>	<b>397</b>
CONCLUSION DE LA PARTIE SECONDE.....	487
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>493</b>

<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>501</b>
<b>LISTE DES FIGURES.....</b>	<b>556</b>
<b>LISTE DES ENCADRÉS .....</b>	<b>556</b>
<b>LISTE DE SCHÉMAS.....</b>	<b>556</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX .....</b>	<b>557</b>
<b>LISTE DES GRAPHIQUES .....</b>	<b>558</b>
<b>INDEX.....</b>	<b>559</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>563</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>591</b>

# ACRONYMES, SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AC. Amérique Centrale
ACP. Asie Caraïbe et Pacifique
AEC. Association des États des Caraïbes
AFET : Commission parlementaire des Affaires étrangères
AL. Amérique latine
ALA. Amérique latine – Asie
ALBAN : Programme de bourses de haut niveau de l'Union européenne pour l'Amérique latine
ALC. Amérique latine et Caraïbe
ALCA. Association de Libre Commerce des Amériques
ALADI : Association latino américaine d'intégration
ALECA : Accord de libre échange centre - américain
ALENA. Association de libre échange Nord-américain
ALFA : Programme UE-AL de formation académique
@LIS : Programme UE-AL, Alliance pour la société de l'information
ALINVEST : Programme UE-AL d'investissements
ALURE : Programme UE-AL de coopération énergétique
APD. Aide publique au développement
ATLAS : Programme UE-AL de coopération entre chambres de commerce
AUE : Acte unique européenne.
BEI. Banque européenne d'investissements
BERD : Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID. Banque Interaméricaine de développement
BM. Banque Mondiale
CAD : Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAGRE. Conseil d'Affaires générales et relations extérieures
CAN. Communauté andine des nations
CARICOM. Communauté des Caraïbes
CARIFORUM. Foro del Caribe
CE. Conseil européen
CEE. Communauté économique européenne
CECA : Communauté européenne du charbon et de l'acier.

CEPAL : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CES / CESE. Conseil économique et Social / Conseil économique et Social européen
CNS : Consultation
CNUCED. Conférence internationale sur le financement au développement
COD : Codécision
COM : Communication de la Commission européenne
COP : Coopération
COPS : Comité Politique et de Sécurité
COREPER : Comité des représentants permanents
CPE. Coopération Politique européenne
CSP : Document de stratégie pays ( <i>Country Strategy Paper</i> )
DEVE : Commission parlementaire du Développement
DREE : Direction des relations économiques extérieures
DROI : Commission parlementaire des Droits de l'homme
DG : Direction générale
DG Commerce : Direction générale de commerce de la Commission européenne
DG Relex. Direction générale de relations extérieures de la Commission européenne
DH : Droits de l'homme
DS : Document stratégique
DSP. Document stratégique par pays.
DSRP. Documents de stratégies globales de lutte contre la pauvreté
ECOFIN : Conseil Économique et Financier.
EURO-LATIN-FOR :
EURO-LATIN-LEX :
EUROPAID : Office de coopération de la Commission européenne
FED : Fond européen de développement.
FMI. Fonds monétaire international
GRIO : Groupe de Rio
GROUPE DE RIO : Instrument de consultation politique traitant des thèmes d'intérêt commun pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.
GRULA : Groupe latino américain d'ambassadeurs à Bruxelles
ICTSD. International Centre for Trade and Sustainable Development.
IDE. Investissements directs étrangers
IEDDH : Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme
IIRSA. Initiative d'intégration régionale sud-américaine

INI : Initiative
INTA : Commission parlementaire du commerce international
ITRE : Commission parlementaire de l'industrie, la recherche et l'énergie
JAI : Justice et Affaires Intérieures.
LBH : Lignes budgétaires horizontales
MERCOSUR. Marché commun du sud. Organisation d'intégration régionale.
MCCA. Marché commun centre- américain
MDO-ODM : Objectifs de développement du millénaire. (Millennaire Development Objectifs)
NU. Nations Unies
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique. Regroupe les économies les plus développées de la planète.
OEA. Organisation des États américains
OMC. Organisation Mondiale du Commerce
OMD : Objectifs du millénaire pour le développement
ONG. Organisations non gouvernementales
ONU : Organisation des Nations unies
OPEP. Organisation des pays exportateurs du pétrole
OSCE. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PMA : Pays moins avancés
PARLACEN : Parlement de l'Amérique Centrale
PARLATINO : Parlement latino américain
PARLANDINO : Parlement de la Communauté Andine des Nations
PE. Parlement européen
PEID. Petits États insulaires en développement
PESC. Politique extérieure de sécurité commune
PESD. Politique extérieure de sécurité et défense
PI : Pays industrialisés
PIB. Produit intérieur brut
PIN : Programme indicatif national
PIR : Programme indicatif régional
PNUD. Programme des Nations unies pour le développement
PPP. Plan Puebla-Panamá
PPTE. Pays pauvres très endettés ( <i>HIPC : Heavily Indebted Poor Countries</i> )
PRRAC : Programme régional de reconstruction en Amérique centrale. Créé par l'UE en réponse aux ravages causés par l'ouragan «Mitch» en 1998.
PROTOCOLES D'ACCORD : ( <i>Memoranda of</i>

*Understanding* – MU) Accords bilatéraux entre l'UE et ses partenaires établissant les priorités et les budgets d'orientation pour la coopération au développement pendant une période déterminée, à l'heure actuelle de 2000 à 2006 en règle générale. Ces protocoles sont conclus parallèlement aux documents de stratégie nationale et sont utilisés pour l'élaboration finale de ces derniers.

PVDALA : Pays en voies de développement d'Asie et d'Amérique latine.

RÈGLEMENT PVD-ALA : Règlement du Parlement européen et du Conseil régissant la coopération de la Communauté européenne avec les pays d'Asie et d'Amérique latine.

RSP : Document de stratégie régionale (*RSP : Regional Strategy Papers*)

SCR : Service commun des relations extérieures.

SEDE : Commission parlementaire de sécurité et défense

SICA : Système d'intégration centraméricain

SPG. Système de préférences généralisées

TIAR. Traité d'assistance réciproque

TUE. Traité sur l'Union européenne ou traité de Maastricht.

UE. Union européenne

URB-AL : Programme de coopération UE-AL d'échanges entre collectivités locales

USA : États-Unis d'Amérique

ZLEA : Zone de libre-échange des Amériques

# INTRODUCTION

*La conscience des mots amène à la conscience de soi :  
à se connaître, à se reconnaître.*

*Octavio Paz<sup>1</sup>*

*«C'est justement parce que le champ politique ne dessine pas des lignes bien ordonnées,  
parce qu'il est le lieu de conflits et de contradictions fondamentales, parce qu'il se donne à  
nous sous la figure du désordre, que s'impose la tâche d'introduire du sens, de donner la  
forme à ce chaos [...]*

*Friedrich Wilhelm Nietzsche<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> PAZ (O), Extrait de “*A propos de suave patria*” de Ramón López Velarde. Ensayo, Fondo de Cultura Economica. Mexico, 1995.

<sup>2</sup> NIETZSCHE (F), « *Humain, trop humain* », Tomme II, Extrait, Éditions Denoël, n° 107. Janvier, 1990.



Des événements très récents ont donné l'impression soudainement que l'Europe était devenue un acteur politique de premier plan sur la scène internationale<sup>3</sup>. Mais dans le même temps les incertitudes sur les réformes institutionnelles, les commentaires autour du choix du premier président de l'Union Européenne ainsi que du Haut Représentant montrent que l'Union européenne reste largement une construction en devenir. Il n'est pas cependant interdit de vouloir aller au-delà de l'écume de l'actualité et d'utiliser la démarche scientifique pour essayer de mieux cerner les fondements et le contenu de la politique extérieure européenne à l'égard d'une région déterminée du monde dont la dénomination fait l'objet d'une acceptation consensuelle, l'Amérique latine.

Notre préoccupation est partie de considérations très personnelles.

Comme l'a fort bien dit un Homme de la Renaissance, Florentin célèbre, Giorgio Vasari, « *Changer de pays et de séjour, c'est changer de nature, de facultés, de mœurs, d'habitudes, de telle sorte qu'on a l'air d'être un autre, et qu'on est tout désorienté et abasourdi*<sup>4</sup> ».

Cette considération fut à l'origine de notre démarche. Tout au long de ces années notre souci a été de vouloir donner du sens et permettre un meilleur entendement de phénomènes souvent difficiles à cerner du fait de leur grande complexité de part et d'autre de l'Atlantique, en utilisant la méthode scientifique.

Ce grand état de conjecture nous a amené à formuler cette question iconoclaste :

*Et si contre toute attente, l'Union européenne développait,  
peut être et parfois presque à son insu,  
une réelle politique vis-à-vis de l'Amérique latine ?*

Notre travail est un voyage au sein des institutions européennes, auprès des acteurs qui les composent et des motivations qui les animent. Au fil de ce voyage, apparaissent peu à peu les traits d'une politique européenne à l'égard de l'Amérique latine. On peut même dire que ses traits s'affirment avec le temps, ce qui nous permet aujourd'hui d'apercevoir avec plus de clarté le profil de cette politique, ce qui n'aurait pas été possible au moment où nous avons entrepris notre recherche.

---

<sup>3</sup> Notamment lors de la guerre éclair entre Tbilissi et Moscou en août 2008. Le Conseil européen s'est réuni en session extraordinaire le 1er septembre 2008 suite au conflit qui a éclaté en Géorgie, ayant abouti à une position commune de l'Union européenne.

<sup>4</sup> VASARI (G), (1511-1574) "*Vies des meilleurs peintres, sculpteurs et architectes italiens*", 1<sup>e</sup> Ed. 1550.

Il y a quelques années encore, il était difficile de cerner la politique extérieure de l'Union européenne. Pour en souligner l'absence, Henry Kissinger au début des années 70, posait la question passée à la postérité : « *L'Europe, quel numéro de téléphone<sup>5</sup> ?* »

Aujourd'hui, la question reste-telle d'actualité ? La politique extérieure de l'Union européenne est-elle toujours si introuvable, sachant que sa doctrine explicite ou implicite est à la source de toute politique qui dépasse le cadre des frontières extérieures de l'Union Européenne ? Dès lors comment la qualifier ? Aujourd'hui, la simple observation montre que l'Union européenne est une puissance à vocation globale qui tient plus que jamais à la défense du multilatéralisme qu'elle considère comme le meilleur vecteur pour assurer la crédibilité de l'ensemble de ses membres. Ils mettent en avant leur doctrine internationaliste libérale, le respect du droit international et l'institutionnalisme onusien. Cette politique toute en subtilités et en ambiguïtés est et fut également auparavant celle grâce à laquelle l'Union européenne a pu développer des liens avec le reste du monde. En tant qu'acteur global, elle a démontré qu'elle avait une mission géopolitique évolutive, qu'elle était aussi un pôle d'influence promoteur de valeurs universelles, réunissant certains pays les plus puissants au monde (Allemagne, France, Royaume Uni), et s'inscrit dans une relation d'interdépendance avec les autres acteurs de la politique internationale. A cet égard, la volonté politique de l'Union européenne vis-à-vis de l'extérieur s'exprime par le biais de la politique extérieure à travers laquelle l'Union européenne tient à affirmer son identité, son rang en tant que leader du multilatéralisme. Marie Christine Kessler et Frédéric Charillon ont sans doute raison de rappeler que le « multilatéralisme est d'abord pour l'Union européenne un moyen pour promouvoir la multipolarité<sup>6</sup> », mais celui-ci est aussi un objectif qui concerne indirectement la question du rang, puisqu'il représente un défi évident à l'hégémonie américaine et depuis quelques années à la puissance chinoise en expansion. De ce fait, se pose la question, tout d'abord de l'existence de cette politique européenne, de sa qualification mais aussi de son processus d'élaboration au sein des institutions européennes. Autrement dit, l'identité européenne, avec les préoccupations sécuritaires qui l'accompagnent, se globalise tout en défendant une vision autonome d'ambition universelle.

---

<sup>5</sup> « Qui dois-je appeler en Europe ? », aurait un jour demandé Henry Kissinger, secrétaire d'État américain, devant la complexité de la représentation extérieure de l'Union européenne. Avec le Traité de Lisbonne, la réponse sera: le Haut représentant pour la politique extérieure

<sup>6</sup> CHARILLON, (F) et KESSLER (M-C), « *Un 'rang' à réinventer* », dans CHARILLON (F), [sous la dir.], « *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités* », Éditions La Documentation française, Paris 2001, p. 110.

Selon la définition de Marie-Christine Kessler, la politique extérieure est : « l'activité par laquelle un État établit, définit et règle ses rapports avec les gouvernements étrangers à travers un processus donnant origine à une politique publique »<sup>7</sup>. Dans cette politique, le processus, les acteurs et le contenu sont importants. Néanmoins l'Union européenne n'est pas un État. Son originalité réside dans le fait qu'elle n'est pas une organisation internationale ou une union d'États mais un système politique d'un type nouveau qui a dû adapter des concepts comme ceux de souveraineté, de représentation, de démocratie, de citoyenneté, qui jusque là ne s'appliquaient qu'aux États<sup>8</sup>.

Dans l'étude de la politique extérieure de l'Union européenne, il n'existe pas une seule thèse qui démontre de façon satisfaisante que l'Union européenne peut être analysée comme un État. Une innombrable quantité d'approches différentes ont été développées et ont donné lieu à la formulation de concepts tels que : « multi level governance », « network polity », « transnational state », « infranational state », « metagovernance », « regulatory state », « quasi-federal polity »... Cela a conduit ainsi à une situation dans laquelle une dimension importante de la question de « l'Euro État » a été sacrifiée en voulant catégoriser et classer l'Union européenne en accord avec les concepts de la science politique formulés jusque là et qui sont en rapport avec l'étude des phénomènes politiques étatiques.

Les études sur la politique extérieure sont essentiellement d'origine anglo-américaine. Les travaux de Richard Snyder en sont un exemple. Ses études consistent dans l'exploration de nouvelles unités d'analyse telles que le système interne, la décision, la perception, etc<sup>9</sup>.

L'étude de la politique extérieure se trouve en plein essor dans la décennie 1970. Cette période est marquée par l'apport de Henry Kissinger et la notion « d'intérêt national américain », notion complémentaire à celle développée par Hans Morgenthau en 1947, l'intérêt national défini en termes de puissance<sup>10</sup>. En 1978, Stephen D. Krasner insiste sur l'importance de l'intérêt national de l'État américain comme outil par excellence capable de

---

<sup>7</sup> KESSLER, (MC.), « *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus* », Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1999. p. 14

<sup>8</sup> TELO (M.), GIOVANNI (N.), MAGNETTE (P.) et VOGEL (J.), [Eds.] « *L'État de la démocratie internationale* », Éditions Complexe, Bruxelles, 1998.

<sup>9</sup> En France, c'est en 1962 que Raymond Aron introduit « l'éthique » dans la littérature de politique extérieure et des relations internationales, toutes les deux conduites à travers la diplomatie, la stratégie, mais surtout les notions de puissance et de force en tant que moyens de politique extérieure.

<sup>10</sup> MORGENTHAU (H.), « *Politics Among Nations; The Struggle for power and peace* » 5ème Edition, New-York, 1973.

faire passer ses préférences en premier plan devant celles de la société<sup>11</sup>. Quelques années plus tard, le rôle de l'économie dans les relations entre États prends le devant de la scène, suite à la fin du système de taux de changes fixes de Bretton Woods.

Au début des années 1980 il s'agit avant tout de définir la politique nationale pour ensuite comprendre la politique internationale, qui est l'activité étatique tournée vers le « dehors »<sup>12</sup>. Marcel Merle tente ainsi de définir et conceptualiser « la politique étrangère » en fonction des problèmes qui se posent au-delà des frontières nationales. Il s'agit pour l'auteur qui s'inscrit dans la tradition hobbesienne de faire une claire différence entre national et international comme il est possible de le faire entre ce qui est du domaine public et ce qui relève du domaine privé. Proche de Raymond Aron pour qui « il existe une différence essentielle entre politique intérieure et politique étrangère », Marcel Merle part des racines de la politique étrangère, c'est-à-dire de la politique nationale, pour créer une « théorie de la politique étrangère » capable d'expliquer le fonctionnement de toute politique étrangère. Il conclut que tous les États, pour différents qu'ils soient, ont fondamentalement les mêmes soucis politiques, parce que l'état des relations internationales a profondément changé. « *Ainsi l'essence de la politique étrangère est la même pour tous les États dans un monde en plein bouleversement* »<sup>13</sup>.

Dans les années 1990 viendront s'ajouter aux études sur la politique étrangère la prise en compte de l'importance des acteurs non étatiques et de l'étroite imbrication entre politique interne et politique externe. En effet, plusieurs anomalies apparaissent non seulement dans le développement de la politique étrangère des États mais aussi dans la politique internationale que le cadre traditionnel de l'analyse fondé sur la distinction interne/externe ne permet pas d'expliquer. Pourtant ces anomalies doivent être considérées comme des variables importantes. Elles apportent des modifications considérables aux approches scientifiques, à la recherche d'une explication rationnelle<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> KRASNER (S.D.), « *Defending the National Interest: Raw Material Investment and US Foreign Policy* », Princeton University Press, Princeton, 1978.

<sup>12</sup> MERLE (M.), « *La politique étrangère* », Éditions PUF, Paris, 1984

<sup>13</sup> MERLE (M.), Idem. p. 13.

<sup>14</sup> Un exemple, les attentats du 11 septembre 2001, aux États-Unis, ont eu comme conséquence la révision de l'approche de politique intérieure des États-Unis, défendu arduement jusqu'alors. Du côté européen, la révision des priorités de politique étrangère européenne dans ses domaines clés, la diplomatie, la stratégie et le renforcement accru de la sécurité nationale ont eu lieu aussi. C'est également le cas des États membres de l'Union européenne qui en raison de la nouvelle stratégie américaine de sécurité nationale ont dû créer leur

Les premières tentatives de conceptualisation de la politique étrangère européenne sont faites vers 1970, période à partir de laquelle une timide coopération s'amorce entre les États membres de l'Union européenne. Il s'agit de la Coopération Politique Européenne (CPE), une structure de concertation basée sur des rencontres périodiques au niveau des diplomates et des Ministres des États membres<sup>15</sup>. Ce qui était encore à l'époque la CEE veut devenir un acteur international à part entière par l'entremise de l'exercice de la *puissance civile*<sup>16</sup>, une entité économique et politique « en devenir » dépourvue de toute dimension militaire<sup>17</sup>. Ce débat met en exergue d'un côté la fantastique réussite économique de l'Europe et de l'autre sa forte impuissance diplomatique et militaire. Cette grille de lecture se concentre sur l'incapacité de l'Union à influencer durablement et profondément le cours de la politique mondiale hors du continent européen et souvent au sein de l'Europe elle-même. Nombre d'auteurs le constatent.<sup>18</sup> Cette approche initiale va connaître des évolutions avec les transformations de l'Europe institutionnelle.

Ainsi, lors de la signature du Traité de Maastricht, une seconde génération d'études sur la politique étrangère se développe en Europe. Le Traité de Maastricht va constituer un progrès substantiel dans la mesure où il fait rentrer la Politique extérieure et de sécurité commune, PESC, dans le cadre institutionnel de la construction européenne. La PESC va constituer le « *deuxième pilier* » grâce au titre V du même traité, lequel précise que la PESC recouvre

---

propre stratégie de sécurité. Les efforts consacrés à l'élaboration de la stratégie de sécurité européenne a occasionné un abandon des priorités dans la région latino américaine. Or si les États-Unis considèrent l'hyperterrorisme, les armes de destruction massive et les États voyous comme un danger pour la sécurité de la nation américaine et comme un changement radical de priorité en matière de politique internationale, les États membres de l'Union européenne croient que le terrorisme est sans nul doute une menace, mais que cela n'est pas moins vrai de la pauvreté, des épidémies, de la croissance démographique, des problèmes de développement durable, du changement climatique, qui peuvent être la source d'instabilité et de bouleversements régionaux, au moins tout autant que le terrorisme.

<sup>15</sup> HELLY (D), PETITEVILLE (F), « *L'Union européenne, acteur international* », Éditions L'Harmattan, Collection Logiques politiques, Paris, 2005 p.13

<sup>16</sup> Aussi connu comme « *civilian power* ». Est défini selon Hans Mall comme l'acceptation du besoin de coopération avec les pays tiers sur la voie de la poursuite des objectifs internationaux, la concentration sur les outils non militaires tels que l'économie et l'environnement, en laissant l'outil militaire comme un outil de dernier recours pour accomplir des objectifs internationaux. In HYDE –PRICE (A), « *The EU Power and Coercition : From « civilian to Civilising Power*. Editions Cidel, Oslo, October 2004

<sup>17</sup> GERBET (P), « *La construction de notre Europe* », Éditions Imprimerie nationale, Coll. Notre siècle Paris, 2005 pp. 81

<sup>18</sup> SABOURIN (P.B), « *Le destin du continent européen : le chemin de la grande Europe* », Éditions Bruylant Bruxelles, 1999, PETERSON (J) et SJURSEN (H), « *A Common Foreign Policy For Europe* », Éditions Routledge, London, 1998, HOLLAND (M), « *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms* », Éditions Pinter, London, 1997 LELLOUCHE (P), « *Légitime défense : vers une Europe en sécurité au XXIe siècle* » Éditions Patrick Banon, collection « Opinions publiques », Paris, 1996, LELLOUCHE (P), « *Bilan et avenir de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), de l'Union européenne* », Assemblée nationale, rapport d'information n° 124, Paris, 1994. Entre autres.

« tous les domaines de la politique extérieure et de sécurité »<sup>19</sup>. Mais ce que l'on appelle le « deuxième pilier », celui de la politique étrangère, reste séparé du chapitre principal (le « premier pilier ») qui inclut le marché intérieur, les relations commerciales extérieures, ainsi que du « troisième pilier » sur la coopération en matière judiciaire et de police.

Une autre grille de lecture d'origine anglo-américaine va apparaître concernant la Politique étrangère de l'Union européenne, devenue PESC. Cette littérature est hautement sceptique sur l'existence d'une vraie politique étrangère européenne puisque pour certains « la PESC n'aurait rien changé depuis dix ans ». Philippe Gordon mentionne par exemple, que « la politique européenne demeure un objectif hors d'atteinte à court terme tant elle suppose d'abandons de souveraineté de la part des États »<sup>20</sup>. Les positions « réductionnistes »<sup>21</sup>, posent l'objet de politique étrangère en tant que « débat conceptuel »<sup>22</sup> dans l'agenda politico-stratégique. En s'accordant sur la complexité et l'abstraction du sujet, ces théories essayent de définir l'OPNI (objet politique non identifié) selon l'expression de Jacques Delors, de même que ses possibilités et ses limites.

Dans la diversité des études sur la politique étrangère européenne apparaît vers la fin de la décennie des années 1970, la *Foreign Policy Analysis*, (FPA<sup>23</sup>). Elle deviendra un champ dominant dans l'étude de la politique étrangère aux États-Unis. C'est vers le début des années 1990 que le développement de la politique étrangère de la CEE va de pair avec l'essor d'une grille de lecture théorique sur l'analyse comparée des politiques nationales. Notamment au Royaume Uni et dans une moindre mesure en France, le paradigme de la *Foreign Policy Analysis*, met en évidence l'importance des jeux stratégiques à l'intérieur de chaque sous-système gouvernemental<sup>24</sup>. La production de la FPA est concentrée dans quelques pays de l'Europe occidentale, à savoir l'Allemagne, la Belgique, la France et le Royaume Uni, pays

---

<sup>19</sup> CHARILLON (F), « La PESC, une réinvention de la politique étrangère » in HELLY (D), PETITEVILLE (F), sous la dir. « L'Union européenne, acteur international », Éditions L'Harmattan, Collection Logiques politiques, Paris, 2005 pp 61.

<sup>20</sup> GORDON (PH), « Europe's Un-common Foreign Policy », *International Security Review*. Vol. 22. N°3. 1997, MONTBRIAL (T), « Europe : la dialectique intérieur-extérieur » Éditions de l'institut Français des relations internationales, Publication dans Le MONDE, 19/11/2002.

<sup>21</sup> BATTISTELLA (D.), « Théories des relations internationales » Éditions Presse de la fondation nationale de Sciences politiques, Paris, 2003 p. 304

<sup>22</sup> BATTISTELLA (D.), Idem p 10

<sup>23</sup> Le premier *Foreign Policy Analysis Institute* a été fondé en 1976 aux États-Unis.

<sup>24</sup> DELORI (M), « La genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960 : l'apport de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de Science Politique*, Vol 56, N° 3, Paris, Juin 2006. p 409.

jouant un rôle central dans la construction européenne<sup>25</sup>. La recherche en France comme dans les pays anglophones continue à se développer. L'essor des politiques publiques à l'égard de l'international permet d'introduire dans la recherche théorique et empirique sur ce domaine de nouveaux phénomènes tels que l'eupéanisation, l'internationalisation, l'institutionnalisation des relations internationales, la consolidation des régimes internationaux, le renouveau du multilatéralisme à la recherche de la stabilité et de la sécurité, et surtout et plus récemment les décisions politiques en matière environnementale qui se trouvent au cœur de l'Agenda international européen<sup>26</sup>.

En réalité et comme on peut le constater à travers ces compilations d'écrits sur le sujet PESC il est possible d'affirmer son existence. Les très nombreuses études sur la Communauté européenne de défense (CED), le Plan Fouchet des années 1960, le traité franco-allemand de l'Élysée et la Coopération Politique européenne montrent que la politique étrangère de l'Union européenne (PESC) est au cœur des agendas politiques depuis longtemps et qu'elle fait donc l'objet d'une longue gestation. Elle est aussi liée au besoin ressenti par les États membres de la Communauté économique européenne (CEE) de mieux se concentrer sur les questions extérieures ainsi que de résoudre l'un des dilemmes fondamentaux de l'Europe politique : assurer sa sécurité à travers l'affirmation du poids politique de l'Union européenne au niveau international. Le traité de Maastricht définit la PESC comme l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune. L'analyse de l'actualité internationale nous montre que la PESC progresse beaucoup de façon réactive à l'occasion de crises aiguës telles que la chute du Mur de Berlin, la guerre en Yougoslavie, la révolution des roses en Géorgie, les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, ceux du 11 mars 2004 à Madrid ainsi que ceux perpétrés à Londres le 7 juillet, sans oublier l'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004<sup>27</sup>, et les négociations sur l'adhésion de la Turquie, la Bulgarie, la Croatie et la Roumanie à l'Union européenne. Au cours de la décennie écoulée elle a été l'objet d'innombrables études. A partir de l'année 2000

---

<sup>25</sup> Curieusement nous n'avons pas su trouver la littérature sur l'Espagne quand la politique étrangère latino américaine est importante en Espagne et en Europe.

<sup>26</sup> Voir dernière déclaration de Barack Obama, Président des États-Unis, devant le Conseil de Sécurité des Nations Unies lors de la réunion du G-20, Octobre, 2009 Il se prononce pour la réhabilitation du multilatéralisme qui devrait être au cœur de la diplomatie américaine. De la même forme Obama a cautionné l'émergence d'une nouvelle gouvernance mondiale par l'entremise du G20. Or la légitimité du G-20 est controversée. Ses actions tendent à contourner l'ONU.

<sup>27</sup> L'élargissement de 2004 a concerné dix pays de l'Est européen, à savoir ; Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovaquie, Chypre et Malte.

une diversité d'auteurs<sup>28</sup> s'intéresse à l'existence mais surtout à la conceptualisation de cette politique étrangère de l'Union européenne<sup>29</sup>. Un autre débat apparaît notamment en France. Il est soutenu par des auteurs qui défendent une vision optimiste de la « *politique étrangère européenne*<sup>30</sup> ». Ce dernier débat pro-européen postule son existence en expliquant que dans certains cas l'Union Européenne parle et agit d'une seule voix, y compris sur des enjeux de *High politics* comme le Traité de non-prolifération nucléaire<sup>31</sup> ou le conflit israélo-palestinien. En conséquence, la plupart des auteurs qui défendent l'existence d'une politique étrangère européenne, avec ses atouts et ses limites, insistent sur la complexité du processus qui vise à faire converger les politiques étrangères des désormais vingt sept États.<sup>32</sup> Ainsi et même si cette politique reste encore du domaine de la souveraineté des États on peut observer des translations qui s'opèrent dans certains cas au profit d'une approche européenne.

L'Union européenne n'est pas un super État mais une certaine forme d'union politique et économique entre certains d'entre eux. Elle ne dispose pas réellement d'une politique étrangère unique mais d'une politique élaborée en commun, résultat des intérêts, eux aussi communs, des politiques nationales<sup>33</sup>. De telle sorte que la politique commune européenne n'est pas rattachée à un seul acteur politique suprême mais à un ensemble d'institutions de caractère supranational. Conformant l'action extérieure des États, elle met l'accent sur la mise

---

<sup>28</sup> SMITH (K), "European Union Foreign Policy in a Changing World" Editions Palgrave, Great Britain, 2003 ; MAHNCKE (D), AMBOS (A), REYNOLDS (C), "European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?", Editions PIE Peter Lang, Bruxelles, 2004 ; WHITE (B), "Understanding European Foreign Policy" Editions Palgrave, Great Britain, 2003 ; GINSBERG (R), "The European Union in International Politics, Baptism by Fire", Editions Rowman and Littlefield Publishers, INC. New York, 2000 ; CARLSNAES (W), SJURSEN (H) et WHITE (B), "Contemporary European Foreign Policy", Editions Sage Publishers, London, 2000 ; JORGENSEN (K), "European Foreign Policy: Conceptualizing the Domain", Editions Sage Publishers, London, 2000.

<sup>29</sup> Dans des Études anglophones, celles de Karen Smith et Bryan White.

<sup>30</sup> CHARILLON (F), « *Les enjeux d'une réinvention de la politique étrangère* », in « L'Union européenne, acteur international », Éditions du Centre d'études des Relations Internationales (CERI), juin 2002., REMACLE (E), « *L'intégration différenciée dans la PESC, la Politique de Défense Commune et la Défense Commune* » in « *Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limite.* Éditions Bedone, Bruxelles 2000 ; BUCHET DE NEUILLY (Y), « *L'Europe de la Politique étrangère* », Éditions Economica, Paris, 2005, WILDE D'ESTMAEL, (T), HELLY (D), PETITEVILLE (F)... entre autres.

<sup>31</sup> GRAND (C), « *L'Union européenne et la non prolifération des armes nucléaires* », *Cahiers de Chaillot* N°37 Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Janvier 2000.

<sup>32</sup> Voir notamment BATTISTELLA (D.), « *Théories des relations internationales* » Éditions Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2003, CHARILLON (F), « *Les enjeux d'une réinvention européenne de la politique étrangère* » in « *L'Union européenne, acteur international* », Éditions du Centre d'études des Relations Internationales (CERI), juin 2002, CHARILLON (F), [dir.] « *Politique étrangère, nouveaux regards* », Éditions de la Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Paris, 2002, CHARILLON (F), « *L'Union Européenne en 2000 : le retour des intérêts nationaux* », in GROSSER (A) [dir.], « *Les pays de l'Europe occidentale* » Éditions La Documentation Française, Paris, 2001.

<sup>33</sup> BATTISTELLA (D.), « *Théories des relations internationales* » Presse de la fondation nationale de Sciences politiques, Paris, 2003, pp 303.

en œuvre des politiques régionales vers les pays tiers. Elle prouve ainsi son existence grâce aux partenariats, aux relations entre États. Un exemple est celui du partenariat méditerranéen, ou des relations avec les pays ACP et bien évidemment avec les pays d'Amérique latine; comme l'attestent les sommets des chefs d'État et de gouvernement des pays d'Amérique latine et de l'Union européenne qui sont organisés régulièrement depuis 1996. Plus récemment, c'est aussi le cas du nouveau « partenariat oriental » que lance l'Union européenne en mai 2009 à Prague. Il s'agit d'un partenariat avec six pays de l'ex URSS, l'objectif étant pour l'Union Européenne et selon une pratique constante de promouvoir l'exercice de la puissance douce face à la Russie.

La politique étrangère est, comme le mentionne Marie Christine Kessler, à la fois géographique et fonctionnelle. Elle doit être ciblée sur une zone géographique ou un pays déterminé. De ce fait, en analysant une aire géographique en particulier, il est nécessaire d'identifier et de définir cette politique ainsi que ses particularités. Les relations entre l'Union européenne et les pays d'Amérique latine représentent une dimension particulière de la politique étrangère européenne. Si la politique étrangère recouvre toute la gamme des activités de l'État son noyau dur reste la sauvegarde des intérêts vitaux, à savoir la sécurité et la stabilité internationales. Les relations entre États sont multisectorielles, économiques, commerciales, culturelles, scientifiques... Les activités entre États sont ancrées tout d'abord dans les problèmes des pays et peuvent se diversifier automatiquement, touchant une grande variété de secteurs, industriel, agricole, construction, etc. Autant de secteurs que de sous politiques constituent la politique étrangère.

Du point de vue méthodologique, un angle d'approche doit être privilégié pour guider notre analyse. Si la politique étrangère peut être comprise selon James Rosenau<sup>34</sup> comme une somme de décisions, s'intéresser aux décisions c'est simplifier beaucoup l'analyse de la politique étrangère en réduisant le champ d'observation dans le temps et dans l'espace politique.

Puisque le processus décisionnel affecte le contenu des décisions elles-mêmes, il convient d'examiner aussi dans quel cadre le gouvernement (dans le cas d'un État) élabore sa politique étrangère et quels sont les facteurs qui influencent la prise de décision. Les gouvernements sont-ils les seuls à pouvoir conduire et décider en politique étrangère ? Il est difficile de séparer la notion de politique étrangère de l'idée d'État avec des intérêts identifiés par un gouvernement.

---

<sup>34</sup> ROSENAU (J.), *Introduction: New directions in the study of Foreign Policy*, in HERMANN (C.W.), KEGLEY (C.), ROSENAU (J.), *New directions in the study of Foreign Policy*, Editions Allen and Unman, Boston, 1987 p. 1.

En général la politique étrangère est vue et perçue comme la personnification des intentions et des intérêts nationaux d'un État. Frédéric Charillon définit la politique étrangère « *comme l'instrument de l'État grâce auquel il façonne son environnement politique international*<sup>35</sup> ». Pour cet auteur il semble y avoir incompatibilité par nature entre le concept de politique étrangère et l'idée même de son éventuelle régionalisation. Dans le cas précis de l'Union européenne, nous ne sommes pas face à un État mais en présence d'une entité formée par différents États, par une diversité de politiques nationales, qui dans un cadre supranational construisent une politique étrangère commune. Ainsi cette politique européenne reste encore du domaine de la souveraineté des États. Mais c'est ainsi que l'Union européenne peut aussi formuler et implémenter la politique étrangère. Le Traité de Maastricht démontre clairement cette séparation de compétences entre le premier pilier, connu comme « *pilier communautaire* » et le deuxième pilier, ou « *pilier intergouvernemental* ». Le premier pilier est celui des compétences exclusives, partagées et de soutien de l'Union européenne. Lors de la mise en pratique du deuxième pilier, ou pilier intergouvernemental, chaque État membre défend les intérêts concernant son propre État. C'est le deuxième pilier qui abrite la PESC.

Le paramètre géographique est essentiel dans notre approche car jusqu'à une date récente c'est l'approche. L'Amérique latine est l'une des dimensions de l'environnement géopolitique de politique étrangère de l'Union européenne. Jusqu'à une date récente c'est l'approche globale de ce continent qui a été privilégiée par l'Europe. Comprendre cette approche initiale permet d'expliquer les changements, évolutions ou inflexions qui vont intervenir. Le projecteur sera fixé sur le processus de la politique étrangère et sur l'élaboration de son contenu.

L'objectif de notre analyse est d'identifier les acteurs, le processus et les outils de la politique étrangère partant du processus de décision, canevas de l'action politique, pour arriver à la mise en œuvre de « *l'output* » européen de politique étrangère en Amérique latine, afin de comprendre les relations entre les deux entités.

L'épicentre de la politique étrangère s'organise ainsi, autour de la défense des intérêts que l'État estime prioritaires pour lui à l'étranger. Kal Holsti a déterminé que tous les États contemporains avaient les mêmes objectifs en matière internationale, à savoir ; la sécurité, l'autonomie, la prospérité et le prestige<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> CHARILLON (F), [dir.] « *Politique étrangère, nouveaux regards* », Éditions Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Paris, 2002 p. 13-29.

<sup>36</sup> HOLSTI (KJ), « *International Politics* », Editions Prentice Hall International Inc. 6<sup>e</sup> Edition, Englewood

Notre thèse consiste à affirmer que l'Union européenne poursuit ainsi la promotion de ses valeurs. Elles sont propagées grâce à un principe de politique étrangère qui est celui de l'interdépendance et à son instrument par excellence, la coopération, avec l'objectif central d'assurer un environnement de sécurité. Cette projection européenne se traduit dans la conduite de la politique extérieure à l'égard de ses voisins proches et lointains par la mise en œuvre de la coopération et ses *outils* qui sont le commerce, l'aide extérieure, le dialogue politique, etc.. Se sont autant de domaines qui relèvent non seulement des compétences communautaires de l'Union européenne mais aussi de l'ensemble des États membres de l'Union européenne<sup>37</sup>. L'Union européenne reste fidèle à la poursuite et la défense des valeurs et principes universels. Pendant longtemps le développement des relations avec l'Amérique latine reposait sur une approche régionale ou sous-régionale mais en aucun cas sur une approche par pays. Aujourd'hui cette approche est largement remise en cause au profit d'une vision que l'on peut davantage qualifier de « *realpolitik* ». Celle-ci conduit à renforcer la coopération avec les « bons élèves de la région ». En tout état de cause, l'Union européenne cherche en Amérique latine à défendre son intérêt essentiel, celui de créer un environnement international plus sûr pour elle.

Touchant la diversité des secteurs concernés, la politique étrangère s'insère dans le « *jeu intersectoriel* » de la Politique étrangère et de sécurité commune, la PESC, où se définissent les relations entre la diplomatie nationale classique et la diplomatie européenne<sup>38</sup>. Les objectifs de la PESC sont aussi ambitieux que généraux. Il s'agit de défendre les valeurs communes, les intérêts fondamentaux et l'interdépendance, de renforcer la sécurité des États membres sous toutes ses formes, de maintenir la paix et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris, de promouvoir la coopération internationale, de développer et de renforcer la démocratie et l'état de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le monde<sup>39</sup>, tel que cela figure dans la stratégie européenne de sécurité de 2003<sup>40</sup>.

---

Cliffs, New Jersey, 1992, p. 82.

<sup>37</sup> LECA (J.), « *L'Empire contre-attaque, une autre vision de l'Union européenne* », Cahiers européens, N° 4, Paris, 2007.

<sup>38</sup> DE WILDE D'ESTMAEL, (T) et DE SCHOOTHEETE (P), « *La dimension politique des relations économiques extérieures de l'Union européenne: sanctions et incitations économiques comme moyens de politique étrangère* », Organisations Internationales et Relations internationales, Éditions Bruylant Bruxelles, 1998. et [www.diplomatie.gouv.fr/.../est-pesc\\_15055/les-objectifs-pesc\\_15102/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/.../est-pesc_15055/les-objectifs-pesc_15102/index.html)

<sup>39</sup> Op. Cit., p. 6.

<sup>40</sup> SOLANA (J), « *Une Stratégie de Sécurité pour l'UE : une Europe plus sûre dans un monde meilleur* », Discours du Haut Représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune. Paris, 12 décembre 2003

La PESC est composée de deux volets, le militaire et le diplomatique. Dans le volet militaire il existe le projet à terme d'une politique de sécurité à travers la définition d'une défense commune. L'un des débats concerne l'évolution et le développement de l'outil militaire qui bien plus qu'un outil destiné à faire usage de la force est destiné à la pacification des conflits. Il s'agit donc plutôt d'un outil de gestion des crises. Le volet diplomatique concerne la coopération, le dialogue politique, les grandes orientations politiques et juridiques de l'action diplomatique européenne (accords internationaux, signature des traités, de partenariats, défense des droits de l'homme, consolidation démocratique, défense de l'État de Droit...). Autant de valeurs affirmées et qui sont les signes d'identité d'une société déterminée. C'est ainsi que grâce à la PESC se forge l'identité commune européenne qui est le fond commun des différents États du continent. Ces grands principes ont aussi vocation à être appliqués dans les relations avec les pays tiers. Vue de l'étranger, l'Union européenne projette son humanisme, son mode de penser et de faire, elle est le berceau de la démocratie. Le dialogue politique avec les pays tiers est au cœur de la diplomatie européenne et des actes internationaux qui seront négociés<sup>41</sup>.

La PESC est aussi un laboratoire de convergence des politiques étrangères au niveau européen ; de même que le besoin d'engagement extérieur de l'UE implique une méthode coordonnée pour la mise en commun progressive de moyens civils et militaires destinés à réaliser les objectifs définis par le Conseil européen. Elle se concrétise donc par les travaux, les choix politiques, les actes de l'UE et leurs effets juridiques, qui formeront l'opération (engagements à agir, à négocier ou à conclure des négociations) sur une cause, et cela dans les limites et en conformité avec les règles juridiques internationales de l'Union européenne et des États membres, c'est-à-dire des Traités constitutifs.

Une grande partie des actions entreprises dans le cadre de la PESC et au nom de la PESC ont modifié les conditions plus générales d'élaboration de la politique européenne en matière de relations extérieures. En effet, la ratification d'un Traité, l'engagement d'un État dans la résolution d'un conflit, un accord de coopération ou toute autre décision importante ne commence pas et ne finit pas avec la signature du chef de l'État officialisant l'acte en

---

<sup>41</sup> A titre d'exemple voir l'article 9 de l'accord de Cotonou qui prévoit un dialogue politique bilatéral et régional ; il fait référence à la prévention des conflits aux droits de l'homme, aux principes de l'État de Droit et de la bonne gouvernance ; en cas de violation d'une de ces éléments essentiels, l'accord peut être suspendu (art 96). Ce même modèle d'accord a été signé avec l'Amérique latine lors de la création du partenariat stratégique birégional UE-ALC. Pour le texte de l'accord, voir [http://europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22000A1215\(01\):FR:HTML](http://europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22000A1215(01):FR:HTML) et annexes.

question. Il s'agit d'un processus long de concertation entre le Conseil, le Parlement et la Commission, institutions qui vont construire le soutien intérieur de son action extérieure<sup>42</sup>. Ce processus signifie la prise en compte de l'enchevêtrement de la diplomatie européenne impliquant tous les niveaux et toutes les étapes du processus décisionnel au cours desquels le poids des acteurs, en coalition ou pas, joue un rôle primordial dans la décision. Ces derniers peuvent varier selon le type d'enjeu en question. La PESC demande de se pencher sur son processus de production pour comprendre les choix opérés et leur logique qui sont le résultat de compromis entre les États membres<sup>43</sup>.

Analyser ainsi le processus de décision de la politique étrangère de l'Union européenne signifie étudier la division institutionnelle et la coordination de la politique étrangère en général. La responsabilité des relations économiques a largement été confiée aux institutions communautaires pendant que les États membres ont élaboré des positions communes de politique extérieure dans le cadre de l'inter gouvernementalisme mais aussi le CPE, puis à partir de 1993 le Traité de Maastricht et la PESC. L'appel à la « cohérence » des politiques européennes vise à établir des synergies entre politiques communes et intergouvernementales au sein de la PESC. C'est la condition de leur efficacité. Les décisions ne doivent pas être contradictoires ou se neutraliser.

A cet égard, l'Union européenne nécessite le développement des qualités de l'Etat pour organiser la « *résistance européenne* » à la globalisation. L'Union européenne avec ses États membres et ses institutions supranationales ne doit pas uniquement être utile et dynamique mais significative. La conception normative de la société se trouve implicite dans le modèle social européen faisant partie de l'identité culturelle. Il y a maintenant un « *European dream* » en train de se construire, servant de référence aux pays tiers. Ce rêve rivalise bien entendu avec « *the american dream* » qui paraît avoir perdu aujourd'hui de son aura et semble davantage assimilé à l'heure actuelle à une ambition d'hégémonie. En revanche l'Union européenne possède la capacité d'articuler une nouvelle vision de la société, non seulement européenne mais planétaire, un projet fortement imprégné par des principes normatifs dont les valeurs universelles et les Droits de l'homme sont la clé pour son rayonnement. Les valeurs génèrent donc les attitudes et orientent les comportements, elles contribuent à réguler une

---

<sup>42</sup> Nous aborderons uniquement les acteurs du triangle institutionnel, à cet effet, le suivi et contrôle de processus par la Cour de justice et la Cour des Comptes, ne rentrent pas dans notre analyse.

<sup>43</sup> GOVEARE (I), "The external relations of the EU: legal aspects" in MAHNCKE (D), AMBOS (A), REYNOLDS (CH), "European Foreign Policy" Editions PIE Peter Lang, U.K. 2004 p 97.

société puisqu'elles fondent la légitimité de l'ordre social, la validité des lois et la pratique du contrôle social. L'importance attribuée à une valeur peut augmenter, diminuer ou rester constante. C'est pourquoi Arnold Wolfers disait de la *sécurité* qu'elle concerne les valeurs mais elle n'en est pas une, « [...] elle est plutôt une condition qui permet à une nation de maintenir, sauvegarder, protéger et éventuellement répandre ses valeurs<sup>44</sup> ». L'Union européenne n'a pas exclusivement l'idée messianique d'un rêve social à délivrer. Elle partage aussi les valeurs universelles de paix, de sécurité, de solidarité, et de démocratie<sup>45</sup>. Ces valeurs dites universelles ont pour but essentiel d'assurer un environnement de paix et de sécurité, régi par la coopération et l'interdépendance.

A travers la politique étrangère, l'État exprime le mieux l'image qu'il entend donner de lui-même ; fournissant les matériaux nécessaires à la perception de l'autre. La politique étrangère concerne les orientations et les objectifs de tout État, ou ensemble d'États, au sein du système international. Sa double nature, intérieure pour sa formation et extérieure pour son exécution, oblige de toujours prendre en considération le cadre dans lequel elle se développe, c'est-à-dire l'environnement, international mais aussi national, dans lequel elle est mise en œuvre ainsi que l'équipe nécessaire à son élaboration<sup>46</sup>. Les objectifs de politique étrangère peuvent être rassemblés dans la notion *d'intérêt national* qui malgré le caractère subjectif de son contenu, offre l'avantage, qui peut être aussi un désavantage, d'être suffisamment large pour englober toutes les dimensions nouvelles de la politique étrangère. L'intérêt national correspondra aux intérêts intérieurs et extérieurs qui guident la conduite diplomatique des États au sein des institutions européennes.

Théoriquement, l'intérêt national peut être défini différemment selon la nature de l'approche. Selon l'approche réaliste d'Hans Morgenthau, il sera défini en termes de puissance. Selon Arnold Wolfers de tendance réaliste classique, centré sur l'État, l'intérêt national concerne les valeurs, « *il est possible qu'une agression sur les valeurs fondamentales soit susceptible*

---

<sup>44</sup> GOVEARE (I), Op. Cit.

<sup>45</sup> La Charte des droits fondamentaux de l'UE est l'une des nombreuses sources des valeurs défendues par l'UE. LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE, Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures: Liberté, sécurité et justice : Un agenda pour l'Europe. Site du Parlement européen

[http://www.europarl.europa.eu/compar/libe/elsj/charter/default\\_fr.htm?textMode=on](http://www.europarl.europa.eu/compar/libe/elsj/charter/default_fr.htm?textMode=on)

<sup>46</sup> ROOSENS (C), ROSOUX (V), et DE WILDE D'ESTMAEL, (T), [dir.] « *La politique étrangère : le modèle classique à l'épreuve* », Centre d'études des crises et des conflits internationaux (CECRI) N°1, Éditions Presses Universitaires européennes, Bruxelles Belgique, 2004, p 30.

*d'arriver*<sup>47</sup> ». Selon l'approche libérale d'Andrew Moravcsik, l'intérêt national est issu des préférences sociétales. Finalement selon l'approche constructiviste de Peter Katzenstein, il s'agit d'un intérêt construit grâce à la culture internationale. Cela montre que la formation, la détermination et l'application de l'intérêt national est fortement influencée par l'environnement. En effet, comme tout domaine d'intervention de l'État, celui des relations avec l'étranger connaît un profond élargissement et une réelle diversification, le territorial, le sécuritaire, la paix, l'environnement, l'humanitaire, etc. Ces domaines montrent une diversité des acteurs et intérêts. La politique étrangère possède une caractéristique saillante par rapport aux autres politiques, c'est son caractère transversal entre tous les secteurs. Envisagé de cette manière, la définition de l'intérêt européen, ce que l'on entend par intérêt national et par objectifs de politique étrangère, connaîtra des modifications en fonction des acteurs et des circonstances particulières qui affectent le système international ainsi que la situation intérieure, c'est-à-dire la situation des décideurs. Cela ne signifie pas un abandon des priorités définies mais un changement dans leur hiérarchie, puisque les valeurs de référence restent immuables. Par exemple, dans le cas de l'Union européenne la sécurité est un intérêt particulièrement défendu. Elle peut devenir une valeur du fait qu'elle est une partie intégrante des besoins basiques des entités démocratiques européennes depuis le début de la construction européenne. Le but originel de la promotion de la sécurité au sein des nations européennes va bien au-delà de la simple intégration économique ou politique, la sécurité constitue un des éléments essentiels garantis par les Constitutions des États membres ainsi que les traités signés par eux. Ces derniers ont été assumés en tant que principes généraux du droit des citoyens, des États et des nations. C'est-à-dire que la notion prend une signification lorsqu'il s'agit de concilier les besoins identiques ou des valeurs communes des États membres à l'intérieur ou en politique étrangère. Il s'agit d'un partage de mêmes besoins des États membres, de cette manière l'ambition de l'Union européenne dans les négociations multilatérales consiste à faire place aux valeurs et préférences collectives auxquelles les États européens sont attachés. La sécurité est la fin ultime de la politique étrangère de l'Union européenne. La sécurité devient indispensable dans la mise en œuvre des instruments politiques, économiques et de développement à l'égard des pays tiers.

---

<sup>47</sup> WOLFERS (A), *Theoretical Aspects of International Relations*, Editions William Fox, 1959, p. 53. Arnold Wolfers observait l'État comme l'acteur unique des relations internationales.

Arnold Wolfers affirme que la sécurité est l'absence de menace contre les valeurs d'une société. Il définit la sécurité comme suit : « *La sécurité définie en termes objectifs, mesure l'absence de menaces sur les valeurs fondamentales, définies en termes subjectifs, l'absence des craintes que ces valeurs puissent être attaquées*<sup>48</sup> ». Arnold Wolfers fait référence à une forme de valeurs que l'homme apprécie, estime et désire obtenir. Les idées, les émotions, les actes, les attitudes, les institutions, toutes les choses matérielles qui peuvent posséder cette qualité en vertu de laquelle ils sont appréciés, désirés ou recommandés. Il s'agit –selon Rudolph Rezsosazy- des valeurs dites *centrales*<sup>49</sup>. Ces valeurs sont partagées par l'ensemble d'une population donnée. Elles façonnent la façon de vivre de la population et peuvent devenir l'axe de la vie d'un peuple<sup>50</sup>. Les États européens voient dans ces valeurs l'une des raisons majeures de l'adhésion. Elles deviennent le dénominateur commun de tous les participants. Le partage des mêmes valeurs cimente l'Union, les valeurs fournissent aux idéologies leur *essence*, offrant ainsi l'explication ultime des choix cruciaux.

Dans la définition de la sécurité d'Arnold Wolfers, un État va privilégier la défense de ses « *intérêts jugés vitaux* » ainsi que la défense de ses « *valeurs fondamentales* ».

Comme le souligne Charles Philippe David, « *tous les États poursuivant les mêmes objectifs définis en termes de sécurité, il leur est possible de régler leurs comportements les uns envers les autres par l'usage de deux instruments communs : la diplomatie et la force*<sup>51</sup> ». Il en est de même en ce qui concerne les membres de l'Union européenne et les objectifs de la PESC. « *La sécurité est la fin ultime qui permet la sauvegarde des valeurs européennes exportées* »,... « *avec la promotion de la coopération économique à travers le monde* »<sup>52</sup>. L'espace de liberté, sécurité et justice proclamé à l'intérieur de l'UE est aussi transmis vers l'extérieur par le biais de l'aide internationale, les accords commerciaux, les partenariats.

---

<sup>48</sup> WOLFERS (A), "National Security and ambiguous Symbol" in "Discord and Collaboration, Essays on International Politics", John Hopkins University Press, Baltimore, United States, 1962. p150.

<sup>49</sup> REZSOHAZY (R), « *Combat idéologique et confrontation des valeurs* », Éditions Presses Universitaires de France, PUF, Paris, 2003. 128p .

<sup>50</sup> WOLFERS (A), "Discord and Collaboration, Essays on International Politics". John Hopkins University Press, Baltimore, 1962. p128.

<sup>51</sup> DAVID (CH), Op. Cit. p. 31.

<sup>52</sup> PETITEVILLE (F), "Exporting values: EU external co-operation as a "soft diplomacy" in KNODT (M) et PRINCEN (S), "Understanding the EU relations" Editions Routledge, London 2003. pp 128.

Il s'agit d'un mélange entre la conception du marxisme politique<sup>53</sup> et la conception kantienne de la paix par le commerce<sup>54</sup>, la paix par la coopération ou la *Soft Security européenne* basée sur la coopération.

La relation entre les institutions du triangle institutionnel européen est essentielle pour comprendre la politique étrangère européenne et la façon dont cette dernière se construit. L'analyse du processus décisionnel nous aide à démontrer que la création du produit politique issu d'une série d'interactions et d'échanges avec l'environnement national et international «répond à un enchaînement continu de causes et d'effets se répandant sur la scène du politique»<sup>55</sup>.

Une politique, quelle que soit son orientation, prend forme à travers le processus décisionnel. Elle se concentre sur les buts, intérêts et valeurs poursuivis et défendus. Elle se décide, se construit et est votée selon un processus décisionnel bien établi. La production de documents et rapports concernant la Politique extérieure et de Sécurité commune de l'Union européenne comble les besoins physiques et parfois ceux du domaine de la psychologie en matière de sécurité de l'Union européenne<sup>56</sup>.

Les intérêts et valeurs des États membres reformulés au sein du processus décisionnel orientent le processus de signature des différents accords politiques et économiques internationaux à l'égard des pays tiers, ceux d'Amérique latine pour notre étude.

---

<sup>53</sup> Une vision du capitalisme associé au commerce en général comme une relation sociale. In MC LEOD, (A) et O'MEARA (D), « *Théories des Relations Internationales, Contestations et résistances* », Centre d'Études des Politiques Étrangères de Sécurité, CEPES, Éditions Athéna, Montréal, 2007. p. 219.

<sup>54</sup> Depuis au moins Kant et Montesquieu, les libéraux pensent que les régimes tyranniques sont en général plus agressifs et plus belliqueux, et que la paix dépend essentiellement du développement du commerce entre nations libérales, qui seront alors moins tentées de se combattre. En théorie, la vision kantienne de la paix perpétuelle résolvait le problème en posant le fait que toutes les nations du système international imaginé par le philosophe étaient des républiques libres et libérales. In MC LEOD, (A) et O'MEARA (D), Idem. p. 428.

<sup>55</sup> HASTINGS (M), « *Aborder la science politique* », Éditions Seuil Paris, 1999. pp. 9

<sup>56</sup> Un exemple se trouve dans les documents stratégiques (country strategy papers, CSP) émis par la Commission européenne à l'égard des pays tiers. Ils comprennent l'élaboration d'une stratégie européenne pour créer un environnement international pacifique favorable aux intérêts nationaux européens de sécurité, à travers la coopération au développement des pays tiers. La coopération est l'outil essentiel de rapprochement entre les partenaires créant ainsi des relations d'interdépendance politique et économique.

## LE CHOIX DU TITRE DE LA THÈSE

« *La politique latino américaine de l'Union européenne : processus et contenu : 1996-2006,* » a demandé une délimitation chronologique et thématique.

Les relations entre l'Union européenne (anciennement CEE) et les pays d'Amérique latine ont commencé dans les années 70. Les réunions informelles et les négociations commerciales se poursuivent pendant deux décennies. C'est en 1991 que se met en place un dialogue politique formalisé dans le cadre du Groupe de Rio<sup>57</sup> et de la Conférence de San Jose<sup>58</sup>. C'est en 1996 qu'est décidée la mise en place de la mécanique des Sommets UE-Amérique Latine et Caraïbe (ALC) selon une logique de rapprochement et de renforcement des relations entre les partenaires. Le premier sommet a lieu en 1999. C'est à partir de l'an 2000 qu'une véritable initiative politique est prise. Le triangle institutionnel va jouer un rôle primordial dans la production d'une politique latino-américaine avec un fort contenu de sécurité. A partir de cette époque, le Conseil travaille en codécision avec le Parlement européen dans un souci d'équilibrage institutionnel. Le traité de Lisbonne de 2009 confirme cette règle en l'institutionnalisant. De la même manière, le Parlement va dynamiser le processus législatif en examinant le programme de travail de la Commission. Quant à la Commission, bien que possédant le rôle le plus important pour la mise en œuvre des objectifs fixés par le Parlement et le Conseil, elle veille au maintien de la cohérence entre les projets de lois et les instruments<sup>59</sup>. Dans cette période va survenir le 11 septembre 2001. C'est à ce moment précis qu'on assiste à un changement d'orientation dans l'Agenda latino américain de l'Union européenne. Cette modification des priorités va être perçue comme un « abandon » dans la relation politique balbutiante entre les deux régions. C'est un moment où la perspective à long

---

<sup>57</sup> Le Groupe de Rio est une organisation créée le 18 décembre 1986. Cette association vise une meilleure coopération entre les différents pays d'Amérique latine. Le Groupe de Rio compte 21 pays membres. Argentine, Belice, Brésil, Bolivie, Colombie, Costa Rica, Chili, Cuba, Équateur, Guatemala, Guyana, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Pérou, Salvador, Uruguay, République dominicaine, Venezuela et Haïti.

<sup>58</sup> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama.

<sup>59</sup> Les propositions de la Commission sont développées selon les instruments sectoriels existants. Pour l'Amérique latine, l'instrument le plus utilisé est celui de la « coopération au développement » et de « *l'instrument européen pour la démocratie et les Droits de l'Homme* » (IEDDH/ EIDHR. Pour ses sigles en anglais *European Instrument of Democratie and Human Rigths*). C'est uniquement par proposition du PE que la Commission peut se prononcer. Elle sera consultée dans tous les domaines, thématiques et géographiques pour assurer la cohérence des politiques d'accord aux instruments existants.

terme du partenariat UE-AL est remise en cause. Le délaissement dont les relations entre l'Union européenne et les États d'Amérique latine vont être victimes s'explique entre autres par la montée en puissance dans l'Agenda européen de priorités telles que la mise en circulation de l'Euro, l'élargissement aux anciens pays de l'Est ainsi que l'obsession pour les politiques antiterroristes du fait du caractère global de la menace.

La sécurité, synonyme de paix et de stabilité, devient de ce fait une fin de politique extérieure européenne. Il en découle que les priorités dans l'Agenda européen concernant les relations entretenues avec les États d'Amérique latine sont classées désormais dans le domaine de *l'important*<sup>60</sup>.

Le caractère *important* dans l'Agenda des relations Union européenne-Amérique latine est la conséquence de l'état de *non conflictualité* de la région. L'ensemble des États d'Amérique latine se trouve classé dans le domaine *important* puisqu'elle est avant tout considérée – comme le mentionne Bernard Labatut- «*continent de paix*»<sup>61</sup>. Elle n'est plus une région accablée par les conflits régionaux et les dictatures politiques d'antan, elle n'est plus une région porteuse de menaces pour la sécurité internationale. Après le processus de pacification en Amérique centrale, la conversion des pays d'Amérique latine à la démocratie se fera pratiquement sans heurts. Elle n'est donc pas dans l'Agenda des urgences des institutions européennes<sup>62</sup>.

La troisième et dernière période de notre analyse porte sur les années 2003 à 2006. Durant cette période on assiste à la véritable consolidation de la relation Union européenne-Amérique latine. Elle se caractérise par un renouveau des initiatives parlementaires pour accorder un poids plus important aux politiques destinées à la région. Les priorités des politiques d'aide au développement sont politiques et institutionnelles, économiques et humanitaires. Les relations politiques entretenues entre l'Union européenne et les pays d'Amérique latine entre les années

---

<sup>60</sup> Formule développée par Nicole Aubert expliquée dans son livre « *Le culte de l'urgence : la société malade du temps* », Éditions Flammarion, Paris 2003. L'important n'est pas aussi rélevant que l'urgent. L'important concerne les États fort pauvres de l'Afrique pendant que l'Amérique latine est important sans être vital ou urgent.

<sup>61</sup> Selon l'expression de Bernard Labatut reprise du titre de son article « *Amérique latine, des fissures dans « le continent de paix* » *Revue de Géographie économique*, N° 37, printemps 2006, Paris, p. 63-87

<sup>62</sup> En effet, avant les contacts politiques établis entre l'Europe et l'Amérique latine, plusieurs États en Amérique latine étaient vulnérables en raison des tensions sociales et des modèles dictatoriaux des politiques domestiques qui frôlaient l'extrémisme. Un cycle caractéristique est allé du conservatisme au populisme radical au début des années 70 dans la région de l'Amérique latine. Les États étaient faibles à cause de gouvernements inefficaces, incapables d'assurer les besoins minimaux de la population, à cause des tensions sociales et de la polarisation politique. La montée de la violence politique était très élevée.

1996 et 2006 sont riches d'événements, de succès, de ralentissements mais aussi de revers des objectifs fixés lors des Sommets.

Le recul historique s'avère peut être court mais il est compensé par la vaste étendue du sujet sur les dix ans de notre recherche.

## LE CHOIX DU SUJET

Impressionnée par la complexité de la structure de l'Union européenne, Madeleine Albright, ex - secrétaire d'État des États-Unis, avait coutume de déclarer, « *Il faut être français où génial, où les deux pour comprendre l'Europe*<sup>63</sup> ». Nous constatons les nombreuses incertitudes qui pèsent sur la compréhension de l'Europe. Pour Jacques Delors c'est un *objet politique non identifié*, (OPNI), dont personne ne possède « *le numéro de téléphone du responsable de la politique étrangère à appeler* » en temps de crise. Mais malgré l'existence de nombreux eurosceptiques, l'Union européenne est une réalité. Une réalité souvent qualifiée de complexe, d'abstraite, stagnante ou en constante évolution ce qui la rend de plus en plus digne d'analyse approfondie. Des ouvrages et des revues scientifiques lui sont consacrés. L'Europe, *volens nolens*<sup>64</sup>, est d'un abord complexe qui nous fait même le redouter. C'est aussi un oxymore et donc un objet passionnant d'étude. Nous ne pouvons pas vivre sans elle ni sans vouloir la comprendre. Vouloir éclaircir ce que Jean Michel Blanquer appelle *le jeu d'ombres et de lumières*<sup>65</sup> qui retrace la structure décisionnelle des institutions européennes est ici notre propos.

Il existe bien des raisons pour entamer une recherche sur la politique étrangère de l'Union européenne, de ses acteurs et de son contenu, à travers l'analyse de son processus décisionnel. Premièrement, l'Union européenne est sans le moindre doute un projet constamment en évolution et en devenir. La complexité de la production politique européenne a toujours été occultée par le marché unique, l'élargissement aux nouveaux États, la monnaie unique... Or la décision en politique étrangère est à l'ordre du jour. Les événements tragiques survenus

---

<sup>63</sup> Cité in ROY (J.), « *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América Latina* » Éditions Plaza y Valdez, México, 2003.

<sup>64</sup> Expression latine qui signifie « je veux, je ne veux pas » bon gré mal gré, que l'on soit consentant ou pas.

<sup>65</sup> BLANQUER (JM), « *Une décennie d'ombres et de lumières, réflexions sur l'Amérique latine au début des années 2000* » Institut des hautes études de l'Amérique latine, IHEAL. Note de l'IHEAL. Paris, 2000

dans les Balkans, ceux du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le conflit du Moyen Orient ou encore les désaccords politiques avec les États-Unis, le protocole de Kyoto, la Cour Pénale internationale de même que leur cavalier seul au Conseil de Sécurité, puis les attentats du 11 mars 2004 à Madrid et 7 juillet 2005 à Londres font que la décision de politique étrangère de l'Union européenne, en temps de crise ou en temps normal, retrouve une importance particulière dans le milieu académique.

Notre choix n'est pas une simple curiosité intellectuelle pour l'Union européenne où les débats et polémiques qui l'agitent. L'intérêt pour la décision européenne en politique étrangère de même que l'interaction interinstitutionnelle du triangle institutionnel européen nous semblent deux vecteurs essentiels pour l'analyse de la dynamique politique et économique extérieure des pays européens, les intérêts qui orientent la décision et les enjeux stratégiques qui l'accompagnent. Donald Munton déplore que le terme « *politique étrangère* » soit employé de telle manière qu'il « *est difficile de savoir s'il se réfère à des actions, des buts, des décisions, des objectifs, des stratégies, des intérêts, des orientations, des initiatives, des attitudes, des projets, des engagements ou quoi encore ?* <sup>66</sup> ». Notre étude porte plus spécifiquement sur les pratiques éminemment bureaucratiques et éminemment routinières. Il s'agit de la politique étrangère européenne pas telle qu'on l'a rêvé mais telle qu'elle se pratique le plus souvent au sein des institutions, avec prudence, précaution, et diplomatie. Il s'agit d'une politique de plus en plus technique, de fragmentation de décisions qui se pratiquent en réseaux et à niveaux multiples. Malgré la quantité d'ouvrages consacrés à son analyse, la politique étrangère de l'Europe, ainsi que son interaction entre le niveau européen à Bruxelles et le niveau national, les États membres, est toujours mal connue. Pour mieux la connaître nous avons voulu construire notre hypothèse et structurer notre plan de travail de la façon suivante.

---

<sup>66</sup> MUNTUN (D.), « *Comparative Foreign Policy: Fads, Fantasies, Orthodoxies, Perversities* », in ROSENAU (J), « *In search of Global Partners* », New York, Free Press, 1976, p. 258.

## **L'HYPOTHÈSE DE DÉPART**

La première question qui se pose est celle de savoir s'il y a une politique étrangère latino américaine de l'Union européenne ?

Les hommes politiques, décideurs de politique étrangère, se soucient des rapports entre puissances, notamment en scellant des accords. Grâce aux accords, les États parviennent à développer des relations de coopération sur la base de valeurs morales, faisant tourner la politique étrangère autour de quatre préoccupations centrales associées à la « *haute politique* » : la bonne gouvernance mondiale, la paix, la sécurité et la défense. A cet égard, la « *coopération au développement* » devient « *l'instrument* » essentiel de collaboration entre l'Union européenne et l'Amérique latine en vue de la mise en œuvre d'une « *bonne gouvernance* » de paix et de sécurité.

Le défi pour l'Europe dans cette démarche est de devenir un acteur des relations internationales majeur, voire global sans cesser pour autant d'être une puissance post westphalienne. Pour l'Union européenne, le maître mot est *l'interdépendance* développée avec les pays tiers depuis une vision humaniste et pacifique des relations internationales dans une tentative de synthèse entre l'approche kantienne et hobbesienne. Ces relations doivent tendre vers la convergence politique en vue de procurer un bénéfice mutuel de long terme.

## **L'APPROCHE THÉORIQUE**

Notre approche est une approche libérale-rationaliste-institutionnaliste dans le sens où les États sont en première ligne mais il faut aussi prendre en compte les ONG, la société civile, les groupes d'intérêt, les groupes de pression les lobbyistes, etc. qui interviennent dans l'environnement des relations UE-AL. Les intérêts et objectifs des relations sont rationnels. L'institutionnalisme est le socle de la coopération et de la bonne gouvernance entre États membres.

A cet effet, l'un des éléments essentiels pour assurer l'existence du principe d'interdépendance entre acteurs est l'absence de l'utilisation des moyens militaires, de même que le refus de l'exercice d'une relation de domination par la force dans les relations internationales<sup>67</sup>. A l'encontre des réserves de Kenneth Waltz à l'égard de l'interdépendance, Robert Keohane et Joseph Nye affirment que l'interdépendance favorise le développement des négociations. A cet effet, la patience, la création et la diversification des liens économiques et l'engagement politique sont un chemin qui conduit à la coopération plutôt qu'à la confrontation<sup>68</sup>. Dans le cadre de l'Union européenne la politique *des petits pas* de Jean Monnet a servi de catalyseur guidant les efforts de la diplomatie européenne. De cette façon, le rapprochement entre nations est possible en débutant par un rapprochement d'intérêts à travers la coopération dans le domaine économique pour ensuite encourager une coopération politique à travers l'intégration régionale. Les initiatives de l'UE dans ce domaine sont largement répandues aux quatre coins de la planète. Ce phénomène s'est traduit par une forte participation européenne à l'aide internationale pour les diverses régions<sup>69</sup>. Ainsi, la puissance économique de l'Europe joue un rôle que les autres puissances sont loin de jouer : premier investisseur étranger, premier bailleur de fonds, premier partenaire commercial...

L'abandon de la force, la diversification des canaux de communication, la mise en place d'une politique internationale fondée sur la coopération, la diversification stratégique des économies européennes constituent les fondements de la nouvelle stratégie latino américaine de l'Union européenne qui se développe pour créer un modèle universel *interdépendant*<sup>70</sup>. Selon Joseph Nye et Robert Keohane l'interdépendance peut se définir comme suit :

[...] Il y a interdépendance entre une série d'acteurs lorsque sur une question politique précise chacun de ces acteurs dépend du comportement des autres<sup>71</sup> »

Le principe de l'interdépendance n'est pas le seul qui vise la création d'un système international pacifique par le biais de la coopération. C'est aussi l'objectif du fonctionnalisme.

---

<sup>67</sup> MCLEOD, (A.) et O'MEARA (D.), « *Théories des Relations Internationales, Contestations et résistances* », Centre d'Études des Politiques Étrangères de Sécurité, CEPES, Éditions Athéna, Montréal, 2007.

<sup>68</sup> NYE (J.), KEOHANE (R.), "*Power and Interdependence*", Editions Longman, United States, 2001.

<sup>69</sup> Par exemple pour le Moyen Orient, il sera destiné pour la période 2007-2013, 518 millions d'€ par an, en Méditerranée pour la même période il s'agit de 16 millions d'€ par an ; en Asie, 5,187 Millions d'€ par an.

<sup>70</sup> NYE (J.), KEOHANE (R.), "*Power and Interdependence*", Editions Longman, United States, 2001.

<sup>71</sup> KEOHANE (R.), NYE (J), Idem.

La théorie fonctionnaliste met l'accent sur l'intégration pacifique de l'espace politique international par la mise en place d'institutions qui transcendent l'État<sup>72</sup>. En ce qui concerne notre travail, plusieurs problèmes se sont posés quant à la pertinence de l'application de la théorie fonctionnaliste. Notamment, elle est trop déterministe et ignore le politique. Tous les problèmes sont considérés comme des problèmes techniques, qu'il s'agisse de l'éducation, du bien-être social, des droits de l'homme, l'exclusion sociale, entre autres. La création d'institutions *ad-hoc* qui vont résoudre les problèmes techniques des propres institutions nous amènerait au développement pléthorique des institutions. Le fonctionnalisme lui aussi peut être développé par le biais d'une logique institutionnelle mais à caractère strictement étatique<sup>73</sup>. A la différence de l'approche fonctionnaliste, l'interdépendance promeut l'intégration du système politique entre entités étatiques. Sans revenir au débat inachevé qui tient au caractère quasi étatique de l'Union européenne, selon l'approche fonctionnaliste, l'Union européenne est comprise telle une nouvelle forme d'État, assurant une certaine forme de gouvernance dans un contexte de globalisation croissante.

L'importance de la théorie de l'interdépendance pour notre problématique de recherche tient à ce qu'elle nous permet d'analyser les relations complexes entre deux entités asymétriques

Ce paradigme a l'avantage de considérer que les relations internationales contemporaines ne correspondent pas au modèle conflictuel et interétatique des théories réalistes<sup>74</sup>.

L'interdépendance est aussi un essai théorique qui se rapproche de la réalité en essayant de montrer le « *genre idéal d'une construction des relations internationales dans un monde politique changeant* »<sup>75</sup>. Cette théorie soutient que la nature du monde politique est en constant changement depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle. Le développement de l'économie, du commerce, des communications montrent combien le monde est devenu interdépendant. La construction d'une relation d'interdépendance deviendra « *complexe* » suite à la multitude et

---

<sup>72</sup> La clé pour l'intégration est le bien-être social, qui est supposé être assuré plus efficacement par des institutions supranationales. L'État est considéré ici comme une institution imparfaite qu'il s'agit de démembrer progressivement de ses capacités, avec l'objectif final de diminuer la conflictualité interétatique.

<sup>73</sup> Les défaillances du fonctionnalisme sont reprises par le néo fonctionnalistes qui réintroduisent le facteur politique dans leur approche. Malgré le développement de l'approche *top-down* (du haut vers le bas) du néo fonctionnalisme, en insistant sur le rôle des élites dans la mise en place de processus de coopération dans ce cas les institutions et non le peuple, celui-ci reste inter-étatique

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> « *An ideal type of relations in world politics* », in KEOHANE (R), NYE (J), "Power and Interdependence", 3ème Edition, Longman. États-Unis 2001.

asymétrie des acteurs en jeu. Plus il y a de différences entre les acteurs et plus grande sera la complexité de la relation d'interdépendance entre eux<sup>76</sup>.

Les écoles modernistes ou *transformationnistes* qui croient que l'interdépendance politique, sociale et économique a complètement changé le monde des relations internationales, argumentent « *qu'un degré poussé d'interdépendance sera mutuellement bénéfique et créera des liens solides fondés sur une communauté d'intérêts et des vues octroyant aux partenaires une plus grande sécurité politique*<sup>77</sup> ». De cette façon les partenaires se fixent de plus en plus des objectifs économiques, politiques sur des logiques de sécurité à court, moyen et long terme jusqu'au point de devenir fortement interdépendants. Ainsi la notion d'interdépendance met l'accent sur le caractère *mutuel* des intérêts des acteurs internationaux. Ce caractère est manifeste dans la décision chaque fois que le changement de position des intérêts des décideurs politiques, que ce soit au plan géopolitique, économique ou hiérarchique, affecte les décisions des autres décideurs.

Avec l'interdépendance, Robert Keohane et Joseph Nye proposent une conception dynamique de l'ordre international. Or, le cadre de leur analyse ramène obligatoirement à l'État. Malgré cela, ils ont contribué à élargir le cadre d'interprétation de la politique étrangère en abandonnant la conception réaliste qui voit l'État comme un instrument institutionnalisé qui poursuit l'intérêt général. Ces auteurs l'envisagent au contraire sous l'angle « *d'un processus fluctuant d'ajustement entre les demandes de la société interne et les contraintes internationales*<sup>78</sup> ». Ainsi, entre l'externe et l'interne, le concept de l'interdépendance complexe est clairement plus libéral que réaliste. Il est proche des thèses transformationnistes des théoriciens des Relations internationales centrées sur l'interdépendance conçue comme antécédent de la globalisation<sup>79</sup>.

Pour sa part Robert Keohane souligne l'importance de l'interdépendance économique entre États. Dans les échanges commerciaux les deux parties trouvent des avantages et pour que ces échanges aient lieu, il est indispensable que les États-nations se mettent d'accord sur les règles. Robert Keohane, convaincu que l'on n'acquiert pas la confiance d'autrui par les armes prône l'usage du *soft power c'est-à-dire* la coopération commerciale, la diplomatie et la

---

<sup>76</sup> Voir aussi la loi de l'avantage comparative.

<sup>77</sup> Document de travail de l'Organisation pour la Coopération et le développement économiques (OCDE), « *Mondialisation et interdépendance à l'horizon 2020 : Les pays et populations pauvres peuvent ils prétendre à la prospérité dans une nouvelle ère fondée sur l'interdépendance ?* » Paris, 1999. pp23.

<sup>78</sup> KEOHANE (R), et NYE (J), *ibid.*

<sup>79</sup> HELD, (D.), « *Global Transformations* ». Editions Polity Press, Cambridge, United Kingdom, 1999. p. 75.

diffusion de normes et de valeurs plutôt que les conflits, pour convaincre les positions antagonistes<sup>80</sup>. De cette façon, l'interdépendance ne sera pas uniquement économique mais elle évoluera en même temps que la situation internationale. Elle deviendra politique, sociale, environnementale, culturelle, technologique, etc. selon un processus de politisation des intérêts étudié par Ole Weaver<sup>81</sup>. L'importance de l'interdépendance dans les relations internationales s'avère ambiguë puisqu'il s'agit d'un modèle expérimental. Il s'agit de savoir « *comment les politiques internationales devraient être à travers l'analyse de ce qu'elles sont* »<sup>82</sup>. La théorie de l'interdépendance complexe s'attache à l'analyse de tout type d'acteur étatique et non étatique pour étudier les problèmes globaux de la scène.

Notre travail va consister dans une analyse structurelle, analyse des structures politiques institutionnelles, pour appréhender la production de politique étrangère de nature élastique, adaptable à une réalité donnée. L'approche méthodologique doit être en consonance avec les exigences d'élasticité de l'objet. Elle doit avoir la capacité de trouver l'équilibre entre l'approche choisie et la réalité donnée. Dans l'analyse du discours, la méthode logico – déductive directe, bien qu'elle ne soit pas une science exacte, parce qu'elle n'est pas quantifiable ou maîtrisable mais déductive, légitime les hypothèses théoriques qui ne peuvent être séparées du processus grâce auquel elles sont générées<sup>83</sup>. « *Cette approche se penche à l'origine sur deux hypothèses logiques et larges, qui conduisent à mettre en évidence la relation avec une troisième hypothèse* »<sup>84</sup>. Par exemple,

1. « *La politique étrangère européenne est de nature complexe,*
2. « *Le dossier « Amérique latine » est une partie importante de l'Agenda de politique étrangère européenne* » ;
3. En conséquence : « *la partie de l'Agenda européen concernant l'ensemble des pays d'Amérique latine est une partie importante et aussi complexe que la même politique étrangère européenne* ».

---

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> WEAVER (O.), « *Societal Security: The concept* » in WEAVER (O), « *Identity Migration and the new Security Agenda in Europe* », Éditions Pinter, London, 1993, p. 17-40.

<sup>82</sup> KEOHANE (R), et NYE (J), Op. Cit.

<sup>83</sup> GLASER (B), et STRAUSS (A), « *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research* », Aldine Pub & Co, Chicago, 1967. p. 271.

<sup>84</sup> GLASER (B), et STRAUSS (A), Idem.

En d'autres termes et comme l'affirment B. Glaser et A. Strauss ; « *La génération de la théorie signifie que les concepts et les hypothèses sont dérivés des données et doivent être systématiquement travaillés en relation avec elles. Dans une première étape, les hypothèses sont d'abord des suggestions de relations entre les catégories analytiques qui seront vérifiées par la suite. La première version d'une hypothèse va nécessiter uniquement des données suffisantes mais pas nécessairement des preuves irréfutables et elle peut être ajustée en fonction des données recueillies* »<sup>85</sup>.

De cette façon, comprendre la logique des institutions demande une analyse centrée sur la décision interne. L'approche décisionnelle basée sur la *méthode logico – déductive directe* nous guidera à travers l'analyse décisionnelle de la politique latino-américaine de l'Europe produite au sein des institutions européennes. La méthode logico-déductive directe devient ainsi un processus de reproduction théorique qui ne se termine jamais. C'est un engrenage *cause - effet – cause - effet*. Dans cette optique, notre recherche implique de pouvoir s'appuyer, dès le départ, sur un ensemble vaste et diversifié de données. La démarche d'auto-interprétation nous semble plus qu'une analyse politique, une démarche sociologique visant la compréhension par l'interprétation d'actions orientées significativement. Il s'agit de donner du sens aux relations UE-AL.

En conjonction avec notre approche méthodologique, la méthode de l'analyse de discours largement répandue en science politique se révèle essentielle pour comprendre la logique interne de la prise de décision mais reste à l'écart de l'analyse de problèmes de manque de cohérence, abus d'influence institutionnelle des plus forts et des éventuelles contradictions qui pourraient apparaître.

Les démarches du « couplage » des méthodes nous ont conduits à nous interroger sur la faisabilité du sujet. Notre analyse porte sur une période très dynamique où les événements qui affectent notre objet d'étude sont en constant changement. Ayant pris la décision de relever ce défi, nous avons trouvé quelques difficultés tout au long de notre recherche.

---

<sup>85</sup> GLASER (B), et STRAUSS (A), Idem.

## LES LIMITES DU SUJET

La politique étrangère européenne ne s'explique pas uniquement par l'interaction entre interne et externe. Il s'agit d'une politique aux visages multiples, changeants et parfois contradictoires. La représentation des intérêts aussi multiples que les membres de l'Union européenne se fait à travers la multiplicité des institutions en fonction des objectifs poursuivis par l'Union d'où la nécessité de développer des institutions capables de couvrir ces exigences. Pour cette raison, l'action extérieure de l'Union européenne se présente aussi sous différentes formes et émane des différents acteurs, les institutions d'une part et les États membres d'autre part. Le capacité de l'Union européenne à négocier des accords internationaux et à les mettre en œuvre détermine en partie la reconnaissance par les pays tiers du rôle de l'Union européenne comme acteur international. La PESC est le point d'équilibre des politiques étrangères des États membres, résultat d'une double réalité, la souveraineté des États membres et les compétences attribuées à l'Union européenne.

Ainsi, la production de la politique étrangère latino américaine de l'Europe se développe donc en deux étapes. Tout d'abord, vers le début de la décennie des années 1990 et aux yeux de la Commission, la région latino américaine était comprise tel un grand ensemble de pays, dans la vision commune de l'Union européenne, sans prendre en considération l'hétérogénéité de chaque sous région qui la composait. Petit à petit l'approche « européenne » de la région va se transformer et donnera naissance à une série de regards différents sur l'organisation du continent<sup>86</sup>. Tout d'abord ce regard est économique. Il regroupera les principaux blocs régionaux, les pays émergents et les pays à faible développement économique. A cet effet, la division continentale s'oriente vers trois sous régions, la Communauté Andine des Nations (CAN), le MERCOSUR et l'Amérique Centrale. Par la suite, l'Union européenne développe une approche différenciée à l'égard des économies les plus dynamiques du continent, Chili et Mexique. La dernière approche se fait par pays<sup>87</sup>. Ainsi, pour chacun des pays, régions et sous

---

<sup>86</sup> Cela s'explique par l'instabilité vécue au sein de la Commission par la crise qui s'installe lors de la Commission Santer des années 90, qui se répercute dans le reste des institutions et dans son fonctionnement limité. Elle provoquera en conséquence, que les politiques destinées à l'extérieur de l'UE ne s'avèrent pas efficaces mais plutôt démonstratrices de la crise institutionnelle qui se véhicule à l'intérieur de l'UE. C'est à partir de l'investiture de la nouvelle commission d'urgence, sous l'égide de Romano Prodi (de 1999 à 2004) ayant au moteur d'action extérieure les Commissaires Pascal Lamy et Chris Patten, que l'approche à l'égard de la région latino américaine changera prenant en compte la grande diversité des pays latino américains, créant une stratégie différenciée, qui concernera déjà une approche orientée vers la régionalisation

<sup>87</sup> Entretien avec Javier Fernández Fernández. Membre de la Commission parlementaire des relations extérieures et fonctionnaire du Parlement européen.

régions d'Amérique Centrale et Amérique du Sud, ainsi que pour le Chili, le Mexique et le Brésil, une stratégie particulière sera développée<sup>88</sup>.

L'analyse du triangle institutionnel de l'UE concentre notre attention sur le fait que la production de la politique latino américaine de l'Europe, pour complexe qu'elle soit, dépend du travail conjoint des trois institutions pour sa production. Chacune des institutions défend un rôle bien précis, qui en certains cas peut être compris comme un abus de pouvoir à l'égard des autres. Néanmoins, il est inimaginable de dissocier, voire d'isoler leur analyse car l'Europe, étant unifiée sur le plan politique, harmonisée sur le plan économique et social, ne doit pas être rigide sur le plan institutionnel. Les difficultés s'enchaînent à ce stade là. Le problème n'est pas uniquement l'interprétation logique que nous pourrions donner à la création d'un *objet* politique ainsi qu'à toutes les contraintes institutionnelles que cela représente, c'est aussi un problème de perceptions. Prenons ainsi le constat de Robert Keohane selon lequel «*must important things are lost in translation*<sup>89</sup>». L'observateur ne pourra jamais se couler dans le moule des structures internes. Il ne pourra qu'apprécier de loin les méthodes et l'orientation de la décision et de la production de politique étrangère européenne à l'égard des États d'Amérique latine sauf s'il se trouve à l'intérieur de cette structure institutionnelle. *Rex imperator in regno suo est*<sup>90</sup>. Cette dernière contrainte ne relève pas du secret ou de la «*politique de confidentialité*» que maintiennent les institutions politiques comme règle déontologique, mais du fait que cette confidentialité conduit à la distorsion du regard que l'observateur extérieur possède sur le processus interne. Ce dernier se rapprochera certes de *l'essence de la décision* mais il s'agira toujours d'une approximation de la réalité observée sans pour autant la toucher. C'est pour cette raison qu'en tant qu'observateur extérieur on ne peut que se limiter à faire des interprétations logico-déductives.

Il reste un travail titanesque à réaliser pour connaître les véritables intérêts qui ont bâti la décision. Nous reprenons ici l'affirmation de Joseph Nye et Robert Keohane sur l'analyse empirique des relations internationales ; «*[...] toute analyse théorique est une approximation*

---

<sup>88</sup> Il existe trois *Regional Strategy Papers*, au total, Amérique centrale, CAN et MERCOSUR, et 18 *Country Strategy Papers* pour tous les pays d'Amérique latine à l'exception de Cuba et des Caraïbes, la Guyane Française qui est un département français, le Suriname, ex colonie Néerlandaise et le Guyana, ancienne colonie britannique, ces deux derniers appartenant au groupe des pays ACP.

<sup>89</sup> KEOHANE (R), «*Power and Governance in a Partially Globalized World*», Editions Routledge, London, New York, 2002.

<sup>90</sup> «*Le roi est empereur dans son royaume*» in DUROSELLE (JB), «*Tout empire périra : Théories des relations internationales*», Éditions Armand Colin, Paris, 1992.

*de la réalité sans pour autant savoir si l'on se trouve loin ou près d'elle, mais certainement autour*<sup>91</sup> »

## LA DÉLIMITATION DU SUJET

Le problème majeur de notre travail a été de délimiter notre sujet et ensuite de lui donner une structure logique. Nous avons été très ambitieux à l'heure de circonscrire notre champ d'étude<sup>92</sup>.

Dans le jeu de l'intergouvernementalisme européen, uniquement les pays tels que la France, l'Italie, l'Allemagne, les Pays Bas et l'Espagne, possèdent des intérêts forts et particuliers en Amérique latine<sup>93</sup>.

Pour l'Espagne, l'un des objectifs de politique étrangère concerne le « rapprochement des continents ». L'Espagne prétend être le principal interlocuteur des pays d'Amérique latine dans les enceintes européennes. Elle a su s'affirmer comme un acteur important, voire essentiel dans la production de la nouvelle initiative politique latino américaine de l'Europe. Elle plaide au sein des enceintes de l'Union européenne pour l'insertion de la région latino américaine dans l'Agenda international européen<sup>94</sup>.

Nous postulons que l'Amérique latine est plurielle. Nous partageons la vision pluraliste vers laquelle tend l'Europe aujourd'hui qui nous paraît bien plus proche des réalités que l'approche globale et paradoxalement réductrice qui a prévalu pendant longtemps. Cette diversité des réalités politiques, économiques, sociales et culturelles nous permet aussi de penser avec Alain Rouquié que l'Amérique latine est aussi cet « extrême occident » avec lequel l'Europe a tant de choses à faire.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Idem.

<sup>92</sup> Non seulement l'analyse de politique étrangère relève d'un problème majeur qui ne concerne pas une seule nation européenne, mais « des nations » européennes. Chacune d'elles défendant des valeurs universelles mais aussi des valeurs propres du national, c'est à ce sujet là que l'on peut parler de l'unité dans la diversité.

<sup>93</sup> Ce propos est toutefois aujourd'hui à nuancer car certains pays issus du dernier élargissement à l'Est montrent un intérêt pour l'Amérique latine.

<sup>94</sup> Entretien avec Javier Fernandez Fernandez, Administrateur des organes parlementaires et membres de la Commission parlementaire de relations extérieures du Parlement européen.

<sup>95</sup> ROUQUIÉ, (A), « *Introduction à l'extrême Occident* », Éditions Seuil, Paris, 1986.

Nous n'avons pas trouvé un cadre théorique qui puisse décomposer l'analyse des relations des deux régions en plusieurs entités ou sous régions. Les analyses sont trop souvent limitées à la perception globale puisque sa dissociation en sous régions qui serait plus adaptée à la compréhension de l'ensemble latino américain n'est pas encore tout à fait assimilée par l'Union européenne. Cette asymétrie des acteurs rend aussi ardue qu'intéressante l'analyse.

En fonction de l'orientation de notre analyse, pour étudier le cœur des institutions européennes, nous avons choisi de nous appuyer sur les travaux de Kirsten Westphal, « *European Decision – Making toward Latin America: A Policy Approach of a Visionary Partnership or of Anachronistic North-South relations* <sup>96</sup> », portant sur le processus de décision de l'Union européenne.

L'auteur définit ainsi les limites de son étude : « *La stagnation habituelle des négociations - caractéristique habituelle du partenariat stratégique entre l'Union européenne et les États d'Amérique latine- peut être justifiée par des facteurs internes évaluant les moteurs, les objectifs et les acteurs qui influencent ou ralentissent les relations bi-régionales ? [...] L'analyse du processus décisionnel permet d'identifier les acteurs pertinents et les intérêts qui se trouvent derrière la politique européenne à l'égard des États d'Amérique latine* <sup>97</sup> »

L'un des principaux apports de ce travail consiste à démontrer que malgré le fait que l'UE a choisi la politique étrangère comme un terrain politique d'exportation des valeurs, règles et procédures de décision spécifiques, la procédure décisionnelle n'a pas permis de construire *un modèle* de relations spécifique entre l'Union européenne et l'ensemble des États d'Amérique latine. Ce travail cherche aussi à démontrer que lorsque le temps de prendre des décisions concrètes arrive les politiques sont la plupart du temps prisonnières d'un mélange d'égoïsme national et d'intérêts particuliers entre les États membres. Cette remarque nous amène à souligner combien il est difficile de créer des relations solides car l'Union européenne se retranche derrière des compromis de rhétorique discursive qui lui font perdre toute crédibilité et efficacité dans l'affirmation d'un « *soft power* » <sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> WESTPHAL (K), « *European decision – making toward Latin America: A policy approach of a visionary partnership or of anachronistic North-South relations?* », Editions Nomos, Germany, 2005.

<sup>97</sup> Traduction de l'anglais, in WESTPHAL (K), Idem.

<sup>98</sup> WESTPHAL (K), Op. Cit.

Kristen Westphal étudie à travers une analyse logico-déductive du processus décisionnel les orientations politiques de l'Europe à l'égard de l'Amérique latine. Elle conclut que les relations établies ne sont pas le résultat d'une logique d'opportunité ou une simple *occasion* d'établir avec l'Amérique latine des liens étroits mais bien davantage la traduction d'une véritable doctrine de politique extérieure. Ce corpus permet de développer entre la Commission, le Conseil et le Parlement européens un *champ* dans lequel les priorités et les intérêts sont clairement établis.

La méthode logico déductive utilisée par Kristen Westphal offre un cadre d'analyse prospectif des relations entre les deux régions. Malheureusement et malgré l'intérêt de la méthode choisie par l'auteur, l'étude ne permet pas d'élucider les objectifs sous-jacents du processus décisionnel. La raison est fort simple, ni les variables ni les objectifs recherchés sont uniformes ni délimités. De la même façon, les intérêts des États ainsi que ceux des institutions ne se maintiennent jamais dans la même hiérarchie<sup>99</sup>.

Nous avons déjà dit que pour l'UE la priorité ne se trouve pas en Amérique latine. Rien à voir avec la politique africaine de l'Europe qui a toujours été très dynamique vu l'intérêt que représente la stabilité politique et économique des voisins proches. Les pays du bloc « Afrique, Caraïbe et Pacifique », (ACP) sont à ce jour les pays les plus impliqués par la coopération économique, financière et technique des institutions européennes. En ce qui concerne la politique méditerranéenne de l'Union européenne, l'intérêt stratégique et politique se développe dans le cadre d'une vision large de la sécurité préventive. La coopération dans le domaine économique et de la sécurité des frontières européennes constitue l'objectif principal.

Notre analyse nous a permis d'arriver à interpréter positivement la relation de partenariat entre l'Union européenne et les États d'Amérique latine. C'est-à-dire que malgré les maigres résultats, la volonté politique existe même si les efforts ne s'avèrent pas aujourd'hui suffisants pour permettre à ce continent de surmonter ses faiblesses structurelles.

---

<sup>99</sup> L'organisation des priorités correspond aux modifications de l'environnement international, tel une pyramide qui peut, le moment venu, transformer ses priorités dans un ordre hiérarchique différent. Puisque la réalité n'est pas aussi statique. La référence provient du « *Modèle de Maslow* » et la « *pyramide des besoins de l'être humain* ».

Certes les partenariats relèvent d'une procédure décisionnelle commune ; de même le dispositif institutionnel au cœur du processus a joué le même rôle pour la définition des trois partenariats. Or, les intérêts véhiculés pour la création de chaque partenariat ont été fort différents. En effet, les relations entretenues avec chaque partenaire répondent à un contexte spécifique, s'inscrivent dans une histoire différente, répondent à des intérêts qui ne s'inscrivent pas dans la même hiérarchie des priorités<sup>100</sup>. C'est de ce constat que naît notre interrogation concernant l'existence d'une politique latino américaine de l'Union européenne et sa signification. La méthode logico déductive ne conduit qu'à des généralisations, c'est là qu'elle trouve ses limites. Il nous faut donc avoir recours à une approche plus spécifique. Quelles sont les variables exogènes et endogènes qui seront prises en compte dans la production de la politique étrangère à l'égard de cette région du monde ? Ce constat nous a conduits à appréhender le processus décisionnel sous l'angle de la théorie du choix rationnel.

## **LES DIFFÉRENTES THÉORIES DE LA DÉCISION**

Les théories de la décision peuvent être déclinées en cinq grands types d'approches qui privilégient selon le cas : la rationalité de l'action, la psychologie du décideur, les contraintes organisationnelles, le poids des compromis et finalement le contexte de l'action. Le facteur commun de ces approches est l'importance que les distorsions cognitives personnelles ont de la décision. Cette dernière est supposée être un processus rationnel. Ainsi le mélange de disciplines telles que l'histoire, la psychologie, la psychologie sociale et la sociologie, a permis aux théoriciens de la politique étrangère, parmi lesquels se trouvent Richard Snyder, Kenneth Waltz, Hans Morgenthau et Henry Kissinger, de configurer la notion de *perception* et notamment son rôle dans la décision. Cette notion, ainsi que celle d'intérêt national deviennent des variables explicatives principales pour expliquer la configuration d'un processus décisionnel qui répond à des considérations d'ordre rationnel, c'est-à-dire d'ordre *socio-psycho-historique*<sup>101</sup>. De la même façon, Robert Jervis nous rappelle aussi que la notion *d'image* est très importante dans la décision en politique étrangère. L'image que les décideurs

---

<sup>100</sup> Entretien avec le Commissaire José Luis Trimiño, Directeur régional de la « Direction général C » des pays de l'Afrique Caraïbe et Pacifique, ancien directeur stratégique de la « Direction B », Asie et Amérique latine.

<sup>101</sup> VIOTTI (P), « *International Relations Theory, Realism, Pluralism, Globalism and Beyond* », Editions Allyn Bacon, 3<sup>rd</sup>, London 1999, p 207.

internationaux ont d'un objet, d'un acteur ou d'un enjeu est déterminante dans la décision qui sera finalement prise<sup>102</sup>.

Les concepts clés de l'analyse cognitive sont les notions de *perception*, de *compréhension*, de *simplification* et d'*interprétation de la réalité*. En effet, l'approche cognitive postule que les représentations du contexte national et international influencent la prise de décision. L'analyse cognitive prend aussi en compte les aspects psychologiques de la prise de décision et place le décideur individuel et les institutions nationales en tant qu'éléments de l'environnement de la décision au centre de la recherche en sciences sociales. Dans les années 1990, c'est une redécouverte suite à la fin de la guerre froide. Plus tard d'autres phénomènes sont apparus qui échappaient largement à ces modèles. La construction européenne, les conflits ethniques, la nouvelle violence internationale, les droits de l'homme et la prise en compte des préoccupations environnementales ont imposé le développement de nouvelles approches. C'est dans ce contexte de profond changement que le rôle des normes, des identités et des valeurs ainsi que des représentations culturelles a pris une importance considérable dans l'analyse des relations internationales. Cette évolution est allée jusqu'à remettre en cause l'approche *stato-centrée*<sup>103</sup>. L'analyse cognitive a développé des approches individualistes, du rôle des valeurs et des perceptions du monde affectant les processus décisionnels. Ces approches s'efforcent de comprendre la relation entre les pratiques sociales tangibles et des systèmes de valeurs symboliques. En ce qui concerne plus spécifiquement l'analyse des comportements en matière de politique étrangère Pierre Bourdieu nous indique des pistes intéressantes. Il définit « *l'habitus social* » comme un système relativement stable de principes génériques issus d'une construction sociale et historique<sup>104</sup>. Cette approche prend en compte *les préférences d'action individuelles*. Nous parlons ici de la préférence du choix de chaque individu ainsi que de modes d'action normatifs et cognitifs, par exemple la structure mentale personnelle, qui conduit à la prise d'une décision déterminée, acceptée collectivement et dans laquelle la poursuite de l'intérêt rationnel est intégrée.

Néanmoins si cette approche a le mérite de sortir des schémas purement mécaniques et tient en suspicion la prétention rationnelle du réalisme, elle a le défaut d'insister sur les processus

---

<sup>102</sup> JERVIS (R), « *Perception and Misperception in International Politics* », Princeton University Press, Princeton, 1976. Voir aussi pour une introduction succincte du problème de la perception en Politique étrangère, J-J Roche « *Théories des Relations Internationales* », Ed. Montchrestien, Paris 1994, pp 167

<sup>103</sup> BADIE (B), « *L'État importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique* », Éditions Fayard, Paris, 1992.

<sup>104</sup> BOURDIEU (P), « *Esquisse d'une théorie de la pratique* », Éditions Droz, Paris, 1972, p 23.

cognitifs individuels et sur les particularismes de chaque situation. Il est important de souligner que dans un processus rationnel, la manière dont les informations sont perçues par les acteurs et transformées en choix sont essentielles à la compréhension de la décision. Kalevi Holsti mentionne que « *l'image que les décideurs se font de la réalité acquiert plus d'importance que la « réalité objective* <sup>105</sup> ». Les travaux de Kalevi Holsti sur la perception reposent sur le postulat selon lequel il existe un décalage entre le *monde réel* et la vision que le décideur se fait de ce monde, décalage qui peut conduire à une mauvaise compréhension de la réalité et à des décisions inappropriées.

En analysant les causes du décalage entre la réalité et ce qui est observé, Alexander George<sup>106</sup> met l'accent sur l'incapacité du décideur à saisir toute la complexité de certaines réalités, ce qui conduit à trier, à la simplifier, à la réduire à ses attributs les plus significatifs afin de rendre les choix plus aisés. D'autres auteurs tels que Robert Keohane et J. Goldstein, ont souligné l'importance du « *Système de croyances* <sup>107</sup> » du décideur qui contribue à structurer sa vision du monde<sup>108</sup>.

C'est finalement l'approche d'Herbert Simon que nous avons retenu pour notre cadre d'analyse. Cet auteur développe une approche très approfondie sur la manière dont les êtres humains prennent leurs décisions. Son étude s'articule autour de trois axes de réflexion. Le premier axe porte sur la question de la rationalité humaine. La notion de rationalité limitée des agents telle que la conçoit Herbert Simon le conduit à s'opposer au postulat de la rationalité de *l'homo economicus*. Cette réflexion cherche à construire une théorie scientifique de la rationalité humaine. Qu'est-ce qu'un homme de science peut dire de cette rationalité compte tenu de ce qu'il observe ?

Cette réflexion débouche sur le concept de rationalité procédurale qui permet de comprendre la manière dont les individus prennent leurs décisions.

Le deuxième axe concerne le rôle de l'organisation. L'organisation est analysée à partir des procédures de prises de décision qu'elle met en place. Ces dernières permettent de

---

<sup>105</sup> HOLSTI (O), « *The Belief System and National Images : a Case Study* » in Conflict Resolution Vol 5 N°3 Septembre 1962

<sup>106</sup> GEORGE (A.L.), « *Presidential Decision making in Foreign Policy, The Effective Use of Information and Advice* » Collection Boulder, Editions Westview Press. 1980

<sup>107</sup> GOLDSTEIN (J), KEOHANE (R), « *Ideas and Foreign Policy* », Editions Cornell University Press, Ithaca, 1993. pp 68-81

<sup>108</sup> Ibid.

comprendre comment les organisations agissent puisque la décision est le préalable à toute action. Ici, il y a deux aspects dans l'analyse. Le premier consiste à mettre en évidence les mécanismes de prise de décision et ainsi mesurer l'efficacité de l'organisation par sa capacité à prendre les bonnes décisions. Cependant, cette efficacité nécessite d'explicitier, et c'est là le second aspect de l'analyse, la manière dont les individus peuvent agir ensemble dans l'organisation alors même qu'ils peuvent avoir des visions du monde différentes

Le troisième axe, enfin, porte sur la possibilité de développer une nouvelle approche de la science à côté des sciences naturelles. Cette nouvelle approche inclurait toutes les sciences qui ont pour vocation d'étudier ce qui est construit par l'homme, des organisations sociales complexes jusqu'aux objets les plus quotidiens. Herbert Simon propose d'appeler cette nouvelle approche « *sciences de l'artificiel* <sup>109</sup> ».

L'initiative politique latino-américaine de l'Europe constitue ainsi un cadre d'analyse intéressant pour l'application de l'analyse cognitive puisque cette dernière est non seulement le produit d'un système décisionnel complexe mais la conséquence d'une perception, d'une assimilation et d'une interprétation de la réalité latino américaine à travers le prisme européen. La décision aura un caractère artificiel mais rationnel et sera organisée en fonction des perceptions des acteurs.

Néanmoins reconnaître l'importance des perceptions ne signifie nullement que la production d'une politique étrangère relève uniquement d'une perception ou interprétation de la réalité. La politique étrangère se construit aussi grâce à l'existence d'une histoire, d'une culture, d'un idéal de sécurité, des intérêts nationaux, d'un environnement qui n'est pas uniquement le produit d'une perception mais d'une « *construction politique de la réalité observée* » selon une logique constructiviste que Pierre Bourdieu définit dans les années 1970 « *comme la jonction de l'objectif et du subjectif* »<sup>110</sup>. Cette construction politique est enrichie avec le

---

<sup>109</sup> SIMON (H.A.), "*The Sciences of The Artificial*", (1969/1996), 3eme Edition traduite par Jean-Louis LE MOIGNE, Éditions Gallimard, 2004. La création des Sciences de l'Artificiel s'explique par trois facteurs :

-Par le refus de traiter les sciences humaines sur le modèle exclusif des sciences naturelles, celui de la soumission à des lois naturelles.

-Par le refus du découpage entre les sciences et les humanités en recherchant le noyau commun de connaissances qui les relie.

-Par son artificialité. C'est-à-dire que les objets construits par l'homme, parce qu'ils sont créés pour répondre à un besoin spécifique, ont un caractère contingent, ce que Herbert Simon nomme leur artificialité.

<sup>110</sup> « *Par structuralisme ou structuraliste, je veux dire qu'il existe, dans le monde social lui-même, [...] des structures objectives indépendantes de la conscience et de la volonté des agents, qui sont capables d'orienter ou de contraindre leurs pratiques ou leurs représentations. Par constructivisme, je veux dire qu'il y a une genèse*

processus cognitif dans lequel les informations perçues sont transformées en choix pour comprendre le processus de la décision.

L'importance de l'analyse cognitive tient à ce qu'elle se trouve au cœur de l'analyse décisionnelle qui est utilisée ici pour l'étude du rôle des organes supranationaux formant le « triangle institutionnel ». L'approche décisionnelle s'intéresse prioritairement aux processus internes, politiques ou bureaucratiques, et à leur influence sur la politique extérieure. Cette approche qui se veut scientifique de la politique étrangère a été définie, selon Richard Snyder, W.H. Bruck et Burton Sapin,<sup>111</sup> théoriciens des Relations internationales, comme suit :

*« La prise de décision est un processus se traduisant par la sélection parmi un nombre limité de projets alternatifs problématiques et socialement définis d'un projet destiné à générer les futures circonstances envisagées par les décideurs<sup>112</sup>. »*

A l'origine, cette approche à fort contenu sociologique se centre sur les choix de la décision en politique étrangère. Il s'agit d'un choix entre plusieurs alternatives. Pour d'autres, la décision est un processus de sélection de buts et d'alternatives<sup>113</sup>. L'approche cognitive traite la décision comme le résultat d'un processus global de résolution de problèmes. En revanche, le processus de la décision n'est pas un processus linéaire qui conduit les décideurs sur le chemin qui va de la sélection des objectifs à leur conclusion. Les objectifs peuvent changer au cours du processus en raison de la plasticité et de l'élasticité de la décision; influence du lobbying, du contexte national et international. Cette nature élastique de la décision s'explique par la construction mentale propre au décideur<sup>114</sup>.

Pour leur part Robert. Snyder, W.H. Bruck et Burton Sapin soulignent que la clé de compréhension tient à la façon dont les décideurs définissent leur situation<sup>115</sup>. L'intérêt est

---

*sociale d'une part des schèmes de perception, de pensée et d'action qui sont constitutifs de ce que j'appelle habitus, et d'autre part des structures sociales, et en particulier de ce que j'appelle des champs »* in BOURDIEU (P), « *Esquisse d'une théorie de la pratique* », Idem. pp 36.

<sup>111</sup> BRUCK (WH), SAPIN (B) et SNYDER (RC), "Foreign Policy Decision-making: An approach to the study of International Politics", Editions Free Press of Glencoe, United States, 1962, p. 90.

<sup>112</sup> Traduction de l'anglais; "Decision making is a process which results in the selection from a socially defined, limited number of problematical, alternative projects of one project intended to bring about the particular future state of affairs envisaged by decision makers".

<sup>113</sup> BARDACH, (E), "A Practical Guide for Policy Analysis" Editions Chatham House Publishers, New York, 2000.

<sup>114</sup> Idem p 7.

<sup>115</sup> BRUCK (WH), SAPIN (B) et SNYDER (RC), Idem. p 62.

défini de façon subjective comme étant tout simplement « [...] ce que le décideur décide qu'il est »<sup>116</sup>. C'est-à-dire de façon complètement arbitraire. Autrement dit les décisions se font en fonction de la perception, voire en fonction de la volonté du décideur. A cet égard, les parlementaires espagnols jouent un rôle majeur dans le développement de la politique latino américaine de l'Union européenne, exerçant une influence stratégique de positionnement politique au cœur des enceintes institutionnelles européennes.

Les modèles de décision sont également influencés par le type de décideur. Le décideur tel que développé par Graham Allison<sup>117</sup> cherche à maximiser son *profit* par rapport à l'organisation. Dans les relations internationales, l'importance relative des individus nous amène à nous intéresser davantage aux éléments politiques et idéologiques de la perception qui précède l'action pour conduire au choix rationnel<sup>118</sup>. Richard Snyder écarte cette conduite rationnelle.

Graham Allison, en revanche, avec son ouvrage sur la crise des missiles à Cuba fait un apport essentiel à la théorie de l'analyse décisionnelle. Il est le premier à proposer trois modèles explicatifs différents capables d'aborder la décision politique de façon rationnelle. L'approche de Graham Allison, de tendance constructiviste, est fortement utile à notre analyse du processus décisionnel européen pour son approche fortement cognitive. Cette approche tente de démontrer que les acteurs sont loin de pouvoir se comporter de façon rationnelle. Il développe trois modèles décisionnels : le modèle individuel, le modèle organisationnel et le modèle bureaucratique.

L'analyse du processus décisionnel de l'Union européenne ne se limite pas uniquement aux contours présentés dans cette approche. Avec un souci de délimitation de l'approche théorique d'autres approches n'ont pas été utilisées, à savoir celle de la décision à niveaux multiples, (*Multilevel Foreign Policy*) ou les analyses de « *cause-effet* » dans les relations internationales (Kenneth Waltz) ou *la Foreign Policy Analysis* qui cherchent des repères extérieurs pour mieux saisir les irrationalités des décideurs. Ces approches n'ont pas pu être approfondies ou même abordées. L'analyse décisionnelle ne propose malheureusement pas une théorie globale de la décision avec laquelle nous pourrions analyser tout système de décision sans tomber

---

<sup>116</sup> Idem. p5

<sup>117</sup> ALLISON (G), "*Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*", Reédition Little Brown, Boston, 1999. (Avant 1961).

<sup>118</sup> GEORGE (A), "*Presidential Decision making in Foreign Policy: The effective use of information and advice*", Editions Westview press, New York 1980.

dans les pièges du modèle rationnel. Comme toute approche méthodologique elle se trouve face à des difficultés pour reproduire fidèlement un processus toujours complexe. Comme dans un jeu d'échecs les décisions sont révélatrices du fonctionnement du système décisionnel. L'inflation des approches a quelque chose de déroutant. Elle reflète bien la complexité du phénomène mais aussi la diversité des domaines d'application des différentes approches. Chaque approche met en relief une dimension du phénomène sans en épuiser l'analyse. La décision ne peut être saisie par un modèle standard, même si le modèle de Graham Allison a cette prétention globalisante. Le processus décisionnel européen est plus riche que tous les modèles théoriques.

## L'ÉTAT DE LA LITTÉRATURE

S'agissant du processus décisionnel européen, les cadres d'analyse disponibles sont dans leur majorité d'origine britannique. Le manque de cadres d'analyse adaptés concernant l'action politique européenne nous a conduits à limiter notre étude aux caractéristiques générales de la décision en politique extérieure.

Hellen et William Wallace offrent dans leur premier ouvrage publié en 1977 une contribution originale et pionnière de l'analyse de la production politique des Communautés européennes, tel un « *Policy-Making forum over a range of Policy areas* <sup>119</sup> ». Leur apport réside dans l'exploration des succès et faiblesses du processus décisionnel à travers la sélection d'un cas d'étude en établissant un lien relationnel entre la décision et les différentes théories de l'intégration européenne. Dans leur deuxième ouvrage, paru vingt ans plus tard, intitulé : « *Policy Making in the European Union* », (1996) ils offrent une analyse approfondie et fort intéressante du processus européen en démontrant le manque d'unité politique entre institutions et les conséquences que cela peut avoir pour bâtir une Europe politique. C'est une analyse visionnaire des contraintes de l'Europe politique.<sup>120</sup>

La politique de l'Europe à l'égard de l'Amérique latine a été l'objet de nombreux articles scientifiques se limitant à faire un bilan des cadres juridiques de l'action extérieure européenne. Ils se contentent d'une reprise des traités et de leurs atouts juridiques mentionnant la possibilité d'une amélioration de l'action extérieure à travers la sectorisation,

---

<sup>119</sup> WALLACE (K), WALLACE (W) et WEBB (C), « *Policy Making in the European Communities* », Editions John Wiley & Sons, London, 1977.

<sup>120</sup> WALLACE (H) et WALLACE (W), « *Policy Making in the European Union* » Editions Oxford University Press, Oxford, 1996.

la décomposition en petites unités, suggérant la création de l'office EuropeAid qui devrait faciliter la mise en œuvre de l'aide européenne vis-à-vis des pays tiers<sup>121</sup>. Malgré la sectorisation de l'aide en petites sous unités spécialisées, dans la plupart des cas la politique étrangère de l'Union européenne reste essentiellement déclaratoire et n'aboutit pas aux résultats espérés surtout par rapport à l'impact politique qu'elle désire avoir dans la région. A cet égard, l'étude des relations politiques et économiques entre l'Union européenne et les États d'Amérique latine a été, ces dernières années, l'objet d'une vaste production bibliographique. Les thématiques abordées sont variées. Jean Michel Blanquer<sup>122</sup> et Olivier Dabène<sup>123</sup>, par exemple, privilégient la dimension économique<sup>124</sup>.

En revanche, Catherine Flaesch-Mougin et Joël Lebullenger<sup>125</sup> vont introduire dans leurs études les premières analyses de contenu économique et juridico-politique des relations Union Européenne-Amérique latine en analysant les *accords cadres de coopération*. Dans ces études se trouvent les références sur les accords de la première à la quatrième génération qui anticipent les premiers accords politiques. Plus tard, en 1998-1999, nous trouvons des articles qui vont au-delà de l'économique et du strictement juridique pour s'attaquer aux problèmes politiques des jeunes démocraties latino américaines ainsi qu'à la gestation du partenariat entre l'Union européenne et l'Amérique latine<sup>126</sup>. Plus tard, vont apparaître des articles scientifiques qui insistent sur la nécessité pour l'Union européenne de s'adapter à un contexte de mondialisation croissante des économies. Jean Jacques Kourliandsky<sup>127</sup> et Javier Santiso<sup>128</sup>

---

<sup>121</sup> La création de l'Office EuropeAid date de 2001. Pour plus d'information voir page 268.

<sup>122</sup> BLANQUER (JM), « *Réflexions sur l'Amérique latine au début des années 2000* », IHEAL, Paris, 2002.

<sup>123</sup> DABENE (O), « La Région Amérique latine. Interdépendance et changement politique », Éditions Presse de la fondation nationale de Sciences politiques, Paris, 1997, DABENE (O), "L'Amérique latine: relations interaméricaines et problèmes de gouvernabilité", in MONTBRIAL (T) et JACQUET (P), (sous la dir) revue Ramsès Synthèse annuelle de l'actualité du monde. Institut Français des Relations Internationales, IFRI, Paris, 1998.

<sup>124</sup> Ils traitent de la croissance des pays de la région en fonction de leur Produit Intérieur Brut, (PIB), le volume d'exportations et d'importations, l'analyse sur la stabilité et croissance des économies latino américaines grâce aux investissements européens ainsi que la lutte pour trouver le chemin de l'intégration latino américaine; la CAN, le MERCOSUR et l'Amérique centrale.

<sup>125</sup> FLAESCH-MOUGIN (C.), et LEBULLENGER (J.), « *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques* », Éditions Apogée, Centre de recherches européens (CEDRE). Université de Rennes 1, Centre de recherches européens (CEDRE), 1999. FLAESCH-MOUGIN (C.), « *L'articulation des compétences entre l'Union européenne et ses États membres à l'égard de l'Amérique latine : la question de la mixité des nouveaux accords -cadre de coopération* ». Éditions Apogée, Centre de recherches européens (CEDRE). Université de Rennes 1, 1999

<sup>126</sup> HERNANDEZ (D), "Le positionnement de l'Union européenne à l'égard de l'Amérique latine", in « *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques* », Éditions Apogée, Centre de recherches européens (CEDRE). Université de Rennes 1, 1999, SOLANO (D.), « *L'Amérique latine échappe à la récession* » MOCI, n° 1327,5 mars 1998, DABENE (O), "L'Amérique latine: relations interaméricaines et problèmes de gouvernabilité", in MONTBRIAL (T) et JACQUET (P), [sous la dir.] *Revue Ramsès Synthèse annuelle de l'actualité du monde*. Institut Français des Relations Internationales, IFRI, Paris, 1998.

<sup>127</sup> KOURLIANDSKY (J-J), « *L'Union européenne et l'Amérique latine : mécanismes d'élaboration d'une*

insistent sur les bénéfices économiques de la mondialisation de l'économie. Pour ces auteurs, les rapports entre l'Europe et les États d'Amérique latine reposent non seulement sur des traditions historiques et des valeurs éthiques mais aussi sur des intérêts économiques concrets. A côté des éléments favorables, certains facteurs sont de nature à freiner le rapprochement entre l'Europe et les États d'Amérique latine. Le protectionnisme et les rigidités structurelles handicapent l'Amérique latine, le protectionnisme qui découle de la Politique Agricole Commune (PAC) handicape l'Europe.

Daniel Van Eeuven et Zigal Vodusek introduisent un autre facteur qui a un impact négatif. Il s'agit de la grande influence qu'exercent les États-Unis sur les différents États d'Amérique latine, tout d'abord de façon directe par leur aide bilatérale, notamment militaire, et ensuite indirecte par le moyen de l'OEA.

Les auteurs précédemment cités mettent en avant les progrès des partenaires, dressant un bilan des relations UE-AL sans pour autant chercher une explication capable d'aller au-delà du constat de ralentissement, de stagnation, ou de manque d'impact des politiques européennes sur les États d'Amérique latine. Ils ne cherchent pas à comprendre pourquoi les relations politiques ou économiques entre l'Union européenne et les différents pays, régions et sous régions d'Amérique latine se situent très en deçà de celui qu'il devrait être si on s'en tient à l'ambition affichée.

En allant aux racines de la production de la politique étrangère européenne nous avons trouvé une autre série d'auteurs plus intéressés par le processus décisionnel et ses éventuelles implications dans la politique extérieure. Fabien Terpan a consacré sa thèse à l'étude de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC). L'auteur fait le bilan des réalisations de la PESC, presque dix années après la mise en œuvre du traité de Maastricht qui préconise l'éventuel développement de la politique européenne de sécurité commune « *et le moment venu... d'une défense commune* ». Selon Fabien Terpan « *il est excessif de conclure à l'inexistence de la PESC, néanmoins l'affirmation de l'Europe sur la scène internationale reste épisodique et d'envergure limitée*<sup>129</sup> ». Il considère qu'une réforme institutionnelle et

---

politique » in « *Amérique latine et Europe à l'heure de la mondialisation* » *La revue internationale et stratégique* n°31, Paris, automne 1998, KOURLIANDSKY (J-J), [sous la dir.] « *Amérique Latine, les défis de la mondialisation* », *La Revue internationale et stratégique* No 31, Paris automne 1998.

<sup>128</sup> SANTISO (J), « *Successful Emerging Domestic Markets in Latin America* », Organisation pour la Coopération et le développement économique, Revue de l'OCDE N° 28, Policy Insights, September 2006.

<sup>129</sup> TERPAN (F), « *Régionalisme et régions – Europe : La politique étrangère et de sécurité commune de*

organisationnelle de l'Union et de son pilier de politique étrangère serait une solution. L'auteur s'interroge finalement sur la volonté politique de tous les États membres à améliorer la PESC et souligne le fait que le développement de l'Europe en tant qu'acteur international passe encore trop souvent après la défense des intérêts nationaux et des liens transatlantiques. Son ouvrage « *s'inscrit dans le débat qui oppose les États européens partisans d'une politique étrangère et de défense autonome de celle des États-Unis et ceux qui ne souhaitent pas remettre en cause le lien existant* <sup>130</sup> ». Il fait en quelque sorte le bilan de ces positions d'un côté et de l'autre de l'Atlantique et s'interroge sur la capacité de l'Europe à devenir un acteur politique de premier plan dans le monde. Dans le même ordre d'idées, Ribó Labastida <sup>131</sup> insiste sur le décalage existant entre le discours politique et les véritables objectifs de politique étrangère. Il argumente que « *même si la politique européenne possède une forte base et une grande structure (PESC) elle n'est pas en mesure de pouvoir concevoir une politique extérieure cohérente à l'extérieur de ses frontières vu les grands problèmes que la PESC pose à l'intérieur des États membres* » <sup>132</sup>. Le problème vient de la coordination des 27 politiques étrangères et peut-être demain 30 États membres. Cet ouvrage nous donne un aperçu général des relations extérieures vers les pays d'Amérique latine à travers trois étapes *The Void*, *The Rooting* et *The Blossoming*, le vide, l'enracinement et le fleurissement. L'hypothèse principale est que l'échec des objectifs à l'égard de la région latino américaine est le résultat de l'inadaptation d'un processus politique très complexe et trop dominé par des problématiques internes. L'ouvrage est enrichissant et fort intéressant mais ne parvient pas à remplir de façon satisfaisante nos attentes car l'analyse s'arrête au moment précis de l'étape du « *fleurissement des relations UE-AL* ».

D'autres ouvrages sont consacrés à l'analyse institutionnelle. L'ouvrage d'Angel Viñas est important pour son apport sur le rôle de la Commission européenne dans la production de la politique extérieure européenne, notamment s'agissant du rôle de la diplomatie espagnole dans la production des nouvelles stratégies latino américaines. Son ouvrage concerne non seulement les innovations politiques introduites par la Commission européenne mais aussi les

---

*L'Union européenne* ». Éditions Bruylant, Bruxelles, 2003.

<sup>130</sup> TERPAN (F), Idem. Introduction.

<sup>131</sup> RIBO LABASTIDA (A), « *EU Foreign Policy towards Latin America* » in MAHNCKE (D), AMBOS (A) et REYNOLDS (C), Editors. "*European Foreign Policy from rhetoric to reality?*", Editions PIE, Peter Long, Belgium, 2004.

<sup>132</sup> Ibid.

crises qu'elle a traversée durant la période 1994-2000<sup>133</sup>. L'auteur, ancien directeur de la direction géographique « Amérique latine » et Haut fonctionnaire de la Commission européenne pendant 14 ans, explique de façon critique les fonctions de la Commission européenne, la façon de travailler, l'environnement de travail, la manière dont les intérêts sont défendus ainsi que la manière dont les intérêts nationaux entrent en jeu au moment de la décision. L'auteur conclut que « *l'ouvrage soulève un voile de l'Union européenne dont on parle beaucoup mais que l'on connaît très peu* ». Angel Viñas démontre l'existence d'un décalage par rapport à la réalité de ce que l'on connaît de l'Union et ce qui se vit tous les jours à l'intérieur des institutions.

Il faut signaler aussi la revue du droit de l'Union européenne publiée par la Commission européenne. Dans cette revue les commissaires publient certaines de leurs expériences sur le terrain. René Milas, administrateur principal de la Direction générale des Relations extérieures de la Commission européenne, analyse l'engagement extérieur de l'UE à l'égard des pays tiers à travers la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE<sup>134</sup>.

En somme la littérature, bien qu'étant vaste, n'aborde que de façon marginale l'analyse du processus.

Des auteurs tels que Wolf Grabendorf et Reimund Seidelman<sup>135</sup> centrent leurs études sur le bi régionalisme comme clé du succès pour la création d'une gouvernance mondiale. Dans cette étude ils relèvent le rôle des États-Unis comme pionniers des relations internationales à l'échelle mondiale. Les auteurs soulèvent la grande influence qu'ils ont eue sur leur arrière cours formée par les pays latino américains et la projection internationale dynamique que les pays d'Amérique latine ont eu grâce aux politiques néolibérales américaines issues du Consensus de Washington. Ces auteurs affirment que les États-Unis ont « *ouvert les yeux* » aux peuples latino américains sur le monde en les incitant à la signature d'accords de libre échange et en offrant une solution aux dilemmes de la sécurité régionale, longtemps sous l'influence des États-Unis par l'intermédiaire de l'Organisation des États américains (OEA).

---

<sup>133</sup> VIÑAS (A), *“Al servicio de Europa: Innovación y crisis en la Comisión europea”*, Éditions Editorial Complutense, Madrid, 2005. p 123.

<sup>134</sup> MILAS (R), « *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne : la volonté et l'engagement extérieur de l'UE* », Revue du Droit de l'Union européenne, Éditions Clément Juglar, N°2, 2005, p 273-310.

<sup>135</sup> GRABENDORFF (W) et SEIDELMAN (R), *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a changing Global System*”, Editions Nomos, Germany, 2005.

Cette dernière approche est aussi défendue par José Maria Martinez Arribas<sup>136</sup>. L'auteur remarque l'importance d'une « *association birégionale stratégique* » en retraçant toute l'évolution du partenariat stratégique ainsi que les défis politiques, économiques et sociaux pour les acteurs concernés face à la mondialisation.

Finalement Javier Fernández Fernández, haut fonctionnaire du Secrétariat de la « *Commission des relations extérieures, Droits de l'Homme, Sécurité commune et Politique de défense* » du Parlement européen souligne le manque d'initiatives à l'égard de l'ensemble des pays d'Amérique latine et la nécessité d'aller au-delà du simple discours. Il argumente que l'Amérique latine est un continent *qui n'a pas besoin de dons mais d'opportunités* et que l'Union européenne y est présente et prétend lui en donner<sup>137</sup>. Pour ses commentaires et sa production scientifique dans ce domaine, Javier Fernández Fernandez est un membre essentiel du « *laboratoire* » de fonctionnaires et députés travaillant pour développer « *la nouvelle initiative politique latino américaine de l'Europe* ». L'auteur défend la création de liens plus étroits avec les différents États de l'Amérique latine notamment par la création d'une « *association politique et de sécurité*<sup>138</sup> » qui doit donner naissance à la « *charte latino américaine pour la paix*<sup>139</sup> ». Il préconise aussi la création de la « *direction Amérique latine* » au sein du Parlement européen (Eurolat) sur le modèle de ce qui a été fait pour la Méditerranée (Euromed) et pour les pays d'Afrique Caraïbe et Pacifique (ACP). L'auteur est considéré au sein du Parlement européen comme l'épine dorsale de la nouvelle initiative latino américaine de l'Union européenne.

Le rôle des auteurs espagnols dans la publication des ouvrages consacrés à la production de la politique européenne à l'égard des États latino américains est important. Néanmoins, il n'y a pas d'étude globale, mis à part l'ouvrage d'Angel Viñas et ceux des auteurs cités auparavant, s'inscrivant dans notre perspective théorique. Ces ouvrages considèrent la notion de « *The*

---

<sup>136</sup> MARTINEZ ARRIBAS (JM), « *La cooperación estratégica entre la Unión Europea y América Latina* », Éditions Coartala, Madrid 2006.

<sup>137</sup> Entretien avec Javier Fernandez Fernandez, fonctionnaire du Parlement européen. membre de la Commission parlementaire des relations extérieures.

<sup>138</sup> FERNANDEZ FERNANDEZ (JJ), « *Un grito en favor del refuerzo de la asociación política y social birégional en vísperas de la III Cumbre Unión Europea-América Latina: paz y seguridad, democracia y desarrollo en el dialogo político entre la Unión Europea y América Latina* » in « *La Unión Europea y América Latina: La cohesión social y la consolidación de la paz* ». Éditions, Porrúa/ITAM, Guadalajara, México, 2004, FERNANDEZ FERNANDEZ (JJ) et GORDON VERGARA (A), « *Un nuevo marco para el refuerzo de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina* » Parliamentary Document Center, Parlement Européen, Bruxelles 2004.

<sup>139</sup> Initiative du Parlement européen sur la création d'une charte latino américaine pour la paix. Initiative présentée lors du Sommet de Vienne de 2006.

*Europeification of National Policy-Making*<sup>140</sup> de Svein et Kjell, comme un levier pour accroître leur rôle à l'intérieur des institutions européennes. Andersen Svein et Eliassen Kjell, démontrent l'interaction entre l'Union européenne et le Policy-Making national dans une analyse comparative entre les objectifs de politique extérieure et ceux de la politique nationale. Ils réalisent des études empiriques sur les politiques sectorielles en démontrant différents degrés « d'eupéanisation » des politiques nationales surtout dans les secteurs stratégiques de politique nationale tels que l'économie, la politique et le social. De la même façon que l'article de Nicolas Jabko sur la défense des intérêts français dans l'Union européenne sous l'angle de la théorie des relations internationales et de l'intergouvernementalisme libéral d'Andrew Moravcsik, un réalisme dérivé des postulats libéraux permettant de se rendre compte des mécanismes d'intégration européenne<sup>141</sup>. Dans cet article les propositions institutionnelles du gouvernement français sont envisagées principalement comme un moyen d'optimisation de l'influence française et de réalisation d'objectifs nationaux. Ainsi, le gouvernement n'aurait fait des concessions qu'en échange de gains tangibles qui augmenteraient les chances de progrès vers une Europe fortement marquée par l'influence française<sup>142</sup>.

En ce qui concerne l'importance de la création et du développement d'une politique européenne de sécurité comme objectif premier, l'institut IIK de Hambourg (Institut für Kraftfahrwesen und Kolbenmaschinen / Institut d'études ibéro américaines de Hambourg) avec le RESDAL (Red de Defensa y Seguridad en América Latina) a publié un *Documento de trabajo*<sup>143</sup> sur le nouvel Agenda de sécurité en Amérique latine. Cet Agenda va se concentrer sur les problèmes intra étatiques tels que le narcotrafic, la lutte contre la violence, l'insécurité citoyenne ainsi que la croissante conflictualité sociale en réponse à l'augmentation de la pauvreté dans la région. Ce document fait une analyse prospective des nouveaux scénarios d'*(in)sécurité* qui se profilent dans l'espace latino américain. Dans le même ordre d'idées, Steven David dans son article « *Why the Third World Still Matters*<sup>144</sup> », défend l'approche

---

<sup>140</sup> SVEIN (A) et KJELL (E), "*Making Policy in Europe, The Europeification of National Policy-Making*", Éditions, SAGE, London 1994.

<sup>141</sup> JABKO (N), « *Comment la France définit ses intérêts dans l'Union européenne* », in *Revue Française de Sciences Politiques*, Vol 55. N°2, Avril 2005. p 221-241.

<sup>142</sup> Idem.

<sup>143</sup> Documento de Trabajo N°1, El nuevo escenario de (In) seguridad en América Latina, realizado por el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo (IIK) et la Red de Cooperación Euro-latinoamericana (RECAL) Novembre 2002.

<sup>144</sup> DAVID (S), "*Why the Third World Still Matters*", in *International Security*, Vol.17 N°3, Winter 1995-1996, p. 127-159.

sécuritaire de la politique étrangère américaine en rapprochant des nations du *Nord* et celles du *Sud* à travers le commerce, la coopération économique et politique pour créer une nouvelle « *Era of Peace* <sup>145</sup> », dont la sécurité devient l'élément essentiel. Cet ouvrage se rapproche de l'objectif de Peter Katzenstein dans « *The Culture of National Security : Norms and Identity in World politics* <sup>146</sup>. Dans cet ouvrage, l'auteur démontre que l'environnement sécuritaire dans lequel les États se positionnent est une partie importante, non seulement matérielle de la structure étatique, mais aussi culturelle et institutionnelle. En effet, cette étude est fortement influencée par l'approche culturelle, sur la sécurité nationale, expliquant que le comportement des États sur la scène internationale est le reflet de leur « *identité propre* », construite par l'histoire de la nation. Ainsi dans cette analyse, la culture de sécurité nationale est une marque d'identité de l'État.

En ce qui concerne les thèses consacrées à l'analyse *du Policy Making européen*, il existe un seul travail qui se rapproche de notre cadre d'analyse concernant la politique étrangère européenne, c'est la thèse de doctorat d'Yves Buchet de Neuilly sur « *Les chemins chaotiques de la politique étrangère européenne* » <sup>147</sup>. L'ouvrage constitue le premier travail contemporain et innovateur de l'analyse décisionnelle dans le cadre de la Politique extérieure de l'Union européenne, la PESC. Ici, l'auteur explore la reconfiguration de l'équilibre des pouvoirs sur les instruments du pouvoir européen à travers le triangle institutionnel, Conseil, Commission et Parlement. Il démontre le clivage existant entre acteurs des relations extérieures européennes et les acteurs de la coordination diplomatique PESC, clivage qui renvoie à une différenciation structurelle des secteurs d'action. Yves Bouchet de Neuilly présente les dispositifs institutionnels de la PESC, pensés et construits en termes juridiques par les acteurs concernés par la révision des traités. La différenciation dans les structures qui constituent le pilier intergouvernemental de la PESC permet à l'auteur d'expliquer notamment le désintérêt de la Commission européenne, institution largement dominée par les acteurs des relations économiques extérieures de l'Union européenne, à l'égard du jeu intersectoriel de la PESC. A cet effet, les dossiers PESC échappent à leurs schémas d'action. Ces derniers n'ont pas « de sens » au sein de la Commission européenne puisqu'elle est un

---

<sup>145</sup> Idem.

<sup>146</sup> KATZENSTEIN (P), « *The culture of National Security: Norms and Identity in World politics* », Editor. Éditions Columbia University Press, New York, 1986. p 562.

<sup>147</sup> BUCHET DE NEUILLY (Y), « *Les chemins chaotiques de la politique étrangère européenne* », *Interdépendances, concurrences, échanges croisés et processus d'institutionnalisation dans un univers de jeux multiples* » Université de Paris I, Décembre 2001. Thèse publiée en 2003, sous le nom de « La PESC ».

acteur incapable de mettre en œuvre les politiques de la PESC du domaine intergouvernemental, à la différence des politiques communautaires qui se déroulent au sein des institutions et sont interdépendantes les unes des autres, ce qui n'arrive pas avec la PESC. Enfin, Yves Buchet de Neuilly conclut que « [...] *Les acteurs communautaires ont cherché à prendre le contrôle des nouveaux dispositifs de la PESC en les pliant à des multiples exigences techniques et juridiques. Comme aucun groupe d'acteurs ne parvenait à l'emporter, la dynamique de ces échanges intersectoriels était alors génératrice d'incertitudes qui rendaient particulièrement confus et chaotiques les cheminements institutionnels de la PESC*<sup>148</sup> ».

C'est-à-dire que malgré l'existence d'une base juridique solide dans les traités, la politique européenne et de sécurité commune est aussi compliquée dans son élaboration que dans sa mise en œuvre. Il ne s'agit pas du manque de moyens budgétaires mais du manque de cohérence entre « institutionnel » et « politique », entre « dirigisme » et « empirisme ».

Depuis une approche d'analyse institutionnelle, un peu moins adaptés à notre contexte, et moins récente, nous trouvons les thèses de Valérie Mallet de l'IHEAL à Paris, sur « *L'Europe et l'Amérique latine : des relations économiques au dialogue politique* » de 1994 et celle de Olivier Tholozan sur « *La politique extérieure européenne de l'Union européenne à l'égard des pays de l'Asie et de l'Amérique latine* » de 1992. Ces deux travaux retracent le chemin historique de l'évolution et la multiplicité des fondements juridiques des relations extérieures communautaires, ainsi que l'intérêt européen pour établir des liens plus étroits avec les pays d'Amérique latine, continent de dictatures, crises et conflits. Une fois sur le chemin de la démocratisation, il s'agit d'un continent à haut potentiel en matière d'échanges économiques, commerciaux ainsi que d'adoption de techniques du savoir-faire européen.

L'étude de l'Union européenne s'est beaucoup développée cette dernière décennie dans les sciences sociales en France. Nonobstant, les relations extérieures de l'UE sont encore un champ d'étude qui soulève d'innombrables questions n'ayant pas suffisamment de réponses<sup>149</sup>. Les études concernant le *processus décisionnel extérieur européen* ne sont pas pléthoriques, cela ne veut pas dire pour autant que le domaine ne représente pas d'intérêt substantiel. Les préoccupations récentes de la construction de l'Europe politique et de son

---

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> HELLY (D), PETITEVILLE (F), « *L'Union européenne, acteur international* », Éditions L'Harmattan, Collection Logiques politiques, Paris, 2005 pp. 12

affirmation internationale sont des objectifs qui figurent dans l'article 2° du traité de Maastricht. Cet article postule la cohérence de l'action internationale de l'UE dans ses diverses composantes, ses institutions et ses États membres, afin que l'Europe puisse parler d'une seule voix pour être crédible et perçue comme une force de cohésion des relations internationales. Ce désir d'identité européenne la renvoie à la création d'une politique étrangère crédible qui la définira par rapport aux autres États, c'est-à-dire l'Europe vis-à-vis du monde. Ainsi, et comme il a été inscrit dans le traité de Maastricht en 1992; « *les États expriment leur volonté de renforcer cette identité grâce à la mise en œuvre d'une politique étrangère, afin de promouvoir les objectifs essentiels de l'Union, la paix et la sécurité dans le monde* ». Il en est ainsi d'un *modèle européen* basé sur la paix et la sécurité, peinant à être convaincant en raison des différentes sensibilités et divergences dans certains domaines, surtout dans l'institutionnel<sup>150</sup>.

En effet, nombre de sujets de préoccupations sont heureusement aujourd'hui abordés dans les nouveaux cadres de recherche sur l'Europe. Les chercheurs sont convaincus de la nécessité d'améliorer la lisibilité de l'Union européenne. Le Traité de Lisbonne lance un nouveau défi, celui de disposer d'institutions modernes et de méthodes de travail optimisées grâce auxquelles l'Union européenne pourra relever efficacement les défis du monde d'aujourd'hui en ce qui concerne la réponse aux questions sur la mondialisation, les changements climatiques et démographiques, la sécurité ou l'énergie. Le traité de Lisbonne est supposé renforcer la démocratie dans l'Union européenne et la capacité de celle-ci à défendre jour après jour les intérêts de ses membres.

Une autre approche bibliographique a été utilisée. Nous avons étudié les publications officielles des institutions et multiples organismes bruxellois. Des 250 Comités et groupes de travail qui forment le Conseil de l'Union européenne, nous en avons choisi deux. Il s'agit des comités destinés à avoir plus d'ouverture vers l'Amérique latine. Il s'agit du Conseil Affaires générales et relations extérieures, CAGRE et du Conseil Économique et financier, ECOFIN, dans le cadre de la PESC. Dans les documents produits par ces deux comités on peut relever la faible importance accordée à l'Amérique latine, importance qui a été mesuré par la fréquence des réunions organisées par région, à savoir ACP, Moyen Orient, Asie et Amérique latine notamment. Depuis 1996 et jusqu'à 2006, date du début et de la fin de notre étude, soit

---

<sup>150</sup> HENIG (S), « *Federalism and the British* », Editions The Federal Trust, London 2007.

pendant une décennie, nous avons constaté que d'un total de 150 réunions annuelles, le dossier Amérique latine a été l'objet de 18 réunions du CAGRE et 21 de l'ECOFIN pour l'ensemble de la période. Les conflits en Afrique, Angola, Soudan, Libéria, Sierra Léone, Somalie, Burundi, Congo, Côte d'ivoire, Darfour entre autres, ont retenu l'attention des réunions du Conseil au sein de la PESC. La guerre en Irak de 2003, l'Afghanistan, la guerre au Liban, le Tadjikistan, plus récemment la crise au Népal et la crise russo-géorgienne de 2008 ont accaparé les réunions du Conseil.

Le « dossier Amérique latine » paraît être un sujet d'importance relative pour l'Union européenne. Force est de constater que la région latino américaine n'est pas une question à laquelle s'intéresse l'Institut d'études de Sécurité de l'Union européenne (EUISS : *European Union Institute for Security Studies*) créé en 2001 par le Conseil de l'Union en continuation de l'Institut d'Etudes de l'Union de l'Europe Occidentale, en tant qu'agence autonome relevant du deuxième pilier de l'Union européenne, celui de la PESC. Il existe un vide concernant la région puisqu'il n'y a pas d'études la concernant.

En revanche, sur notre objet d'étude, nombre de productions scientifiques sont désormais à mettre au crédit de centres de recherche spécialisés. Parmi ceux-ci nous trouvons la *Red de cooperación Euro-latinoamericana* (RECAL), la *Red de seguridad y defensa de América Latina* (RESDAL) en étroite coopération avec l'*Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo* (IIK), et avec l'*Observatorio de las relaciones UE-América Latina*, (OBREAL) au Chili et le Centre d'études diplomatiques et stratégiques de Paris, (CEDS). Malgré cela, l'impact de la politique étrangère européenne sur l'ensemble des pays d'Amérique latine est loin d'être convenablement mesuré. Vient se greffer à son étude la complexité de la situation sociale dans les différents pays d'Amérique latine de même que les divergences politiques, économiques, mais surtout la brèche technique qui sépare les décideurs européens et les mandataires latino américains.

Avec sa production scientifique en la matière, le *Real Instituto El Cano de estudios estratégicos* de Madrid devient un observatoire d'analyse de l'évolution politique dans la région sous la loupe européenne. Le *Centro latinoamericano para las relaciones con Europa* (CELARE/EUROLAT) défend une approche strictement sécuritaire. Les études développées prétendent montrer l'état permanent de l' (in)sécurité dans la région latino américaine, le trafic de drogue, d'armes, la guérilla que ce soit en Colombie, ou au Mexique. Il s'agit d'une production très critique de l'absence d'un vrai état de sécurité dans l'espace latino américain.

L'Institut pluridisciplinaire pour les études sur l'Amérique latine à l'Université Toulouse le Mirail (IPEALT) concentre ses efforts sur les études socioculturelles et historiques des sociétés latino américaines favorisant la diversité des approches dans leurs analyses. Il en est de même pour le CREDAL, Centre de recherche et de documentation sur l'Amérique latine de Toulouse et l'IHEAL à Paris.

Ensuite, l'*Observatoire des Amériques du Centre d'Études Internationales de l'Université du Québec à Montréal* (QCEIM) défend la mise en place de politiques sociales et économiques mieux adaptées au contexte social du continent latino américain. Le QCEIM se concentre sur les affaires concernant l'humanitaire. En revanche, le *Centre d'Études des Politiques Étrangères et de Sécurité de Montréal* (CEPES) de l'UQAM a développé un vaste éventail d'études comparatives PESC-OTAN. Il délimite ses études autour de la problématique de la PESC. Les publications de *L'Institut Universitari d'Estudis Europeus de l'Universitat de Barcelona* et *l'Institut européen de l'Université de Genève*, (EURYOPA) jouent un rôle essentiel dans la production littéraire scientifique sur les relations des États membres avec les pays tiers.

Il nous semble aussi important de mentionner l'effort des centres universitaires et centres de recherche mexicains tels que la Cátedra Jean Monnet de l'Universidad Autónoma de México (UNAM), l'Instituto de Estudios de la integración Europea de l'Instituto Tecnológico Autónomo de México, (IEIE/ITAM) et finalement du Programa Interdisciplinario de estudios sobre Europa de El Colegio Mexiquense, A.C. Ces institutions et centres de recherche organisent des manifestations scientifiques de caractère universitaire tels des formations, des diplômes ou des colloques, donnent place à une discrète production scientifique non négligeable. Même si leur apport est mineur, ils occupent une place dans la formation de la grille d'analyse scientifique des relations latino américaines de l'Union européenne.

Ainsi et finalement, compte tenu de la complexité et de l'ampleur de notre objet d'étude, Il s'agit d'une complexité qui tient tout d'abord à la nature de l'Union européenne qui n'est pas un État mais une construction que l'on peut qualifier de type post-westphalien, réunissant des conditions de légitimité et d'efficacité, quasi égales ou supérieures à celles de l'État westphalien. Ensuite, il s'agit de l'hétérogénéité des pays d'Amérique latine et l'impossibilité de construire une entité latino-américaine unifiée pour établir des rapports égaux avec l'Union européenne.

Le scénario, demande ainsi un travail conciliant plusieurs principes à la fois, certains contradictoires ou gardant une vaste ambiguïté, à savoir ; indépendance-interdépendance, souveraineté-solidarité, multilatéral et multipolaire, diversité-unicité, équité-moralité-responsabilité, économie et politique, dans un monde turbulent, caractérisé par la capacité d'adaptation des États.

## **LE PLAN DE LA THÈSE**

Établir un simple bilan eût été déjà une gageure. Nous avons pourtant voulu aller au-delà et faire que notre réflexion puisse servir de cadre d'analyse pour comprendre la politique à venir. Ceci nous a paru d'autant plus nécessaire que la politique latino-américaine de l'Europe est très évolutive dans son contenu mais aussi dans ses modalités d'élaboration puisqu'elle est le produit d'un dispositif institutionnel en constante adaptation comme le montrent les élargissements successifs et la récente adoption du Traité de Lisbonne. Dès lors que nous partons de l'hypothèse selon laquelle la structure particulièrement complexe du processus détermine le contenu, il a fallu trouver une organisation du plan qui mette en avant cette interaction tout en donnant une structure logique à notre travail. Pour ce faire, il nous a paru tout d'abord nécessaire d'analyser la logique structurelle du processus décisionnel. Nous y consacrons la première partie. Cette logique structurelle explique le processus et le contenu de la politique étrangère de l'Union européenne à l'égard de l'Amérique latine. La deuxième partie prétend répondre à la question du comment. Il s'agit de savoir selon quelles modalités cette rationalité politique est mise en œuvre et se traduit en objectifs opérationnels.

C'est à travers une approche cognitive de la rationalité de l'acteur en politique étrangère que la première partie Chapitre I, prétend étudier la diversité des acteurs qui interviennent dans le processus de prise de décision selon une logique institutionnelle. Le jeu de ces divers acteurs s'inscrit dans un processus bien établi qui fait apparaître des routines décisionnelles. Mais il ne faut pas négliger l'individu qui reste la pièce maîtresse des institutions et des décisions. Le décideur fera son choix en fonction des avantages et désavantages de l'option de politique extérieure qui représentera le moins de danger pour le niveau organisationnel où il se situe.

A cet égard, l'étude de Graham Allison sur la crise des missiles de Cuba de 1962 nous fournit un cadre d'analyse pour mieux comprendre le rôle des acteurs dans la décision, leur

interaction avec les différents groupes, le jeu des alliances, les coalitions, mais surtout les intérêts qui les réunissent. Le Parlement européen est le terrain privilégié sur lequel se déploie le plus grand jeu d'acteurs, l'élu n'étant que l'élément le plus apparent de réseaux complexes.

Lors du deuxième chapitre nous revenons sur les concepts et notions du néo institutionnalisme, courant théorique qui a contribué au renouveau de l'analyse des institutions dans les années 1980. Le néo institutionnalisme regroupe un ensemble de travaux qui ont pour point commun de s'interroger sur le rôle joué par les institutions, ici, formant le noyau dur de l'analyse décisionnelle. Cette théorie s'interroge également sur les variables qui influencent la décision. A cet égard nous mettons en avant l'intérêt national et les intérêts particuliers qui guident la décision. Nous essayons de montrer par quel cheminement et quelles interactions un amalgame d'intérêts conduit à la définition d'un intérêt partagé sur la base d'une préoccupation commune qui est la sécurité.

A l'origine, le néo institutionnalisme a construit ses hypothèses dans l'extension des outils néoclassiques standards pour l'analyse des institutions. Néanmoins de nouvelles approches se sont développées en s'émancipant plus ou moins clairement au sein de l'étude des intuitions, c'est particulièrement le cas de l'étude de la gouvernance multi niveaux qui nous a semblé plus adapté pour introduire l'analyse des institutions européennes, or ce courant théorique montre rapidement ses limites.

Le Titre II, composée de trois chapitres concerne l'analyse du triangle institutionnel européen, son jeu et son articulation dans le processus décisionnel. Ce Titre prétend montrer l'importance de la construction de la réflexion et de la formalisation des idées à travers l'institutionnalisation d'une politique qui doit concilier l'affirmation de principes universels avec l'ambition d'une présence active afin de consolider un « rôle européen » sur la scène internationale.

Dans cette analyse du rôle des acteurs, nous mettons en évidence le rôle particulier que joue l'Espagne dans la définition des politiques européennes à l'égard de l'Amérique latine non seulement en tant qu'acteur européen mais comme promoteur d'une dynamique politique espagnole européanisée ainsi qu'en revendiquant une « responsabilité politique » à l'égard de l'ensemble régional de l'Amérique latine. Il s'agit d'une constante sur la période étudiée qui devrait demeurer une variable importante dans les années à venir.

Dans ces développements nous prenons aussi en compte le rôle des groupes d'influence et du lobbying dans les diverses enceintes institutionnelles. Mais c'est notamment au sein du Parlement européen que le lobbying, en particulier espagnol, est en mesure de peser sur la décision de politique étrangère par le jeu des groupes d'intérêts et lobbyistes au profit d'intérêts catégoriels ou nationaux.

Il sera analysé dans ces chapitres, la responsabilité partagée des institutions européennes au sein du triangle européen de même que leur travail en concurrence pour parvenir à la définition de politiques conjointes. Nous mettons en évidence une dépendance excessive entre institutions qui conduit à ce que l'on peut qualifier d'empiétement décisionnel et cela malgré le réajustement des compétences respectives opéré par les Traités successifs. L'espoir est aujourd'hui que le Traité de Lisbonne, entré en vigueur au premier décembre 2009, constitue un apport décisif dans la recomposition des pouvoirs des institutions en donnant plus de cohérence et d'efficacité. Finalement, nous aborderons le rôle moteur que joue la Commission européenne dans la mise en œuvre de la coopération, tout particulièrement par le biais de l'instrument privilégié que constitue l'Office de coopération EuropeAid.

Dans la deuxième partie de notre thèse, nous nous sommes attachés à dégager le corpus doctrinal sur lequel se fondent les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine. Le renforcement de l'interdépendance, objectif opérationnel, est recherché notamment par la mise en œuvre de la coopération au développement étant entendu que la fin ultime qui est poursuivie est un objectif de *soft security globale*. La deuxième partie est composée de deux sous-parties.

Dans la première sous partie, nous essayons de démontrer la raison pour laquelle la politique latino américaine de l'Union européenne est avant tout une question de valeurs qui définissent aussi une certaine conception de la sécurité.

Lors de la deuxième sous partie, nous insistons sur les contours de la sécurité persistants dans toute projection politique internationale comprise dans la nature même de cette politique extérieure née d'un besoin de sécurité des États membres ainsi que du désir de son exportation

à travers l'interdépendance et la coopération. (Joseph Nye et Robert Keohane). Dans cette partie la sécurité est l'objectif principal. Selon une analyse des différentes théories des relations internationales (Barry Buzan, Ole Weaver, Charles - Philippe David, Kenneth Waltz) il en est ainsi de la façon de l'obtenir et la diffuser à travers l'usage d'une politique *douce*, caractéristique de la politique étrangère européenne. Il s'agit d'une politique centrée sur la coopération et le développement de l'interdépendance avec les pays tiers; d'une approche pacifique, de rapprochement effectif, non contraignant, non coercitif mais incitatif d'un processus politique de bénéfice mutuel assuré, tantôt pour les pays de l'Union européenne que pour les pays concernés d'Amérique latine. Il s'agit d'analyser son évolution, son élargissement, sa réactivité aux phénomènes internationaux et son adaptation aux menaces latentes telles le terrorisme international. C'est ainsi que l'application des outils de la sécurité européenne en Amérique latine est approfondi dans ce dernier chapitre. Dans ce dernier chapitre il s'agit ainsi de la sécurité en tant que fin ultime de la politique étrangère de l'Union européenne à l'égard de l'Amérique latine, d'une forme de gouvernance à exporter, car considérée comme un modèle universel.

**PARTIE PREMIÈRE :**

**LA GOUVERNANCE  
EUROPÉENNE  
MULTI NIVEAUX :**

**UNE MACHINERIE COMPLEXE  
PRODUCTRICE DE NORMES  
ET VALEURS  
DE POLITIQUE EXTÉRIEURE**



## INTRODUCTION DE LA PARTIE PREMIÈRE

*« Décider sans connaître, c'est choisir les yeux bandés »*

*Graham Allison*<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> ALLISON (G), *“Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis”*, Second edition, Little Brown, Boston, 1999. (Avant 1971). p 87.



L'analyse du processus décisionnel des institutions européennes est la clé de voûte qui nous permet de comprendre la logique des choix de l'Union européenne en matière de politique étrangère. Le processus décisionnel, en effet, ne correspond pas seulement au travail d'un groupe d'institutions qui vont décider du futur de l'Union européenne. Il cherche également à élucider la façon par laquelle les décideurs politiques sont capables de choisir et de décider non seulement ce qui correspond le mieux à cette construction institutionnelle hybride, qu'est l'Union européenne, mais ce qui devrait correspondre aux pays tiers, pays voisins et non voisins de l'espace européen.

Les questions qui se posent dans cette partie portent, d'une part, sur les conséquences de ces décisions et, d'autre part, sur les défis de politique étrangère auxquels l'Union européenne se trouve confrontée. En premier lieu, il faut souligner que les insuffisances puis les inadaptations des approches de la prise de décisions existantes ont rendu l'analyse décisionnelle sensible au virage des sciences sociales (sociologie, psychologie) lorsque l'essor des approches cognitives est devenu essentiel pour l'analyse décisionnelle de politique étrangère. Les approches cognitive et décisionnelle nous aident à mieux cerner notre objectif de recherche au sein du processus décisionnel européen. L'analyse cognitive d'un côté centre son attention sur la rationalité du décideur et de l'autre, l'analyse décisionnelle dans le modèle de Graham Allison, désagrégant la décision en trois échelons.

Le premier échelon dans le modèle de Graham Allison s'attache à l'importance du rôle du décideur individuel au cœur de la décision et à la forme dont cette décision est prise individuellement. Dans le second modèle de Graham Allison, l'institution bureaucratique est composée de plusieurs décideurs individuels avec un objectif commun. Dans cette modèle, le décideur est une composante essentielle pour assurer le bon fonctionnement de l'institution. Dans le cadre du troisième modèle de Graham Allison, le décideur est placé dans un système de décision plus structuré comme un organigramme à plusieurs niveaux, dont la décision et son influence dépendront de la place ou du rang dans lequel le décideur est situé.

A travers l'approche cognitive de la décision, notre objectif dans cette partie est d'expliquer le chemin de la construction de la décision en politique européenne et en quoi le processus décisionnel devient un outil essentiel de coopération et de rapprochement entre les États de l'Union européenne et les États d'Amérique latine à travers le dialogue politique entre les deux entités.

Or malgré le long chemin du processus décisionnel en politique étrangère parcouru, il est évident que la voie décisionnelle est semée d'embûches. A cet effet, les politiques mises en œuvre dans la région n'arrivent pas à atteindre les objectifs désirés de l'action européenne. Il en a été ainsi pour le partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Amérique latine, fruit de la politique européenne vers l'Amérique latine développé depuis plus d'une décennie. Le partenariat possède des objectifs nombreux et certes ambitieux, or il est insuffisamment soutenu, financière et politiquement pour sa mise en œuvre. A cet égard les objectifs, désirs et volontés affichés lors des différentes rencontres deviennent un dialogue de sourds dans lequel les parties en question ont du mal à se comprendre. C'est de cette dernière affirmation que se détache notre hypothèse centrale: existe-t-il une vraie politique latino-américaine de l'Union européenne?

L'analyse du processus décisionnel et de son contenu nous conduit ainsi à connaître le contenu de cette politique encore balbutiante mais avec un grand avenir.

Ce travail prétend ainsi, centrer son attention sur les acteurs et le processus de décision des institutions européennes pour arriver à comprendre la vraie orientation des relations politiques entre l'Union européenne - Amérique latine, sachant qu'il s'agit d'un long travail de recherche et que des nombreuses pistes et entraves restent encore à explorer. Il y en a encore en effet, sur les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine, un long chemin à parcourir.

**TITRE I :**  
**ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION THÉORIQUE**  
**POUR COMPRENDRE « *L'ESSENCE DE LA DÉCISION* »**  
**AU SEIN DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES**



James Rosenau mentionne qu'il existe un processus au sein duquel les individus s'unissent pour «*agréger leurs préférences et leurs actions en un comportement collectif*<sup>152</sup>». Il s'agit du « processus de décision ». A ce sujet, la collectivité est l'une des particularités de la décision européenne. Elle réside dans son action communautaire et ses mécanismes de contrôle à plusieurs niveaux. La prise de décision politique de l'Union européenne a un objectif essentiel, celui de la « bonne gouvernance ». La gouvernance est ici un ensemble de règles et de normes suivies par les différents acteurs. Chaque politique, chaque processus, chaque niveau de décision concerne un type particulier de gouvernance visant à rendre l'Union davantage cohérente, responsable et transparente. L'Union européenne détient ainsi la capacité de transformer des intérêts divergents en politiques communes. Ce constat peut résumer à lui seul la pertinence du concept de « gouvernance » de l'Europe dans le sens où la décision à l'échelle européenne est encadrée par tout un ensemble de procédures, de mécanismes de contrôle et de normes juridiques qui sont la garantie d'une certaine efficacité de l'action publique, participant indéniablement à la complexité du système communautaire.

---

<sup>152</sup> ROSENAU (J.) et CZEMPIEL (EO), « *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* », Editions Cambridge University Press, UK, 1992. p. 3



## ***CHAPITRE I :***

### ***RATIONALITÉ, RESPONSABILITÉ ET COHÉRENCE : LES VARIABLES EXPLICATIVES DU PROCESSUS DÉCISIONNEL DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES.***

Trois éléments fondamentaux caractérisent l'essence de la décision en matière de gouvernance institutionnelle européenne. Tout d'abord les acteurs impliqués sont multiples, à la fois communautaires et nationaux ; deuxièmement, les acteurs sont aussi publics et privés. Finalement, découlant des deux premiers, la négociation et le compromis politique sont les maîtres mots du processus de prise de décision.

Malgré le nombre d'acteurs, il ne faut pas oublier l'ensemble du processus pour arriver à « modeler » la gouvernance européenne, c'est-à-dire la construction de la réflexion d'ensemble qui bâtit le processus décisionnel des acteurs en jeu dont Graham Allison appelle 'l « essence » de la décision.

La complexité de la prise de décision donne à l'analyse un caractère cognitif, qui ne peut être attribué qu'aux décideurs, c'est-à-dire qui repose sur la perception des acteurs de la décision et sur leurs intérêts.

#### **SECTION PREMIÈRE. LE PROCESSUS DE DÉCISION EUROPÉEN, OPTIONS POLITIQUES ET DÉMARCHES BUREAUCRATIQUES**

Une décision politique condense et cristallise une multiplicité d'appréciations et de partis pris dont il convient de tenir compte avec lucidité et audace. C'est le pourquoi de l'importance de la recherche du consensus dans les décisions institutionnelles pour une meilleure gouvernance européenne bénéficiant non seulement l'Union européenne mais aussi les pays tiers.

La prise en compte de la complexité de la décision européenne prétend ici être évaluée et analysée à travers la transposition d'un cadre théorique sur le processus décisionnel, en essayant de condenser les choix, de façon à comprendre la politique de l'Union mais aussi le message universel de l'Europe, celui du respect et de la promotion des valeurs universelles, message que l'Union prétend revendiquer à travers cette « gouvernance européenne » aux effets internationaux.

Ainsi, l'enjeu de la décision au niveau européen est de montrer sa capacité à déterminer comment, par quel moyen et par qui sont fixées les règles du jeu. La mise en cohérence de l'action dans la prise de décision passe par l'action d'une élite politico-administrative relativement homogène et centralisée, ainsi que par la mise en place de formes de coordination multi-niveaux et multi-acteurs. En effet, le pouvoir de décision de l'Union européenne, au lieu d'être la propriété d'un individu, d'un groupe ou d'un parti politique, est le fruit d'une négociation permanente entre les différents acteurs de la vie politique européenne, les États membres, les collectivités territoriales, les institutions européennes... mais également les acteurs privés. Le résultat, toujours incertain, dépend de la capacité des acteurs institutionnels à définir une rationalité du sens commun, à mobiliser des expertises d'origines diverses et à mettre en place des formes de responsabilisation et de légitimation des décisions. Il s'agit donc en effet d'une forme de gouvernance dans le sens où l'entend James Rosenau selon lequel *«les règles reposent tant sur le jeu des relations interpersonnelles que sur des lois et des sanctions explicites<sup>153</sup>»*

Pour appliquer cette définition à l'UE, il est possible de voir dans les *«lois»* et les *«sanctions»* l'ensemble du droit communautaire découlant des Traités ainsi que les procédures et réglementations fixées par les institutions. Quant au *«jeu des relations interpersonnelles»*, il pourrait s'agir des relations établies de manière non officielle entre les fonctionnaires et les députés européens d'un côté, et les relations établies entre les représentants des différents groupes d'intérêt d'un autre côté. En effet, si les processus de prise de décision au niveau européen sont établis par des règles bien précisées par les Traités, ils se déroulent également de manière officieuse, dans les «couloirs» des différentes institutions. Cette dernière affirmation n'enlève rien au caractère rationnel de la décision, qu'elle se déroule dans l'hémicycle ou dans les couloirs, elle représente dans tous les cas de figure, les intérêts des membres dans son ensemble ou individuellement.

---

<sup>153</sup> Idem.

Concrètement, chaque institution européenne défend les intérêts d'un type particulier d'acteur. Le Parlement européen agit au nom des citoyens qui l'ont élu. Le Conseil européen, représente les intérêts des États membres. Finalement, la Commission européenne est l'institution qui dispose conjointement des pouvoirs de proposition et d'initiative législative ainsi que des pouvoirs d'exécution et de contrôle des politiques. La « séparation des pouvoirs » au sens de Montesquieu<sup>154</sup> n'a donc pas cours au sein du système politique européen. En revanche, la notion d' « *intérêt des acteurs* », oubliée par la plupart des gouvernements nationaux, prend toute sa force dans les procédures communautaires de prise de décision. En effet, à l'intérieur des institutions, les différentes procédures décisionnelles implicites dans les textes et dans les traités, sont utilisées en fonction de l'enjeu de la décision. Néanmoins, c'est la codécision, en tant que procédure législative centrale du processus décisionnel, qui s'impose de plus en plus comme la procédure générale d'adoption des politiques communautaires (à l'exception notable de la Politique agricole commune ou de la Politique fiscale)<sup>155</sup>. Elle permet à l'ensemble des institutions d'être représentées. La Commission européenne possède le monopole de l'initiative législative, le Conseil et le Parlement disposent conjointement de la faculté de modifier et d'amender la proposition initiale. Tout au long du processus, la Commission peut donner son avis sur les modifications apportées par les autres institutions.

La procédure de codécision a pratiquement remplacé toutes les procédures utilisées auparavant (comme la coopération, l'avis, la consultation, entre autres). Elle est extrêmement complexe et par conséquent illisible pour la plupart des citoyens en raison du partage des pouvoirs entre la Commission et le Parlement ainsi que par les diverses lectures dont elle est souvent l'objet. Cependant, elle garantit une certaine légitimité dans le sens où l'ensemble des intérêts en présence participe à l'élaboration d'une politique spécifique<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> La séparation des pouvoirs est un principe de répartition des différentes fonctions de l'État, qui sont confiées à différentes composantes de ce dernier. On retient le plus souvent la classification de Montesquieu, appelée *Trias Politica* : le pouvoir législatif, confié au Parlement ; le pouvoir exécutif, confié au gouvernement, à la tête duquel se trouve un chef d'État et / ou de gouvernement ; le pouvoir judiciaire, confié au juge. Cependant il arrive fréquemment qu'on ne parle que des deux premiers : c'est en particulier le cas en France, dont la constitution évoque le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, et simplement l'autorité judiciaire.

<sup>155</sup> La codécision, introduite par le traité de Maastricht, étendue et aménagée pour en renforcer l'efficacité par le traité d'Amsterdam, concerne aujourd'hui 43 domaines du premier pilier (relevant du Traité instituant l'Union européenne) suite à l'entrée en vigueur du traité de Nice. Telle que définie par l'article 251 du traité CE, la codécision constitue la procédure législative centrale du système décisionnel. Elle se fonde sur le principe de parité et veut qu'aucune des deux institutions (Parlement européen et Conseil) ne puisse adopter de législation sans l'assentiment de l'autre.

<sup>156</sup> Concernant 43 domaines du pilier communautaire, elle élargit les pouvoirs du Parlement.

La pratique de la « *comitologie* » est une autre illustration des spécificités des institutions européennes. Lorsque la Commission détient la compétence pour la mise en œuvre et l'application des normes législatives, les États membres peuvent contrôler l'activité de la Commission. Afin de garder un regard vigilant sur l'activité de la Commission, ils ont instauré des comités d'experts, composés de fonctionnaires nationaux, qui en étroite collaboration avec la Commission, élaborent les directives et les règlements à destination des États membres et des personnes physiques et morales. Il existe au total 256 comités différents qui traitent de questions spécialisées et de nature technique. Grâce à cette pratique, les intérêts de nombreux acteurs sont représentés. De même que la procédure de codécision, la comitologie, bien qu'elle rende l'action de l'Union davantage légitime, complexifie considérablement les processus et les procédures de prise de décision.

Somme toute, les procédures de consultation des organisations de la société civile sont un autre exemple de l'originalité de la gouvernance européenne. Devant l'accroissement sans précédent du nombre d'organisations représentant les intérêts de différents groupes de population, la Commission a décidé de créer une base de données sur Internet de consultation de la Commission européenne et de la société civile, appelé CONECCS<sup>157</sup>, visant à faciliter le dialogue entre les institutions européennes et les acteurs extérieurs. Après une reconnaissance par les services de la Commission, les organisations peuvent être invitées à donner leurs avis aux fonctionnaires européens au sujet des politiques spécifiques de l'Union. Si ces avis ne sont pas toujours suivis, la plupart des organisations extérieures peuvent se faire entendre par les institutions européennes et, de ce fait, peuvent tenter d'influencer le *policy-making* européen.

A travers l'analyse du processus décisionnel des institutions européennes, nous prétendons donc élucider la complexité des intérêts, idées et réflexions des acteurs, qui entourent un processus bien établi, hiérarchisé, et lourdement bureaucraté. Il s'agit d'un processus original et caractéristique de la gouvernance européenne multi-niveaux. A cet effet, dans un premier temps il s'agira de décortiquer le choix de la décision individuelle et la manière dont celle-ci s'opère à l'intérieur de la logique institutionnelle européenne. La décision individuelle

---

<sup>157</sup> CONECCS est une base de données sur Internet de consultation de la Commission européenne et de la société civile. Elle répertorie deux types d'informations : une liste de plus de 1,000 ONG européennes agissant à Bruxelles, la liste de tous les organes consultatifs de la Commission européenne, domaine par domaine. Elle se trouve sur le site de la Commission européenne. [http://ec.europa.eu/civil\\_society/coneccs/start.cfm?CL=fr](http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/start.cfm?CL=fr) Pour avoir accès à la base de données, il est nécessaire de s'inscrire au préalable comme ONG.

est aussi au cœur de la pratique institutionnelle européenne, car les individus se rassemblent, s'unissent pour la décision, s'identifient à une institution mais ils ne cessent d'être des individus, des têtes pensantes, des symboles rationnels de la décision qui dans son ensemble sont à eux seuls les leaders de la décision de concert.

L'utilisation du cadre théorique sur la décision de Graham Allison, basée sur les trois niveaux de la décision, à savoir : individuel, organisationnel et bureaucratique, nous aide à illustrer la complexité de la dissociation entre acteurs et niveaux sur une même décision et les interprétations selon la capacité de réflexion sur cette décision. Il ne s'agit pas de l'analyse du profil psychologique du décideur mais de la rationalité de la décision<sup>158</sup>.

A ce propos, Herbert Simon nous apprend que la rationalité de la décision dépend de la rationalité propre au décideur, cette dernière étant structurée en fonction de diverses variables. Les variables vont du général au particulier, en passant par la décision en fonction de l'environnement international, de l'urgence de la décision, de ses conséquences, de son utilité, de ses alternatives, jusqu'à la hiérarchie du décideur, (influence ou pas) et son expérience. Toutes ces variables nous permettent de construire la carte mentale du décideur à travers ses actions grâce à la construction d'un « arbre » avec ses différentes ramifications (choix), dont les fruits sont les décisions finales guidés par un « *processus structurant de l'action individuelle* » de Donald Norman<sup>159</sup>. Néanmoins, la réalité dépasse souvent la théorie. C'est le cas de la pratique institutionnelle européenne, que nous aborderons dans une deuxième section. La complexité ne peut pas être mesurée mais elle peut être perçue dans la pratique quotidienne. Les acteurs, les choix, les intérêts, l'environnement changent et c'est ainsi que les processus ne sont jamais linéaires mais au contraire, évolutifs et en permanence mouvants.

En illustrant, à travers le processus décisionnel du triangle institutionnel européen la complexité de la décision, nous pouvons observer ses caractéristiques propres et son originalité. Malgré l'ensemble de modèles théoriques choisis, pour complets et adaptés que ceux-ci puissent paraître, ils n'expliquent pas dans sa totalité la complexité de la décision européenne.

---

<sup>158</sup> La rationalité de la décision comprend un certain nombre de facteurs, à savoir : la définition précise du problème, la liste systématique des choix possibles et finalement le calcul de la meilleure utilité. Pour plus d'information voir : ALLISON (T) et HALPERIN, (M) « *Bureaucratie Politics: A Paradigm and Some Policy Implications* », in TANTER (R), et ULLMAN (R), [sous la dir.], « *Theory and Policy in International Relations* », Éditions Princeton University Press, Princeton, 1972

<sup>159</sup> NORMAN (D.A.), « *Explorations in Cognition* », Editions W. H. Freeman, United States, 1975. p. 35.

La décision entre le Conseil, la Commission et le Parlement européens sont la cible de la deuxième sous-section dans laquelle l'Amérique latine est le sujet central de la politique étrangère européenne. A travers le parcours de la décision interinstitutionnelle, son analyse théorique et cognitive et ayant l'objet géographique de production de cette politique, nous allons, dans cette première partie essayer de démontrer la complexité de la décision européenne et le long chemin semé de difficultés pour comprendre finalement pourquoi les résultats ont été si escomptés, malgré la forte volonté politique de l'Union européenne et l'Amérique latine.

### **Paragraphe I. Les théories de la décision politique**

Les théories de la décision en politique étrangère ont pour but d'expliquer pourquoi et comment les décideurs agissent. Contrairement à beaucoup de spécialistes de la politique étrangère qui analysent les objectifs, les stratégies et les intentions des décideurs à partir des résultats, l'analyse décisionnelle s'intéresse prioritairement aux processus internes qu'ils soient politiques, bureaucratiques ou bien cognitifs et à leur influence sur la politique extérieure. Les approches proposent d'isoler les variables significatives et de les mesurer avec l'objectif de démontrer davantage plutôt que de spéculer. L'analyse de la décision tente de comprendre pourquoi certaines options ont été préférées à d'autres. Elle s'intéresse tant au choix qu'au non-choix, aux décisions qu'aux non décisions<sup>160</sup>. L'analyse centre essentiellement son attention sur la manière dont les acteurs perçoivent ces contraintes, l'importance qu'ils leur accordent, la manière dont ils définissent les intérêts nationaux, la hiérarchie des priorités qu'ils forgent ainsi que la grille d'analyse qui leur sert à ordonner les informations qu'ils reçoivent.

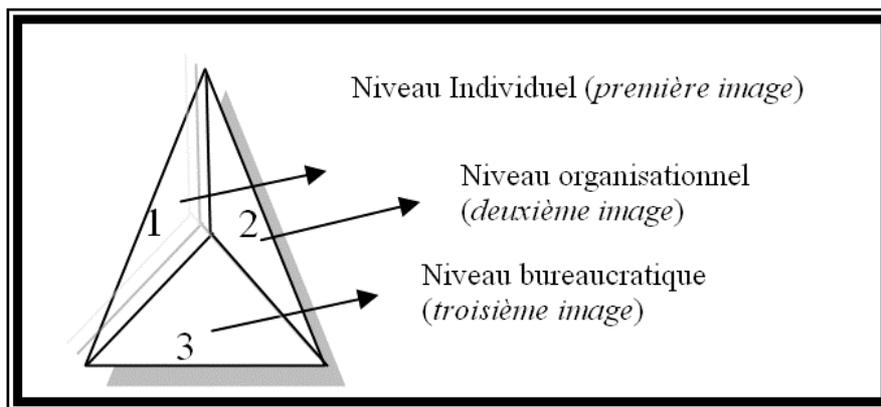
---

<sup>160</sup> BACHRACH (P), BARATZ (MS), « *Power and Poverty: Theory and Practice* », Oxford University Press, Oxford 1970 in COHEN (S), « *Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère* », Chap III, in SMOUTS (MC), [sous la dir.] « *Les nouvelles relations internationales : Pratiques et théories* », Editions Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1998.

## A. Le décideur et l'embarras du choix dans la décision politique

Dans l'étude du processus décisionnel, que ce soit européen ou pas, le problème crucial est celui du choix de la décision et la façon dont ce choix se réalise, ce qui soulève la question de la rationalité de la décision. Dans notre cas de figure le modèle théorique le plus adapté est celui de Graham Allison qui a identifié dans la lourde machine décisionnelle plusieurs interprétations d'une même décision selon le niveau auquel cette dernière se réalise. Pour ce faire, il identifie trois niveaux à savoir : le modèle individuel, le modèle organisationnel et le modèle bureaucratique. Ces modèles illustrent une lecture particulière des événements dans la prise de décision, et peuvent se résumer selon la figure suivante:

**Figure 1 : Les trois niveaux d'analyse proposés par Graham Allison**



Source : Élaboration propre grâce aux sources trouvées dans « *The Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis* » de Graham Allison, 1999.

Tout d'abord, le niveau individuel ou de l'acteur rationnel (The Rational Actor),\_concerne les caractéristiques communes de la nature humaine, c'est à dire l'analyse des décideurs et des personnalités pour l'étude de la prise de décision. C'est de ce niveau précisément, que découle le postulat de la rationalité mentionnant que « *pour être rationnel, un décideur doit dans des conditions d'incertitude et de complexité extrême, chercher à s'informer le plus complètement possible pour avoir des préférences claires* ». C'est à ce moment précis que *l'initiative* de la Commission au sujet de l'Amérique latine doit être le fruit d'un long chemin étudié et évalué sur les possibilités européennes à mettre en œuvre dans la région. Le décideur ou l'ensemble

de décideurs cordonnant l'initiative doivent être capables d'évaluer ses chances et ses risques ainsi que décider sans temporaliser, « *keep your options open*<sup>161</sup> ».

## **B. Les variables explicatives de la décision individuelle, question de perceptions ?**

Le modèle individuel ou de l'acteur rationnel concerne le rôle de l'individu dans la prise de décision, ainsi que les perceptions de ce dernier, qui guideront la décision le moment venu. Il faut mentionner ici que l'analyse des perceptions tient une place essentielle comme une variable fondamentale dans l'analyse décisionnelle cognitive d'Allison. L'auteur, pour comprendre la décision, s'intéresse à la manière dont les informations sont perçues par les acteurs. Les analyses sur la *perception* de Kalevi Holsti, également retrouvée dans l'approche cognitive de l'interdépendance de Robert Keohane et Joseph Nye, argumentent « *qu'il existe une frontière entre le « monde réel » et la vision que le décideur se fait de ce monde, frontière qui peut conduire à une mauvaise compréhension de la réalité et à une décision inappropriée*<sup>162</sup> ».

Robert Jervis tente d'énumérer les facteurs cognitifs qui perturbent le processus de décision et qui faussent l'analyse. Les facteurs cognitifs et la complexité du système international peuvent générer une décision erronée, ou inexacte même si le décideur est un acteur rationnel et assez intelligent pour évaluer les alternatives. Chaque décideur a une image particulière du monde, formée par leurs vécus et leurs interprétations des événements historiques. En effet, les leçons de l'histoire combinées avec les expériences personnelles contribuent au développement des attentes et croyances concernant la façon dont le monde opère. Elles ont un impact majeur dans la prise de décision du décideur politique. Une fois formée la carte mentale du décideur, les images de la réalité sont difficiles à changer.

Pour comprendre l'action rationnelle du niveau individuel il est nécessaire de connaître les variables qui l'entourent. Tout d'abord, la *décision*, qui suppose l'existence d'un décideur et un choix entre *alternatives* avec la référence à un but spécifique. La politique latino-américaine de l'Union européenne concernera la description de la façon dont les objectifs particuliers doivent être atteints dans un certain nombre d'instances décisionnelles

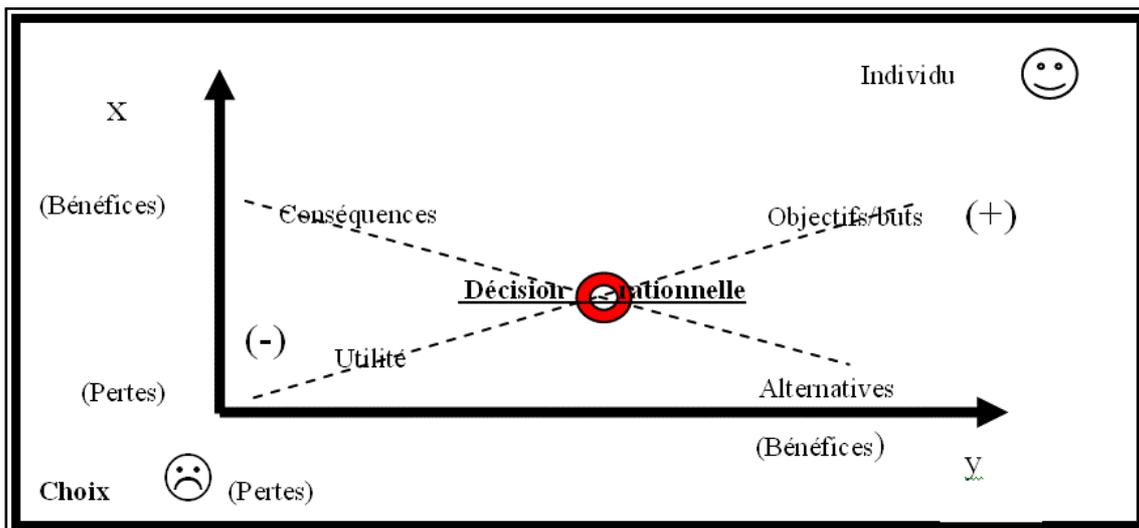
---

<sup>161</sup> GRAHAM (A), Op. Cit. p.17.

<sup>162</sup> Idem. p 89.

européennes, à savoir Conseil et Parlement. La *rationalité* de la décision désigne, dans les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine et, plus généralement, un comportement approprié avec un but et un contexte spécifiques. Finalement, nous avons les *objectifs* à atteindre et les *buts* recherchés dans la relation ont une fonction *d'utilité* pour les deux partenaires. Ce qui veut dire que la relation et les objectifs rapportent des bénéfices pour les deux parties. Tout cela signifie, dans la théorie moderne de la décision, que le problème de la rationalité est réduit à un simple problème de sélection d'une série d'alternatives. Les alternatives d'une relation bi-régionale aussi diverse que varié, entraînent une série de conséquences comme la faible crédibilité des institutions en Amérique latine, la fragile démocratie, les grandes disparités sociales dans la région latino américaine... Les décideurs sélectionnent l'alternative en fonction de leurs conséquences, en accommodant les différentes conséquences connues dans une échelle de préférences, de la plus faible à la plus risquée.<sup>163</sup>. Le choix est orienté vers l'alternative qui possède le moins de conséquences (négatives). Voir schéma X : La décision rationnelle de l'individu, ci après.

**Schéma 1 : La décision politique rationnelle de l'Individu.**



Source : Élaboration propre grâce aux sources trouvées dans « The Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis » de Graham Allison, Éditions 1999.

<sup>163</sup> La théorie des jeux utilise la même logique dans l'ordre des préférences en soulignant que le meilleur choix de l'acteur A dépend du meilleur choix de l'acteur B. Cependant après avoir analysé la dépendance de la décision, A joue un rôle de maximisation potentielle de la valeur.

Dans ce schéma, les *alternatives*, parmi lesquelles le décideur doit choisir, sont présentes notamment dans une situation grave ou particulière. Les alternatives concernent cette question ; que se passe-t-il si la décision prise aggrave la situation ? A ce sujet, il faut toujours faire appel à l'élasticité de la propre décision qui permet de pouvoir revenir en arrière et trouver le moment dans lequel l'utilité a commencé à devenir négative. Les causes sont multiples mais, dans la plupart des cas, dans les relations Union européenne et Amérique latine, il s'agit d'une incompréhension sur l'interprétation des désirs en raison notamment d'une culture politique fort différente entre les deux partenaires.

Dans la théorie de la décision, ces alternatives se présentent sous la forme d'un « arbre de décision ». Le choix rationnel consiste à sélectionner une alternative parmi l'éventail d'alternatives, qui possédera les conséquences les plus intéressantes pour le décideur. (Les conséquences moins négatives)

## **Paragraphe II. La décision rationnelle en politique étrangère, une explication comportementale de la décision individuelle.**

La rationalité dans le modèle de décision des institutions européennes que nous analysons ici, est très importante pour sa compréhension. En effet, elle a la capacité d'établir une liste des facteurs expérimentaux sur le comportement du décideur qui ont conduit au choix de la décision. Une illustration de cette dernière remarque apparaît au sein du processus décisionnel européen concernant le rôle des décideurs espagnols dans toutes les décisions qui concernent l'Amérique latine. Les Hauts fonctionnaires, Députés, ou Commissaires de nationalité espagnole, ayant ainsi pour principal atout le castillan, cherchent à conserver la main sur les décisions concernant l'Amérique latine au sein des décisions des institutions européennes. Ils ont la réputation de ne pas choisir que les alternatives les moins dangereuses. A ce sujet ils privilégient ainsi toute décision contenant le sujet « Amérique latine » pour leur conduite politique dans le territoire latino-américain. Ainsi, au moment de proposer une alternative, vu le difficile objectif à accomplir dans la région, les décideurs extrapolent leurs choix politiques à des objectifs neutres en adoptant ensuite des décisions à *minima*. C'est de cette dernière constatation de laquelle se détache la faible marge de manœuvre des politiques européennes, dont la plupart sont d'origine espagnole, en Amérique latine. A ce sujet nous avons comme exemple les mécanismes d'association en Amérique latine qui avancent lentement sous

initiative européenne, le Groupe Andin, et le Mercosur, groupements régionaux bâtis à la lumière de l'Union européenne mais en sérieux problèmes de stagnation sur le dialogue politique avec l'Union européenne.

Si cette première image du décideur individuel est à retenir, elle n'est pas celle qui est la plus adaptée à notre analyse. En effet, les décideurs politiques au sein des institutions européennes ne sont pas tous espagnols, mais ils peuvent être de 26 autres nationalités différentes. Par ailleurs, les décideurs ne sont pas isolés mais constitués en groupe. Dans le cas de la Commission, il s'agit de directions géographiques intégrées par quatre personnes à la tête de chaque direction. Le Parlement européen est composé par des Hauts fonctionnaires et 736 eurodéputés, repartis par conviction personnelle, en sept groupes politiques. Enfin, le Conseil de l'Union européenne donne son approbation ou refus sur les propositions de la Commission et l'avis du Parlement.

Par conséquent, le facteur cognitif des décideurs ou des leaders est fort présent et fort différent, compte tenu du nombre d'institutions en jeu et du nombre de décideurs individuels par institutions. A ce sujet, nous pensons que ce modèle pourrait être applicable à l'intérieur de chaque institution, c'est-à-dire, spécifiquement à une direction de la Commission, ou bien à une seule fraction politique Parlementaire ou à un chef d'État au sein du Conseil. Or cette analyse se veut collective, multi-niveaux, c'est-à-dire essentiellement *européenne* mais elle tire tout enseignement de la décision individuelle qui est plus facile à analyser que la décision collective<sup>164</sup>.

Grâce à l'analyse du modèle individuel, nous trouvons une des premières justifications concernant nos différents choix théoriques résultant du modèle étatique dont l'Union européenne s'en inspire fortement, ne perdant pas de vue la supranationalité dans les rapports entre les États membres. Pour comprendre le fonctionnement de la lourde machine institutionnelle européenne, il est nécessaire d'utiliser les trois modèles théoriques explicatifs. Analyser et rassembler les autres modèles de Graham Allison nous aide à expliquer plus clairement le processus de décision « collectif » de l'Union européenne.

---

<sup>164</sup> Compte tenu du fait que la décision individuelle est la base de toute décision collective, nous y consacrons un développement conséquent dans cette première section de notre première partie, centrée sur l'analyse théorique de la décision en politique étrangère.

Pour que cela puisse être fait, il nous faut tout d'abord connaître le fonctionnement de l'activité décisionnelle individuelle (première section) pour pouvoir ensuite évoluer vers la connaissance des autres modèles (deuxième section) « *collectif-cognitif* », selon les termes Graham Allison et Herbert Simon. Les auteurs expliquent ainsi que « *ce ne sont pas les institutions qui prennent les décisions, mais des êtres humains qui se comportent en tant que membres de ces institutions* »...

### **A. L'individu échappe au déterminisme : rationalité ou irrationalité de la décision individuelle ?**

Herbert Simon et Graham Allison se rejoignent dans l'affirmation selon laquelle, l'individu échappe au déterminisme. Il est donc à ce sujet quasi impossible de prévoir avec certitude quelles décisions seront prises par l'individu. Daniel Collard le souligne. L'auteur y voit quelque chose de réconfortant dans le fait de savoir que les hommes d'État, peuvent seuls changer le cours de l'histoire<sup>165</sup>. Une réflexion plus pessimiste peut nous conduire à penser qu'un homme seul pourrait échapper à tout contrôle et prendre une décision irrationnelle (Le coup d'État d'Hitler en 1923 à Munich, pouvant être pour certains, une décision irrationnelle).

L'individu est à la fois un *être biologique* et un *être pensant*. Il raisonne, il réfléchit, c'est ce qui le distingue des autres espèces animales. L'activité de réflexion caractérise ainsi la condition humaine. Les agents humains sont ainsi dotés du libre arbitre. Un décideur européen par exemple, quelque soit l'institution à laquelle il se trouve rattachée et même s'il se trouve entouré et influencé par les différents réseaux qui gravitent autour de lui, (lobbying, pressions internes de parti politique, ONG, groupes de pression, etc.) reste « un homme » et c'est donc à lui et toujours à lui à qu'incombe la prise de la décision. Il est ainsi le maître de la décision, de sa propre décision.

---

<sup>165</sup> COLLARD (D.), « *Les relations internationales de 1945 à nos jours* », 8eme Ed., Éditions Armand Colin Paris, 1999. p. 54.

## **B. Le maître de la décision de politique extérieure européenne : l'individu dans un environnement institutionnel**

En situation de crise<sup>166</sup>, l'instabilité du système offre aux preneurs de décisions des possibilités d'infléchir l'évolution politique dans plusieurs directions différentes selon un « *arbre de la décision* » issu de la théorie des jeux de John von Neumann<sup>167</sup>. L'arbre de la décision est un outil d'exploration de données à travers lequel se construit la décision. A cet effet, l'arbre de la décision est un outil pour le décideur mais est également source de complexité dans la mesure où le décideur se trouve confronté à l'embarras du choix à travers les multiples décisions. C'est à ce moment là que la rationalité de l'acteur doit entrer en jeu en essayant de choisir la décision qui apportera un bénéfice majeur même si ce dernier n'est mesuré qu'à court terme. De cette façon la décision devient cyclique. Une fois que la marge de manœuvre de cette décision est épuisée, le décideur fera recours à nouveau à son arbre de décision puis prendra la décision suivante et ainsi systématiquement jusqu'à la rupture du modèle ou à la création d'un nouvel arbre décisionnel.

Les grands décideurs prennent leur temps avant de prendre leur décision. Ils déterminent plusieurs choix possibles et réfléchissent aux conséquences de leur décision en pensant au futur. Toutefois, la majorité des décisions en temps de crise ne sont pas prévues pour le long terme. Il s'agit d'un ensemble de palliatifs le temps de trouver une décision convenable et surtout durable. Il est important que dans le processus de prise de la décision, l'individu montre la lisibilité de la décision en faisant appel aux avantages qui l'ont conduit à ce choix.

Une proposition émanée de la Commission européenne par exemple, doit justifier devant le Parlement et le Conseil tout choix d'objectif implicite dans le document, expliquant clairement les choix de cette initiative mais aussi les objectifs à atteindre et surtout les moyens à travers lesquels ces objectifs vont être atteints. A cet effet, le choix dans la décision a été élaboré au préalable entre les membres de la direction géographique pour l'Amérique latine.

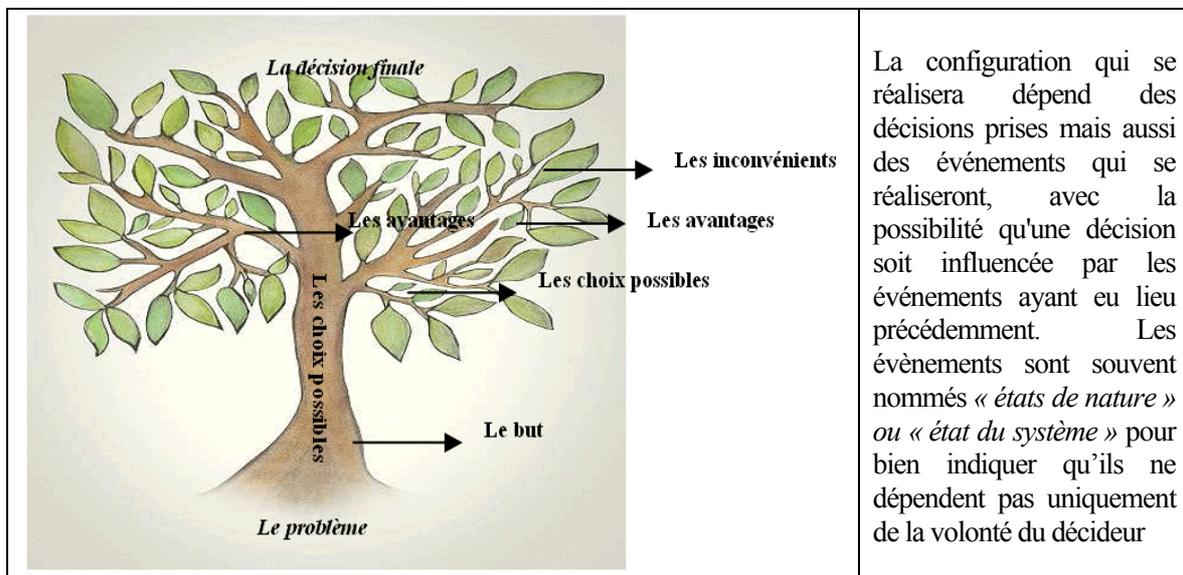
---

<sup>166</sup> Nous entendons ici ce terme comme étant une forme d'incertitude de la tactique cognitive du décideur et qui apporte à la décision un manque de fluidité du système. Elle nourrit en même temps une croissante instabilité dans la décision)

<sup>167</sup> Cité par MIROWSKI, (P.), "When games grow deadly serious", in: GOODWIN (D.), Revue of Economics and national security, Supplement to History of political economy, 1991. p. 24

Les décisions prises, ont déjà fait l'objet des débats, des réunions, d'une planification stratégique au sein même de la Commission européenne. A ce stade (tout premier stade de la décision interinstitutionnelle) l'analyse de tout type de variable qualitative et quantitative qui ayant une influence dans la prise de la meilleure décision, permet la construction du chemin de la décision reposant donc dans la structure de l'arbre décisionnel qui plus tard deviendra le choix final. Ainsi, l'arbre de la décision peut être représenté de telle façon, que le tronc sera le but, les branches, les différents choix possibles, les feuilles seront les avantages et les inconvénients et finalement le sommet sera la décision finale. Les fruits n'apparaîtront qu'en évaluant les résultats. C'est pour cela qu'ils n'apparaissent pas dans le dessin de l'arbre. Nous pouvons voir l'arbre de la décision représenté ci-après.

**Figure 2 : L'arbre de la décision de John Von Neumann et Oskar Morgenstern**



Source : Élaboration propre avec les références de la théorie des jeux des économistes de John Von Neumann et Oskar Morgenstern.

## **SECTION DEUXIÈME. L'ARBRE DÉCISIONNEL ET SA CONSTRUCTION À TRAVERS LA NATURE ÉVOLUTIVE DE LA DÉCISION**

Les choix de la décision, auxquels sont contraints les décideurs, sont au cœur du problème qui pose l'analyse du processus décisionnel, et sont influencés par les « états de nature » ou « états du système ». Les états du système ont une influence en la prise de la décision jouant un rôle clé dans la prise d'une nouvelle décision. Les décideurs doivent savoir comment s'y retrouver dans la décision et

comment agir, prenant en compte l'influence extérieure présente ou passé. A cet égard, la succession de programmes européens d'aide au développement en Amérique latine depuis 1999 à 2006 et années suivantes, est la suite logique de toute une batterie décisionnelle entre institutions, influence extérieure, et décisions individuelles, de même que d'une collectivité d'intérêts, tous ceux européens, donnant ainsi « du sens » dans les relations latino américaines de l'Union européenne.

Les questions de modes de construction du sens dans la décision européenne et des logiques de décision, sont liées à des propriétés sociologiques qui échappent à notre analyse (la socio-psycho-histoire). Notre analyse est en effet une analyse situationnelle, portant sur les relations construites et développées entre l'Union européenne et l'Amérique latine durant une période de dix ans. L'ensemble de choix dans la décision ont pris forme en cinq solides programmes de coopération, conclus au préalable lors des grands sommets biannuels entre l'Union européenne et l'Amérique latine, donnant ainsi un but unique aux relations entre les deux entités, celui du renforcement des relations politiques, économiques et dans le domaine de l'équité sociale.

Les décisions intra institutionnelles résultent parfois d'alliances improbables. Tel est le cas du Parlement européen et des groupes politiques, (notamment du parti PPE, de la majorité parlementaire, avec les socialistes) débouchant sur la création de nouveaux groupes de décision, de nouvelles idées et de nouvelles propositions à l'initiative de la Commission. . La coalition de partis politiques a ajouté 111 amendements aux initiatives latino- américaines de la Commission. Des 111 amendements, 99 ont été l'apport du PPE parti qui abrite 30 eurodéputés espagnols. Et de cette forme, les amendements apportés à l'initiative de la Commission ont permis à l'arbre de décision de se reconstruire à nouveaux. L'individu isolé est pris constamment par l'incertitude, cela conditionne toutes les relations sociales, humaines et donc internationales. Les réactions des individus et, en l'occurrence leurs décisions, sont parfois imprévisibles. Isolé, un eurodéputé ne peut prendre de décision que si cette décision concerne son parti politique. En revanche, le Commissaire, en tant que Haut fonctionnaire de la Commission, peut décider par lui seul et la décision n'affectera que lui-même si et seulement si cette décision est considérée comme étant « non pertinente » par le jugement des autres individus, appartenant à une institution différente. En dépit de ladite rationalité de la décision, il existe toujours une part de hasard influençant le chemin décisionnel.

Le cas le plus récurrent des relations Union européenne et Amérique latine et Caraïbes est celui dont la présidence de l'Union européenne est occupée par l'Espagne (2002 et 2010) Un autre exemple est celui du deuxième Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, de l'Amérique latine et des Caraïbes réalisé à Madrid en 2002 sous l'égide aussi de la présidence Espagnole de

l'Union européenne. L'Espagne, étant à l'origine de l'idée des rencontres bi-annuelles, a servi de tremplin au développement des relations entre les deux entités. Elle a été aussi à l'origine du « gel » des relations pendant la période post 11 septembre en décidant unilatéralement des nouveaux objectifs qui devraient occuper l'Agenda latino-américain de l'Union européenne, pour les années à venir. Les objectifs ont concerné dans la plus part des cas la lutte contre toute guerre asymétrique de caractère international. Ce changement de cap d'origine espagnole n'a pas été apprécié du côté latino-américain. A cet effet, il est scientifiquement prouvé que le décideur cherche à tout prix le bénéfice que la décision peut lui apporter. Cet aspect s'illustre depuis une perspective économique dans laquelle l'individu cherchera la maximisation des bénéfices en faisant usage de sa rationalité. Dans notre cas il s'agit des bénéfices du rayonnement culturel et potentiellement économique que possède l'Amérique latine et dont l'Espagne considère être l'interlocuteur privilégié vis-à-vis de l'Union européenne. Or ce privilège de la communication, que lui octroie la même langue, ne signifie pas pour autant qu'il y ait une harmonie des relations.

Dans un sens plus strict et quantitatif de la décision en termes de bénéfices rapportés, les économistes classiques tels qu'Adam Smith et David Ricardo et néo-classiques tels John Schumpeter, considèrent l'individu comme étant rationnel et libre de toute norme et toute contrainte sociale. Loin de la ! Les décisions individuelles cherchent donc à optimiser le bien être personnel, l'individu passe son temps à calculer si la décision est ou pas convenable pour ses intérêts. Dans le cas de l'Union européenne, les intérêts sont guidés par un objectif commun, celui de trouver un certain équilibre sur les décisions des autres puissances et la reconnaissance internationale. Cela ne nous empêche pas d'affirmer que, même avec un objectif commun européen, le comportement décisionnel conduit nécessairement à un optimum social, rationnel de toute décision des individus appartenant aux institutions de l'Union européenne

D'un point de vue sociologique et économique, Herber Simon critique le modèle néo-classique et en même temps le reprend pour l'enrichir. Il distingue deux types de rationalité: *la rationalité substantive* et *la rationalité procédurale*. La rationalité substantive empêcherait que l'individu ait à sa disposition une information parfaite afin de prendre les décisions les plus rationnelles possible. En réalité, ce n'est pas l'information qui est souvent opaque ou imparfaite mais la communication et la compréhension entre décideurs politiques de l'Union européenne et de l'Amérique latine. Ce qui nous conduit à penser que les décisions de la politique latino-américaine au cœur des instances européennes sont en partie substantives. A cet effet, les décisions prises par les individus ne sont pas forcément les

meilleures et ces derniers se contentant donc d'une satisfaction minimale<sup>168</sup> sans obtenir, à la longue, des bénéfices. Herbert Simon parle ici de *la rationalité procédurale*. Par là il entend que ce qui est important dans la décision est le chemin que cette décision a parcouru afin de devenir une décision. Il s'agit de la procédure qui entame une décision tout en sachant que si la procédure a été correcte, logique, réfléchie, préétablie et analysée, elle est donc rationnelle. La décision européenne concernant l'Amérique latine ne sera pas opposée à la procédure mais elle sera toujours substantielle en son contenu.

L'individu est donc souverain et donc maître de la décision. Il choisira le chemin à parcourir en fonction des « gains » qu'il obtiendra, que ce soit uniquement de la procédure de la décision ou bien de la décision elle-même. De cette manière nous constatons à quel point l'individu se retrouve toujours au cœur de la décision. Il a une place très importante dans le cours de l'histoire au sein de laquelle il incarne le pouvoir politique en tant qu'homme d'influence au pouvoir.

## **Paragraphe I. Choix rationnel et processus cognitif : les variables d'influence de la décision**

Dans son ouvrage de 1947, Herbert Simon constate l'existence de plusieurs formes de rationalité. Ainsi, il écrit :

*« On peut dire qu'une décision est « objectivement » rationnelle si elle présente en fait le comportement correct qui maximisera des valeurs données dans une situation donnée. Elle est « subjectivement » rationnelle si elle maximise les chances, de parvenir à une fin visée en fonction de la connaissance réelle qu'on aura du sujet. Elle est « consciemment » rationnelle dans la mesure où l'adaptation des moyens aux fins est un processus conscient. Elle est « intentionnellement » rationnelle dans la mesure où l'individu ou l'organisation auront délibérément opéré cette adaptation. Elle est rationnelle « du point de vue de l'organisation » si elle sert les objectifs de celle-ci ; enfin, elle est « personnellement » rationnelle si elle obéit aux desseins de l'individu<sup>169</sup> »*

---

<sup>168</sup> SIMON (H.A), "From Substantive to Procedural Rationality, Method and Appraisal in Economics" Cambridge University Press, 1976. p. 129-148.

<sup>169</sup> SIMON (H. A.), "Administrative Behavior. A study of Decision-Making Processes in Administrative Organization", 1947. P 70. Traduction française par Pierre-Emmanuel Dauzat, Editions Economica, 1983.

Au-delà du constat de la pluralité des formes de rationalité, c'est bien évidemment la notion de rationalité limitée (Bounded Rationality) dans la décision qui joue un rôle central dans la réflexion d'Herbert Simon. Cette notion de rationalité limitée comporte deux aspects. D'une part, elle signifie que les êtres humains sont rationnels puisqu'ils peuvent expliquer, la plupart du temps, les décisions qu'ils prennent. L'auteur ajoute «*Dans une définition large de la rationalité, pratiquement tout comportement humain est rationnel. Les gens ont des raisons pour faire ce qu'ils font, et, si on les interroge, ils peuvent donner leur avis sur ce que se sont ces raisons*<sup>170</sup> ». D'autre part, cette rationalité est limitée parce que les individus dans la décision institutionnelle européenne commettent des erreurs de jugement et n'atteignent pas toujours les buts qu'ils se sont fixés. De même que dans l'interprétation des objectifs du côté latino américain, une mauvaise évaluation de l'état du système peut être à l'origine d'une erreur d'appréciation des objectifs et tronquer les résultats des objectifs à atteindre par le décideur politique. A ce sujet, Sigmund Freud lui-même affirme que «*les gens peuvent se tromper sur eux-mêmes* ». Les véritables raisons ou les intérêts qui conduisent la décision rationnelle peuvent être différentes de ce qu'elles sont supposées être. Dire ainsi qu'il y a des raisons aux actions des décideurs signifie donc qu'il y a une connexion entre les actions et les buts des décideurs ce qui semble être tout à fait compréhensible.

Les actions augmentent la possibilité que quelques-uns de ces buts soient atteints. Toutefois, «*même dans ce que nous pouvons appeler un comportement rationnel, il peut y avoir de réels écarts entre l'action et la réalisation du but*<sup>171</sup> ». Sous la condition d'une rationalité limitée, les décideurs prennent leurs décisions quelles qu'elles soient, en fonction des buts visés et de l'analyse de l'environnement lié à cette dernière. «*Une décision dans la vie réelle comprend quelques buts ou valeurs, quelques faits en ce qui concerne l'environnement, et quelques inférences tirées des valeurs et des faits. Les buts et les valeurs peuvent être simples ou complexes, cohérents ou contradictoires; les faits peuvent être réels ou supposés, basés sur des observations ou des rapports réalisés par d'autres; les inférences peuvent être valides ou fausses*<sup>172</sup> ».

---

<sup>170</sup> SIMON, Idem. P 91.

<sup>171</sup> SIMON (H.A.), «*Rationality in Political Behavior*», Editions of Carnegie Mellon University, February 1991, p1.

<sup>172</sup> SIMON (H.A.), «*Theories of Decision-Making in economics and Behavioral Science*», in American Economic Review, 49, n° 1, 1959, p. 273.

Dans le cas précis des relations entre les institutions de l'Union européenne et les différentes perceptions sur les objectifs à réaliser par les autorités latino américaines, il y a toujours un écart dans l'appréciation et dans l'évaluation du contenu des politiques européennes. La création d'EUROLAT, l'Assemblée parlementaire euro-latino américaine, en 2006 témoigne de la complexité dans la compréhension des relations entre les deux entités. L'Assemblée a été créée avec l'objectif d'améliorer la compréhension mutuelle entre l'Union européenne et l'Amérique latine et leurs parlements respectifs. Or la tâche ne s'est pas avérée facile, car les pays de l'Amérique latine n'arrivent pas à intégrer la vaste machine institutionnelle européenne. Bien que l'EUROLAT soit devenu l'interlocuteur parlementaire privilégié, il s'agit de réunions à niveau parlementaire dans lesquelles interviennent les différents parlements, à savoir, ParLatino, ParlaCen, ParlAndino, ParlaSur et les Congrès chilien et mexicain et aussi le Comité conjoint du Parlement de l'Union européenne, Mexique/Chili. A ce sujet il devient évident que les propres sociétés latino- américaines ne sont pas habituées à travailler à niveau parlementaire conjoint et ne se réunissent que quand le Parlement de l'Union européenne leur en demande. En effet, il s'agit de diverses entités formellement différentes, dans leurs structures et modes de réflexion et d'opération demandant une vaste, totale et complète disposition des deux côtés, énergie, et temps investi pour que les résultats soient malheureusement escomptés.

C'est en effet Herbert Simon qui explique de façon plus compréhensible la rationalité de la décision. Même si la définition de la rationalité de Herbert Simon pourrait apparaître banale, elle est issue de l'expérience personnelle ou individuelle de chacun, de leurs préférences, de leurs qualités intellectuelles et morales des diverses personnalités politiques au pouvoir. La question qui se pose ici est de savoir s'il faut prendre en compte cette limitation de la rationalité pour comprendre les phénomènes politiques euro-latino américaines ou bien si l'hypothèse de la complexité de l'individu parfaitement rationnel peut être retenue pour expliquer la décision en politique étrangère.

### **A. La rationalité parfaite : chimère de la décision de politique extérieure**

Pourquoi est-il impossible d'avoir une rationalité « parfaite », c'est-à-dire une rationalité où les moyens sont en parfaite adéquation avec leurs fins et permettent de choisir l'action la plus efficace compte tenu des contraintes en ressources ? Deux variables expliquent l'impossibilité

de la rationalité parfaite dans un processus décisionnel. Il s'agit de l'environnement évolutif et de l'urgence de la décision qui empêchent au décideur de suivre au pied de la lettre le cheminement élaborée et construit de la décision rationnelle.

## **B. La rationalité limitée et l'incapacité des individus à traiter l'ensemble des informations dans un environnement évolutif.**

L'environnement produit une quantité d'informations nouvelles chaque seconde. L'appareil de perception humain fonctionne comme un goulot de bouteille et n'admet qu'un nombre limité d'informations sélectionnées en fonction de leur importance. Cette limitation pour les individus de saisir totalement leur environnement nécessite une interrogation sur la manière dont ils perçoivent le monde. En effet, la représentation du monde selon un individu ou groupe d'individus déterminera, en partie, le contenu d'une décision et la manière dont elle sera prise. A ce propos, Herbert Simon affirme :

*« Si nous acceptons qu'à la fois la connaissance et la puissance du décideur sont sérieusement limitées, alors nous devons distinguer entre le monde réel et la perception qu'en ont les acteurs et raisonner sur cela. Ce qui veut dire que nous devons construire une théorie (et la tester empiriquement) du processus de décision. Notre théorie doit inclure non seulement le processus de raisonnement mais aussi le processus qui génère la représentation subjective par l'acteur du problème de décision<sup>173</sup> »*

Deux conséquences découlent de cette représentation subjective ;

La représentation est tributaire du contexte dans lequel évolue le décideur. C'est ainsi que la rationalité du décideur va être située dans un espace social : *« le milieu organisationnel et social dans lequel se trouve la personne qui prend une décision détermine les conséquences auxquelles elle s'attendra, celles auxquelles elle ne s'attendra pas ; les possibilités de choix qu'elle prendra en considération et celles qu'elle laissera de côté<sup>174</sup> »*. L'émotion peut aussi

---

<sup>173</sup> SIMON (H.A.), "Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason", Vol. 3, Editions MIT, Massachusetts Institute of Technology, 1997. p 368 et 369.

<sup>174</sup> MARCH (J.G.), et SIMON (H.A.), "Organizations", Editions John WILEY and Sons New York, 1958 Traduction française de J.C. Rouchy et G. Prunier, Paris, Dunod, 1991, p. 136-137.

orienter le choix du décideur. En effet, c'est peut être l'émotion qui attire l'attention du décideur vers tel aspect de son environnement plutôt que vers un autre.

Il va y avoir des écarts entre l'action et la réalisation des buts.

« Premièrement les acteurs peuvent avoir (et la plupart du temps ils en auront) une information incomplète ou erronée sur la situation et les changements potentiels de la situation au cours du temps.

Deuxièmement, même si l'information est complète, un acteur peut être incapable (et généralement sera incapable) de calculer toutes les conséquences de l'action.

Troisièmement, les acteurs n'ont généralement pas qu'un seul but et il peut y avoir des incompatibilités entre les buts, la réalisation de l'un d'entre eux interférant avec la réalisation des autres.

Quatrièmement, un acteur peut ne pas parvenir à atteindre un but en raison de son ignorance des moyens d'action. <sup>175</sup>»

Une telle approche de la rationalité semble un peu frustrante pour un chercheur en sciences sociales et donc pire pour la science politique, puisque la diversité des comportements qui découlent de la rationalité limitée empêche la théorisation des comportements individuels. Néanmoins, aux yeux de Herbert Simon, il est possible de faire une description scientifique de la manière dont les décideurs prennent leurs décisions, c'est-à-dire de rendre compte du «comment» ils agissent. Dans le cas précis de l'Union européenne et de son processus décisionnel, cette réflexion sur le «comment» conduit à nouveau au concept de la rationalité procédurale. Ainsi, les décideurs institutionnels activent une procédure de choix en fonction des buts et des valeurs qu'ils se sont fixés lors des réunions entre les deux parties.

L'affirmation de Simon à ce sujet valide notre propos ;

*« L'analyse de l'environnement nécessaire à la prise de décision, se fait par l'intermédiaire d'un stimulus qu'il soit «interne ou externe». Il attirera l'attention sur certains aspects de la situation au détriment d'autres points susceptibles d'orienter le choix dans une direction différente. <sup>176</sup>.*

---

<sup>175</sup> SIMON, 1991. Op. Cit.

<sup>176</sup> SIMON (H.A.), "Reason in Human Affairs", Editions of Stanford University Press, Stanford, California, 1947. Ouvrage traduit en 1983. p. 81-82.

Un stimulus donné, selon Herbert Simon, peut correspondre à une action «*automatique* » mais pour des décisions plus complexes ou plus inhabituelles se met en place une «*procédure délibérative*<sup>177</sup> ». Cette procédure revient donc à l'arbre de la décision dans lequel la procédure consiste à «*générer*» à nouveau des alternatives par l'acquisition de faits et à mesurer les éventuelles conséquences de ces différentes alternatives<sup>178</sup>. La recherche de solutions alternatives ne se poursuit pas jusqu'à une solution optimale, elle s'arrête lorsque le décideur trouve une solution qui lui semble pouvoir satisfaire ses besoins c'est-à-dire une solution qui semble correspondre à son niveau d'aspiration.

Les procédures de choix dans les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine sont mises en œuvre par les décideurs grâce à leurs aptitudes et leurs capacités à faire évoluer ces choix. En effet; «*l'esprit humain (...) peut acquérir une importante variété d'aptitudes (skills) différentes, de structures de comportement, de répertoires pour solutionner les problèmes et d'habitudes de perception*<sup>179</sup> ».

Enfin c'est la procédure qui peut être qualifiée de parfaite et non la décision. Aux yeux d'Herbert Simon, la structure de la pensée humaine qui conduit à la décision finale peut être définie, d'une part, comme un ensemble de symboles et, d'autre part, comme la capacité à sélectionner et à mettre en relation ces symboles. En somme, le décideur européen sera tributaire du milieu dans lequel il vit. Ce milieu «*trie* » l'information surtout s'il s'agit d'un milieu de crise conduisant le décideur à prendre la décision dans l'urgence en évaluant les résultats uniquement à court terme. Or le processus de décision reste intact. Au final il y aura un écart entre l'action de prise de décision et la prise de la décision elle-même. Il y aura aussi un écart entre les différentes interprétations de la décision et leurs réalisations. En tout état de cause, ce sera toujours le premier décideur qui sera subjectivement responsable de la décision prise.

---

<sup>177</sup> Idem.

<sup>178</sup> SIMON (H.A.), Idem. (1947-1983). p. 22.

<sup>179</sup> SIMON (H.A.), 1976. Op cit. P. 144.

## **Paragraphe II. L'urgence dans la prise de la décision: moins de rationalité = moins d'efficacité ?**

Pour Herbert Simon, le décideur peut obtenir des gains mais il n'est pas toujours possible de connaître les gains à l'avance<sup>180</sup>. En effet, les gains ou bénéfices sont uniquement estimés.

Dans un processus de prise de décision, la perception des bénéfices peut varier selon les individus. Les décideurs peuvent se trouver confrontés à des choix contradictoires selon des conditions plus ou moins instables du système politique. Ainsi, plutôt que de rechercher le choix optimal, les décideurs recherchent dans un premier temps un sous-ensemble de solutions (parmi l'ensemble des solutions possibles) qui leur paraît satisfaisant. Autrement dit, les décideurs sélectionnent quelques solutions sans faire l'analyse de l'ensemble des solutions possibles. Dans la plupart des cas, leur rationalité limitée ne leur permet même pas d'envisager la totalité des solutions. A cet ensemble de solutions correspond un ensemble d'actions possibles déterminées par les gains et surtout par l'urgence que demande la prise de la décision. A ce stade là, la décision n'est plus rationnelle mais utilitaire. S'il n'y a pas un lien entre les gains espérés et l'ensemble d'actions activées, alors les individus rechercheront d'autres types d'action possibles pour compenser « *le jeu à somme nulle*<sup>181</sup> » que leur a apporté la décision prise auparavant. Le choix est effectué à partir d'un niveau d'aspiration. L'intérêt peut changer en fonction de la difficulté à trouver des solutions alternatives. S'il faut trouver des solutions alternatives, alors l'intérêt change. S'il devient difficile de trouver des solutions alternatives satisfaisantes, l'intérêt se perd et la décision ne sera qu'une décision à *minima*. C'est à ce moment précis que les erreurs surgissent et encombrant les décisions des décideurs politiques. Cette dernière affirmation nous conduit à replacer la réévaluation de la décision au cœur des institutions européennes souvent malades de l'urgence. C'est-à-dire avec un besoin absolu de « produire quelque chose » pour l'Amérique latine, « réaliser quelque chose » pour l'Amérique latine, un continent particulier, pas conflictuel, sachant que les institutions européennes traitent la plupart de temps avec des régions géographiques en conflit. Les décisions prises sont des décisions ne pouvant maximiser ni les bénéfices des décideurs politiques, ni de ceux pour lesquels la décision a été prise. C'est ici que l'on fait appel à l'hypothèse de Milton Friedman du « *comme si* ». Cette hypothèse démontre que,

---

<sup>180</sup> SIMON (H.A.), 1976. Op cit. P. 156

<sup>181</sup> Le jeu à somme nulle est partie de la théorie des jeux dans lequel où la somme des gains de tous les joueurs est égale à 0. Dans ce cas précis le « joueur » est le « décideur ».

même si dans la réalité les décideurs n'effectuent pas les calculs pour essayer d'obtenir des gains, ils agissent *comme si* elles les maximisent<sup>182</sup>. C'est-à-dire comme si la décision prise est la meilleure à prendre dans le contexte donné.

Pour Milton Friedman une hypothèse décisionnelle n'a pas à être réaliste, il s'agit uniquement d'un moyen pratique de présenter un comportement. Or ce comportement n'est pas à évaluer car il n'a pas été prévisible.

En effet, quant il y a urgence dans la décision européenne, elle n'est ni forcément, ni strictement rationnelle mais le fruit d'une contrainte de temps. C'est le pain de tous les jours des décideurs politiques européens, car ils sont confrontés à la gestion d'une quantité innombrable de dossiers et des délais pour répondre aux dossiers, compte tenu de la navette institutionnelle qui demande un long travail de traduction, votation par codécision, première et deuxième lecture, amendements, avis.... Ils doivent, à court terme, prendre des décisions qui concernent le long terme. S'ils ne disposent pas des informations nécessaires, voire optimales, les décideurs doivent se construire eux-mêmes un jugement, une opinion s'appuyant dans l'urgence pour choisir la solution la plus adaptée<sup>183</sup>.

Dans bien des politiques européennes, et non seulement dans la politique latino américaine de l'Union européenne, l'urgence est devenue un principe directeur de l'action sur les décisions. Les problèmes sociaux, les catastrophes naturelles, les situations d'exception orientent une décision politique, motivent la création ou dirigent la vie quotidienne de la décision rapide. Le temps exerce la tyrannie de la contrainte. Ce faisant, l'urgence ne rend pas forcément l'action individuelle ou collective positive, ni facile. L'urgence soumet la décision à l'impératif de faire, d'agir en situation d'urgence ou agir sous l'emprise de l'urgence constitue à la fois un mode d'action et une forme de légitimation de ladite urgence. En appelant l'action, l'urgence conduit à invalider la pertinence d'une action construite, d'une action projetée parce qu'elle est problématisée<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> MONGUIN (P.), « *Le principe de rationalité et l'unité des sciences sociales* », in *Revue économique*, N° 53, 2000. pp. 301-323. Selon Philippe Monguin dans son ouvrage de 1953, Friedman défend l'hypothèse d'une maximisation du profit contre des auteurs qui ont développé d'autres théories (Hall & Hitch, Lester, Eitman).

<sup>183</sup> AUBERT (N.), « *Le culte de l'urgence : la société malade du temps* », Éditions Flammarion, Paris 2003. p. 28

<sup>184</sup> AUBERT (N.), Idem. P 33.

En ce sens, la référence à l'urgence européenne ne modèle pas seulement la capacité d'intervention sur la décision institutionnelle mais elle contribue aussi à structurer la représentation du monde des décideurs politiques et leur rapport au temps. Dès lors, nous devons bien concevoir que la montée en puissance de l'urgence dans nos sociétés contemporaines ne saurait être réductible à une quelconque augmentation des situations objectivement urgentes, car l'urgence transforme totalement notre rationalité et notre rapport au temps et à l'action. En ce sens, elle constitue une manière de vivre, d'agir et de penser l'ensemble du monde d'aujourd'hui.

La question qui se pose ici est de savoir quand a-t-on abandonné le temps normal ? Ou si le temps normal a-t-il existé ? Ou s'il s'agit toujours de l'action dans l'urgence?

Thérèse Delpech parle de la *brutalisation* du monde ou de *l'ensauvagement du monde*<sup>185</sup>. A ce sujet elle nous apporte une vision assez pessimiste du monde.

Dans ses écrits, nous pouvons nous apercevoir que le monde n'a jamais été un *long fleuve tranquille*. L'ensauvagement c'est un qualificatif pour l'habitude de la violence, de l'autoritarisme pratiqué, exigé, légitimé, après un conflit majeur où toutes les valeurs basculent. Sans remonter aux Guerres de religions du XVI<sup>e</sup> siècle et à la Guerre de 30 ans du XVIII<sup>e</sup> siècle, Thérèse Delpech cite « *Tolstoï, repris par Balzac, lequel fait remonter l'ensauvagement des Européens à la Révolution française et à ses suites napoléoniennes, mais c'est bien la Grande Guerre de 1914-1918 qui a créé cette barbarie qui hante encore la troisième génération de cette guerre* ». Avec la modernité l'urgence prime: l'urgence de la mondialisation de toutes les relations -politiques et culturelles autant qu'économiques - et l'obtention des pouvoirs énormes des nouvelles technologies. Le XX<sup>e</sup> siècle est aussi le siècle des innombrables conflits en Afrique, des dictatures en Amérique latine, des crises financières systémiques, des crises alimentaires, des crises politiques et diplomatiques. La prolifération nucléaire, la vente d'armes de petit et gros calibre, le réchauffement climatique, les guerres de religion et le terrorisme nous démontrent que penser rationnellement devient plus urgent encore lorsque « *la violence se trouve au cœur de la modernité et qui peut accueillir de nouvelles utopies* ». Selon Thérèse Delpech, ces utopies « *ont été le produit d'hypertrophies de l'activité rationnelle*<sup>186</sup> » et ont « *donné naissance aux monstres* » d'aujourd'hui incapables

---

<sup>185</sup> DELPECH (T.), « *L'Ensauvagement* », Éditions Grasset, Paris 2005. Titre de son ouvrage.

<sup>186</sup> DELPECH (T.), « *L'Ensauvagement* », Éditions Grasset, Paris 2005, p. 357.

de créer, d'inventer une politique satisfaisante pour les parties en conflit. S'agit-il des décideurs européens?

### **A. La capacité d'invention des décideurs politiques vers une rationalité imparfaite**

Définir la rationalité à partir des procédures de décision présuppose que les agents soient déterminés par les procédures lourdes et inévitables et aussi incapables d'invention. Cette affirmation suit une logique de démarche pragmatique. Il s'agit de concevoir comment il est possible de lier rationalité limitée et capacité d'invention du décideur européen. En effet, jusqu'à quel point s'agit-il d'une décision rationnelle ou d'une invention aussi rationnelle ou irrationnelle que la propre décision ?

Herbert Simon prétend qu'il n'y a pas fondamentalement de distinctions entre les procédures de création de nouvelles décisions ou de nouvelles pensées ni de la résolution d'autres types de problèmes. De la même façon, l'auteur refuse l'idée d'une division du cerveau entre deux hémisphères (l'hémisphère droit pour la pensée intuitive, l'hémisphère gauche pour la pensée analytique au motif de la cohérence des procédures de pensée qui sont, quelles que soient les situations, des processus de traitement de l'information). Ainsi, tout processus de traitement de l'information relève d'une même structure de traitement.

Les individus disposent d'une part, d'une mémoire à long terme dans laquelle sont stockées les informations rangées par thèmes avec un index et des liens permettant d'associer les informations. D'autre part, la mémoire à court terme est le lieu où les informations sont activées et traitées<sup>187</sup>. Or, cette mémoire à court terme, contrairement à la mémoire à long terme, selon Herbert Simon, est limitée.

Dans le processus décisionnel européen identifié au modèle II ou modèle bureaucratique de Graham Allison, la compétence rationnelle d'un individu est liée à la fois à la quantité d'informations contenues dans sa mémoire à long terme, mais surtout à sa capacité à utiliser

---

<sup>187</sup> SIMON (H.A). « *The Sciences of The Artificial* », [1969/1996], Les références citées dans le texte renvoient à la traduction de la troisième édition réalisée par Jean-Louis LE MOIGNE, Éditions Gallimard, 2004. p. 161.

au mieux sa mémoire à court terme. C'est-à-dire de sa capacité à sélectionner les informations les plus pertinentes, compte tenu de l'objectif fixé au traitement de l'information<sup>188</sup>.

Comme le processus d'apprentissage, le processus cognitif permettant de motiver les inventions du décideur est décrit par Graham Allison, comme suit:

*« Quelle que soit la complexité (...) les processus sont constitués d'un grand nombre d'éléments, chaque élément pris en lui-même, étant extrêmement simple<sup>189</sup> ».*

Cependant, il existe une spécificité en ce qui concerne le processus d'innovation. L'effort pour engager un processus d'innovation présuppose, d'une part, qu'il y ait des ressources, humaines, budgétaires et cognitives consacrées à cette activité et, d'autre part, que la situation actuelle apparaisse insatisfaisante. C'est à ce moment là que le décideur européen se trouve obligé d'improviser une nouvelle décision sur la base des éléments connus, les ayant analysés au préalable, dégagant de nouvelles perspectives pour les relations latino- américaines. La décision alors peut être une invention propre du décideur ou de l'environnement, mais reposant dans une logique de décision rationnelle car le décideur est supposé être rationnel et suivre un processus logique pour arriver à une décision cohérente.

## **B. La décision rationnelle transformée en action rationnelle pour conserver la cohérence du processus de prise de décision.**

La décision est liée à une longue histoire individuelle et à un contexte face auquel le décideur se trouve confronté pour arriver à la décision finale. Donald Norman modélise en 1986, les actions de tout individu dans un processus décisionnel rationnel et fortement cognitif. A ce propos, Donald Norman argumente qu'une série d'étapes doivent être parcourues pour arriver à la décision finale. Ces étapes font partie de toute décision qu'elle soit individuelle ou collective. La décision est décomposée en plusieurs étapes à savoir : un objectif, un moyen (ou des moyens) et un processus au sein duquel la décision n'est pas l'objectif en soi mais un

---

<sup>188</sup> Idem

<sup>189</sup> ALLISON (T) et HALPERIN, (M) *“Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications”*, in TANTER (R), et ULLMAN (R), [sous la dir.], *“Theory and Policy in international Relations”*, Editions Princeton University Press, Princeton, 1972

moyen pour parvenir à discerner un objectif, et ainsi de suite arriver à une finalité. La « théorie de l'action » de Donald Norman est une approche cognitive. Il peut être rationnel ou pas. Il est présenté ci après<sup>190</sup>.

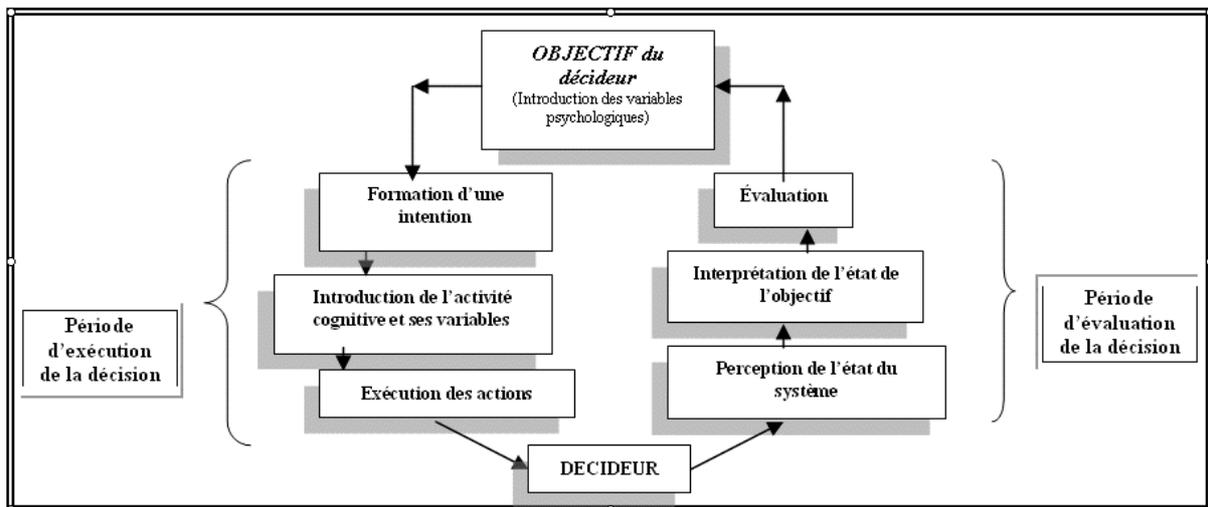
**Encadré 1 : Étapes de la décision selon l'approche cognitive de Donald A. Norman**

- Établissement d'un objectif : représentation mentale de l'état à atteindre
- Formation d'une intention : analyse de la différence entre état actuel et l'objectif à atteindre
- La décision d'agir pour atteindre le but
- Introduction de l'activité cognitive et ses variables (perception habiletés, volontés) et correspondances entre variables
- Exécution des actions
- Perception de l'état du système (représentation mentale)
- Interprétation de l'état de l'objectif
- Évaluation (comparaison à l'objectif recherché et ... retour ou poursuite du processus, Permettant la mise en évidence des problèmes clés
- Décision finale

Source : NORMAN (D.A.), « *Explorations in Cognition* », Éditions W. H. Freeman, USA, 1975. p. 89

Les étapes peuvent se schématiser comme suit.

**Schéma 2 : Théorie de l'Action de Donald Norman**



Source : Élaboration propre selon l'information de la Théorie de l'Action de Donald Norman, 1975. « *User Central System Design* ».

<sup>190</sup> La « théorie de l'action » (User Central System Design, Donald A. NORMAN, 1975, modélise les actions et réactions de l'homme. In NORMAN (D.A.), « *Explorations in Cognition* », Editions W. H. Freeman, USA, 1975. p. 89.

En résumé, deux points sont d'importance vitale dans le processus de décision ;

- 1) Avoir de bonnes références, c'est-à-dire une information actualisée et complète pour délimiter parfaitement les objectifs. Il s'agit de donner de l'agilité à la décision, à travers l'information reçue grâce au travail de l'homme autour du décideur. Le lobbying européen, les différentes ONG, les Groupes de travail et les Groupes de pression contribuent fortement au complément de la décision.
- 2) Mesurer les perceptions de l'objectif final et leurs capacités opératoires (viabilité, et durabilité de l'objectif). Cet objectif ne concerne pas l'interprétation qui peut être donné à la décision finale au niveau des différentes perceptions.

De cette façon, la rationalité procédurale d'Herbert Simon s'accomplira dans les institutions européennes lors de la deuxième étape du processus de décision européen, c'est-à-dire lorsque le décideur est en train de se procurer toute l'information nécessaire pour pouvoir prendre la meilleure décision, celle-ci étant strictement rationnelle. Lors du processus de décision européen il s'agit de la rationalité substantive.

Les institutions du triangle décisionnel de l'Union européenne, suivent un processus décisionnel bien défini. Les étapes de l'évolution dans la décision de Donald Norman sont applicables à toute l'échelle de la vie décisionnelle des institutions car il s'agit d'une adaptation de la rationalité de l'individu mais aussi de l'organisation décisionnelle, elle même composé des individus. A cet effet, cette décision peut être substantive ou procédurale en fonction de l'information dont le décideur dispose mais peut aussi être nourrie avec la rationalité de l'individu à travers les différents processus cognitifs propres. C'est ainsi que les institutions européennes cherchent tout moyen de rationaliser la décision politique concernant l'Amérique latine, avec l'objectif d'obtenir non seulement des résultats cohérents, mais des résultats flexibles et modifiables tout au long de leur mise en œuvre.

C'est un atout des institutions de pouvoir développer la décision en plusieurs étapes car chaque institution ou décideur institutionnel fait un apport non négligeable à la décision finale en fonction de son expérience, volonté et carte mentale de la situation. Néanmoins, la décision au sein des institutions européennes n'est ni totalement procédurale ni entièrement substantive. Or, il s'agit de deux cas. D'une part, l'absence de l'information est souvent le piège des décideurs qui finissent par établir des décisions *a minima*. D'autre part, ces décisions sont issues d'un processus formel et bien défini. En dépit du manque d'information, elles deviennent des décisions de procédure.

### **SECTION TROISIÈME. LA COHÉRENCE ET TRANSPARENCE DE LA DÉCISION MISE EN ÉVIDENCE À TRAVERS LA STRUCTURE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL.**

Dès lors que l'on pose la décision comme un moyen d'effectuer des choix et de les mettre en œuvre, l'analyse du fonctionnement du processus de décision de l'Union européenne ne peut se faire indépendamment de la psychologie des individus, ni en prenant en compte l'individualité psychologique. Le travail de recherche deviendrait, en effet, un vrai travail de recherche en psychologie voire de psycho-analyse et non un travail de recherche en science politique. A cet égard, les institutions européennes sont confrontées au problème de la cohérence dans les actions de ses membres, car rien n'indique a priori, s'ils partagent les mêmes intérêts individuels. Comme le soulignent Herbert Simon et Graham Allison, *« ce ne sont pas les « institutions » qui prennent les décisions, mais des êtres humains, qui se comportent en tant que membres de ces institutions »*. En se conformant à une institution, les individus partagent un intérêt commun qui est celui de la propre institution qui les abrite.

C'est pourquoi les institutions, pour assurer une coordination efficiente, auront recours à la délégation du pouvoir à d'autres commissions et organes internes capables, eux aussi, d'analyser les informations et de prendre la décision la plus convenable. La navette décisionnelle inter- institutionnelle fait fi de la cohérence et du long processus entamé pour arriver à la meilleure décision finale. Cette navette contribue ainsi à rendre la décision finale, le plus bénéfique possible mais aussi, en fonction des instruments dont disposent les institutions pour l'exécution de la décision.

Il s'agit d'une loyauté des institutions à l'égard des processus décisionnel, sans lequel les propres institutions n'existeraient pas. Ce dernier va lier étroitement les institutions. En effet, le processus décisionnel, se trouve parmi les raisons d'être du système institutionnel de l'Union européenne. Ainsi, pour qu'un système comme celui-ci soit efficace, il faut pouvoir mesurer l'apport de chaque institution au processus. Autrement dit, il s'agit de mesurer l'interdépendance entre institutions. Or, c'est ici que l'interdépendance est très forte, donnant un avantage aux institutions par rapport aux décisions. De cette façon, une institution ne peut fonctionner sans une forme d'acceptation<sup>191</sup> par les acteurs des autres institutions

---

<sup>191</sup> SIMON (H.A.), 1991, Op. Cit. p 33.

Herbert Simon conclut ainsi que l'homme est ancré dans une communauté humaine, c'est donc la complexité des relations humaines qu'il faut pouvoir prendre en compte pour améliorer la situation des êtres humains. Cette cohérence entre l'intérêt individuel et l'intérêt institutionnel est analysée par Herbert Simon comme suit ; \*

*« Le succès dépend de la propre capacité individuelle à élargir les horizons humains de telle sorte, que les décideurs feront leurs choix en fonction de ce qui est de leur intérêt et ce qui est de l'intérêt de l'institution ayant ainsi un éventail plus large de choix. Cela dépend de la façon dont chaque individu parvient à accepter qu'il n'y a pas d'intérêt individuel éclairé ou viable qui ne mette pas la vie du décideur en harmonie avec la totalité de son environnement ».*

Au final, Herbert Simon entre en contradiction avec sa doctrine du « gène égoïste<sup>192</sup>», car l'introduction des mécanismes pour le changement évolutif de l'individu au sein de l'organisation fait boule de neige dans une institution ou une société tout entière dans laquelle certains critères sociaux sont imposés lors d'un processus de sélection de la décision finale. Le décideur devra, ainsi, se cantonner à choisir la décision en fonction des conventions sociales.

La description du fonctionnement des organisations revient à s'interroger sur la manière dont les décideurs agissent au sein d'une organisation, c'est-à-dire sur la manière dont sont prises les décisions à l'intérieur de l'organisation. Dès lors, deux questions émergent. Quelle est la rationalité de la prise de décision dans l'organisation ? Comment une organisation, composée d'individus divers, peut-elle assurer la cohérence dans la prise de décision? C'est à travers la division de *buts généraux* en *buts opérationnels*, par le fractionnement de la prise de décision entre plusieurs acteurs, que le processus permet de réaliser de façon satisfaisante les résultats<sup>193</sup>, affirme Herbert Simon.

---

<sup>192</sup> SIMON (H.A.), 1996, Op. Cit

<sup>193</sup> SIMON (H.A.), 1996, Idem.

## **Paragraphe I. Le deuxième niveau de la décision rationnelle : les organisations et leurs rivalités opposant les différentes unités décisionnelles**

Le deuxième modèle définit l'appareil gouvernemental comme formé d'un conglomérat d'organisations agissant non pas en fonction d'instructions de dirigeants gouvernementaux ou d'une stratégie globale et d'objectifs à long terme, mais selon des règles et des procédures préétablies en vue de résoudre des problèmes à court terme et à affronter des situations d'urgence. Dans le modèle bureaucratique Graham Allison met davantage en valeur les rivalités qui opposent les différentes unités décisionnelles. Les acteurs sont guidés par une vision stratégique globale mais surtout par des objectifs à caractère corporatiste, personnel ou national. Leur point de vue sur un problème dépend prioritairement de la position qu'ils occupent dans le système décisionnel, « *where you stand depends on where you sit*<sup>194</sup> ». La décision qui en résulte ne constitue pas un choix guidé par des considérations rationnelles mais un compromis négocié et dont le caractère dépend du poids et de l'habileté des acteurs respectifs à négocier. Cette décision résulterait d'un mélange d'erreurs de création, de communication, d'information, de négociations auxquels s'ajoutent des considérations d'intérêts de sécurité nationale.

Dans ce cadre type d'analyse, Graham Allison explique ; « *que la politique étrangère, loin d'être le résultat final d'une décision rationnelle mûrement réfléchie de la part d'un homme d'État, n'est qu'un ensemble de débits (outputs) produits par les grandes organisations composant l'administration et dont les décideurs ultimes sont dépendants, aussi bien pour l'information qu'ils reçoivent que pour ce qui est de l'exécution des ordres qu'ils donnent*<sup>195</sup> »

Le modèle organisationnel de Graham Allison argumente que la décision correspond à la place que le décideur occupe dans un système organisationnel. La décision du *donneur d'ordres* sera influente si la place de l'acteur est une place importante ou décisive pour le fonctionnement du processus. La perception de ce que devrait être la décision optimale dans un processus décisionnel varie parfois d'un acteur à un autre, montrant ainsi les différentes hiérarchies institutionnelles et soulevant de sérieux doutes sur la rationalité du processus.

---

<sup>194</sup> ALLISON (G), Op.cit. p 163.

<sup>195</sup> Idem. pp 67-100.

Selon ce même modèle, les préférences des organisations, tout comme les informations auxquelles les décideurs ont accès ainsi que les ressources qu'ils maîtrisent, sont directement reliées à leur appartenance ou à leur rattachement à des organisations dont les intérêts conditionnent les résultats à ce niveau. Dans le second modèle d'Allison, l'action est pensée comme le produit, non pas de personnes ou d'acteurs concrets, mais de processus impersonnels qui reposent sur des schémas d'action et des prémisses de décisions intégrées dans des procédures standardisées. Une fois fixés, les schémas d'action sont intériorisés par ceux auxquels les institutions s'adressent. Les schémas décisionnels deviennent des éléments constitutifs de la propre identité des institutions européennes et, à ce propos, vont s'appliquer par elles-mêmes. Dans le modèle II, les acteurs individuels ne décident plus, ce sont les règles de la propre institution qui décident pour les individus. Ces derniers ne feront donc qu'appliquer les règles établies, modifiées et inscrites dans les Traités constitutifs de l'Union européenne. Les règles seront ainsi appliquées au processus de décision que Graham Allison décrit comme tel ;

*“Organizations perform their “higher” functions, such as attending to problem areas, monitoring information, and preparing relevant responses for likely contingencies, by doing “lower” tasks (preparing budgets, producing reports, and developing hardware). Reliable performance of these tasks requires standard operating procedures<sup>196</sup>”*

Il s'agit d'un ensemble de procédures standardisées, déjà existantes et uniquement modifiables par les traités grâce auxquels les règles ont été établies. On peut citer, par exemple, les réunions des Assemblées Parlementaires comme l'EUROLAT dans laquelle il existe une Charte de conduite de l'organisation interparlementaire, qui explique tacitement le règlement à suivre sans que celui-ci ne puisse être modifié qu'à la stricte demande des parties concernées. Dans cette Charte, sont inscrites la nature des objectifs, la composition, les compétences, ainsi que la façon dont le déroulement des travaux est prévu. Il s'agit d'une composition en groupes de travail, suivis de près par les Commission permanentes qui composent l'Assemblée, saisies en fonction des objectifs stratégiques du partenariat euro-latino américain<sup>197</sup> (à savoir économique, politique et social-humanitaire).

---

<sup>196</sup> GRAHAM (A), Op. Cit. p. 80

<sup>197</sup> 1. Commission des affaires politiques, de la sécurité et des Droits de l'homme, 2. Commission des Affaires économiques financières et commerciales, 3. Commission des Affaires sociales, des échanges humains, de

Sans nier l'existence de l'organisation en tant qu'*acteur rationnel*, nous savons que les grandes organisations exécutent des travaux complexes. Pour les réaliser, il est nécessaire de recourir à des procédures standardisées, afin de coordonner un grand nombre de personnes<sup>198</sup>.

L'activité de l'organisation est largement due à la promulgation de schémas fixés au préalable dans l'organisation. A cet égard Allison mentionne que :

*“Each organization’s operational goals emerge as a set of constraints defining acceptable performance.”*<sup>199</sup>

*The list of programs relevant to type of activity, (fighting, constitutes an organizational repertoire)*<sup>200</sup>

*Governments act as these organizations enact routines.”*<sup>201</sup>

Les institutions européennes suivent ensemble le chemin vers la décision finale. La rationalité limitée apparaît au moment où les institutions prennent des décisions satisfaisantes plutôt que des solutions optimales, comme le mentionne G. Allison.

*“Organizations are happy to find a needle in the haystack rather than searching for the sharpest needle in the haystack.”*<sup>202</sup>

## **A. La décision organisationnelle face à la non-mesurabilité de la décision rationnelle**

Dans le cadre de la rationalité limitée, la première solution satisfaisante est celle retenue par l'institution au détriment des autres solutions existantes. Il s'agit d'une décision que l'institution a décidé de ne pas étudier faute de moyens et de temps. Les processus de production de solutions sont cruciaux dans la mesure où ils déterminent l'ordre d'apparition des *solutions possibles*. Par peur de l'incertitude, les corrections à court terme sont préférées aux corrections *optimales* à long terme. Ainsi, dans les points A et points B relatifs aux

---

l'environnement, de l'éducation et de la culture.

<sup>198</sup> GRAHAM (A), Op. Cit. 75

<sup>199</sup> Idem p. 82

<sup>200</sup> Idem p. 67

<sup>201</sup> Idem p. 68

<sup>202</sup> Idem p 72.

décisions prises concernant « le dossier Amérique latine », les points A sont des décisions sans débat alors que les points B sont des décisions avec débat. Or pour l'Amérique latine 80% de décisions relèvent des points A.

L'institution joue un rôle important dans la sélection d'informations pour les *décideurs* puisque ces derniers ne reçoivent que l'information dont l'organisation est capable de leur fournir. De cette façon, la décision n'existe que lors de son exécution. Le problème de la mise en œuvre de la décision est aussi important que le choix. Les schémas préétablis et les stratégies sont les principaux vecteurs de mise en œuvre des choix dans les institutions européennes. Les décisions s'incarnent alors sur des axes prédéfinis par les schémas préétablis et les répertoires fixés aussi au préalable par les traités qui se sont succédés et qui seront remplacés par le traité de Lisbonne, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009. En effet, les traités constitutifs de l'Union européenne donnent le pouvoir aux institutions. Les trois institutions impliquées dans le processus décisionnel possèdent ainsi les bases de la décision, orientant celle-ci dans l'application des schémas décisionnels préétablis, pour sa mise en œuvre. Que ce soit par les différentes procédures de décision entre les institutions (à savoir la consultation, la codécision, la coopération, l'avis conforme, la procédure budgétaire...), le processus décisionnel des institutions européennes est clairement identifié à une habitude<sup>203</sup>, c'est-à-dire à un processus bien établi qui est adapté en fonction de la décision à prendre. En effet, la procédure à suivre dans le processus décisionnel entre les institutions européennes sera choisie en fonction de la nature de la décision à prendre.

## **B. La routine du processus décisionnel déterminante de la rationalité de la décision finale.**

Les décisions de l'organisation sont alors fondées sur les routines de la propre organisation. Il ne s'agit plus d'un acteur rationnel qui fait des choix puisque ces derniers sont le produit d'une action machinale prédéterminée, comme on l'a vu dans le modèle I de l'organisation. L'importance des processus routiniers (schématisés au préalable) est qu'ils ne permettent pas de changements radicaux mais seulement des changements incrémentaux. L'inertie de l'organisation fait ainsi qu'un programme n'est pas arrêté quand son coût marginal excède le coût d'une autre solution. Par exemple, il est difficile qu'une armée en guerre s'engage dans

---

<sup>203</sup> Graham Allison considère les habitudes comme « routines » dans son modèle II ou modèle bureaucratique.

un processus de paix. Son choix est fait. C'est pour cette raison que les procédures décisionnelles obligent les institutions européennes à respecter un certain cheminement décisionnel. Celui-ci, choisi au préalable, illustre la recherche de la cohérence et de la transparence dans les décisions des institutions européennes. Comme le mentionne Graham Allison:

*“No organization can define options or prepare programs for this treasonous act (peace process). Thus, early overtures will be uncoordinated with the acts of other organizations (fighting forces-creating contradictory “signals” to the victor).<sup>204</sup> »*

La structure administrative, les sous-unités avec leurs objectifs, chefs et moyens sont une contrainte dans la mise en place des choix. Dans ces unités, les problèmes sont décomposés en fonction des sous-unités. Le pouvoir est découpé de la même façon. La production d'informations ainsi que sa sélection dépend des sous-unités. Ainsi, le recrutement et la titularisation du personnel, les groupes de pression au sein de l'organisation, ou encore la distribution des récompenses sont tous dépendants du découpage de l'organisation en *paroisses*<sup>205</sup>. La décision à ce niveau concerne toutes les institutions de l'Union européenne, notamment celles observées. Le modèle II concerne le modèle Parlementaire au sein duquel les acteurs en petits groupes sont soumis à une certaine *procédure routine* de vote et amendements (réunions thématiques, missions d'observation entre autres) et sont guidés par des processus établis au préalable<sup>206</sup>.

## **Paragraphe II. La décision des appareils bureaucratiques, une alternative à la transparence univoque de la décision.**

Finalement, s'agissant de la *perspective bureaucratique ou le Modèle III* (ou troisième image), Graham Allison enveloppe les différentes formes de coalitions ou contre-coalitions entre les différents acteurs bureaucratiques dans un environnement compétitif. Ainsi, « *les décisions de politique étrangère peuvent être le résultat de ce que les coalitions ou groupes*

---

<sup>204</sup> GRAHAM (A) Op. Cit p. 262.

<sup>205</sup> Idem p 73.

<sup>206</sup> La déclaration de la Mission d'observation de la délégation de l'Union européenne à Mexico lors des élections présidentielles controversées, a été très vivement critiquée. Les représentants européens ont décidé de ne pas provoquer une crise plus forte que celle que vivait déjà la capitale mexicaine, argumentant que les élections s'étaient passées sans incident majeur.

*des individus font pour son influence, du pouvoir politique*<sup>207</sup>». Ce qui sera important pour l'individu et sa bureaucratie sera d'augmenter son prestige. Les intérêts personnels ou individuels occupent la première place pour le maintien d'un certain *standing* du gouvernement. Ce sont donc l'intérêt de la coalition, les intérêts personnels et les intérêts bureaucratiques qui vont prédominer avant l'intérêt national. De cette manière, la politique étrangère *classique* devient réelle grâce à une vision pluraliste du processus décisionnel dont la thèse d'origine réaliste centrée sur l'État est discréditée. Or, même si l'État garde sa place prépondérante dans la dimension politique internationale, une attention particulière doit être accordée aux différents acteurs et à leurs transactions<sup>208</sup>.

### **A. L'organisation versus l'acteur individuel, le jeu multi-niveaux de la décision politique**

L'organisation n'est donc ni un acteur rationnel, ni un ensemble de procédures, mais une arène politique. Il s'agit d'une arène où se déroule le jeu politique, qui est la décision politique, et dont les participants sont les décideurs. Bien qu'ils puissent adhérer à certains buts de l'organisation, chaque décideur a surtout ses intérêts personnels à mettre en avant. L'action de l'organisation n'est pas un choix mais un compromis entre plusieurs joueurs indépendants. La décentralisation entraîne nécessairement une délégation de pouvoir, les joueurs ont alors nécessairement la possibilité d'entrer dans le jeu politique<sup>209</sup>.

Les décideurs sont la première composante de ce modèle. Il faut savoir qui ils sont et quelle est leur situation dans l'organisation. Ensuite, il faut déterminer ce qui guide le joueur : son appartenance politique (*paroisse* dans le langage de Graham Allison), ses buts, ses enjeux, sa position, ses échéances et la nature de l'enjeu. La fidélité est parfois primordiale pour un joueur, les buts du décideur sont importants ainsi que des facteurs tels que les hauts salaires, la responsabilité, la notoriété, le pouvoir, la technique, etc. A court terme, le décideur doit faire face à ses échéances et à celle des autres. Il faut connaître l'importance relative de

---

<sup>207</sup> Idem. p. 98

<sup>208</sup> "Rather, what happens is characterized as a resultant of various bargaining games among players in the national government"... "Whish results of what kinds of bargaining among which players yielded the critical decisions and actions?" ... "He then fixes the unit of analysis: political resultant"... "He then focuses attention on certain concepts: the perceptions, motivations, positions, power, and manoeuvres of the players"... "And finally, he invokes certain patterns of inference: if a government performed an action, that action was the resultant of bargaining among players in the games". in ALLISON (G), Op. Cit.

<sup>209</sup> Idem. P. 163

chaque décideur dans le jeu, soit son pouvoir. Il faut aussi connaître la nature du jeu c'est-à-dire les cheminements standards pour solliciter le pouvoir (les procédures), les règles du jeu (les lois) et l'action comme la résultante politique.

Les réseaux de pouvoir sont importants pour comprendre l'action. De cette façon se détermine le point d'entrée des joueurs dans l'arène ainsi que leurs modes d'actions. [...].Graham Allison l'exprime ainsi:

*“In both cases, what moves the chess pieces is not simply the reasons that support a course of action, or the routines of organizations that enact an alternative, but the power and skill of proponents and opponents of the action in question”<sup>210</sup>”*

Les règles de la négociation sont déterminantes dans l'action. Les préférences et la position politique de chacun ainsi que les relations entre décideurs sont parfois plus importantes que l'évaluation rationnelle des choix. Pour illustrer cette idée, revenons aux intérêts des parlementaires espagnols qui possèdent une grande influence sur le « dossier Amérique latine ». Ils se trouvent à l'origine de la plupart des initiatives à l'égard du continent latino-américain. Il a été même maintes fois reconnu à l'intérieur des institutions que les espagnols sont « l'épine dorsale » de la politique latino-américaine de l'Union européenne. Néanmoins leur stratégie est claire. Dans leur souci de légitimité à l'égard des autres membres de l'Union européenne, parmi lesquels la France, il est important de montrer que l'Espagne développe ses capacités de politique étrangère à travers des propositions qui concernent l'Amérique latine.

## **B. La lourdeur bureaucratique de l'organisation anéantissant la décision.**

D'un autre côté, la « lourdeur bureaucratique » caractérise bien souvent le fonctionnement des institutions de l'Union européenne concernant la prise de décisions et de résolutions ou de projets de loi concernant non seulement le « dossier Amérique latine », mais tout dossier relatif aux affaires étrangères. Cette remarque nous conduit à penser que ce troisième modèle de Graham Allison est approprié pour l'analyse du triangle institutionnel. Néanmoins cette bureaucratie institutionnelle européenne fonctionne comme un garde-fou contre les initiatives

---

<sup>210</sup> GRAHAM (A), Op. cit. p 163.

intempestives de certains États membres qui pourraient être amenés à prendre des décisions dans l'euphorie de leur appartenance, sans en mesurer les risques. Les institutions dans le but de conserver la qualité du processus, sont en mesure de défendre un même idéal ou un même intérêt général mais sans oublier les intérêts différents à buts spécifiques.

Dans le même ordre d'idées, nous pouvons ajouter que le résultat d'une négociation n'a pas forcément besoin de coïncider avec les objectifs d'un partenaire. En effet, chaque décideur n'est pas vraiment concerné pas les objectifs stratégiques de l'organisation mais plutôt préoccupé par les échéances d'aujourd'hui et de demain. Les décideurs sont autant guidés par leur enjeu que par les problèmes stratégiques de l'organisation. Dans le cas d'une décision effective, chacun interprétera la décision à sa façon et chacun participera à l'action pour des raisons légèrement différentes. Chacun doit aussi pouvoir trouver son compte dans la décision prise par un chef. L'ambiguïté d'une décision est souvent nécessaire pour rallier le personnel suffisant pour son mise en œuvre<sup>211</sup>.

Malgré son importante contribution, l'analyse rationnelle est réduite au détriment de la réalité politique de la décision européenne. L'analyse des conséquences, des alternatives et des valeurs est négligée, de telle sorte que leur indice de confiance est réduit voire éliminé.

Le calcul est bien ancré au modèle I, ainsi que les règles et les schémas de la décision caractérisent le modèle II et, finalement, la négociation et l'interaction concernent le troisième modèle d'Allison.

Les trois modèles sont d'une grande utilité pour notre travail par leur capacité à expliquer le processus décisionnel de l'Union européenne au cœur du triangle institutionnel. Les modèles d'Allison non seulement possèdent les éléments pour l'analyse inter institutionnelle mais aussi intra-institutionnelle, nous parlons ici de la capacité à s'adapter à l'intérieur de chaque institution<sup>212</sup>, notamment les modèles concernant l'analyse par hiérarchie institutionnelle et l'analyse individuelle, deuxième et troisième modèle respectivement. Ainsi, les institutions de l'Union européenne ont une certaine autonomie de décision par rapport aux autres institutions sœurs et sont étroitement liées aux décisions des mêmes institutions pour pouvoir fonctionner.

---

<sup>211</sup> Idem. P 177.

<sup>212</sup> Ces deux derniers modèles expliquent particulièrement le modèle du parlement européen dont la décision politique revient au décideur individuel qui par son droit d'initiative réunit sa hiérarchie pour proposer une idée nouvelle qui à travers le processus décisionnel de la navette institutionnelle, deviendra une décision politique européenne.

De ce fait il faut aussi prendre en compte l'existence de rivalités entre elles. Les institutions rivales rendent le processus décisionnel plus lourd, or cette lourdeur est garante d'une structure logique de l'information politique. Voir première partie, chapitre I, II, et III concernant le processus décisionnel des institutions européennes.

Dans le modèle bureaucratique, Graham Allison reste fidèle à Richard Snyder, pour qui « seuls les détenteurs de responsabilités officielles au sein d'un gouvernement doivent être considérés comme décideurs ou acteurs<sup>213</sup> ». En effet, de son côté Richard Snyder distingue deux grandes catégories d'acteurs : les acteurs majeurs, (senior players) - étant les principaux responsables de l'exécutif, les chefs des principaux services qui dominent le jeu-, et les acteurs mineurs, (junior players) -étant les membres du Congrès, les groupes d'intérêt, les médias, l'opinion publique qui se contentent de l'influencer.

Ainsi, et dans le cas de l'Union européenne et suivant l'ordre du processus décisionnel, les acteurs majeurs (ou premiers acteurs) pourraient être le Conseil et la Commission, le Conseil pour son rôle de représentant des États et principal décideur politique du processus décisionnel, la Commission pour l'importance de son pouvoir exécutif lors des décisions conjointes avec le Parlement et le Conseil. Les groupes politiques, qui dans cette classification subjective sont formés par les coalitions du Parlement européen, travaillent conjointement avec les groupes d'intérêts et les lobbyistes, d'influence considérable sur les décisions du Parlement et de la Commission. Enfin, on ne s'attardera pas ici sur cette classification des institutions qui suscite encore de vives controverses et au sujet duquel une littérature importante s'est déjà développée. Dans une partie de cette littérature les trois institutions ont le même pouvoir et se trouvent dans la même hiérarchie institutionnelle. C'est en effet grâce aux différentes attributions des pouvoirs aux institutions depuis Maastricht, Amsterdam, Nice, et plus récemment depuis le Traité de Lisbonne, que le pouvoir institutionnel est quasi égalitaire de sorte qu'aucune ne pourra faire cavalier seul.

De l'autre côté les puristes institutionnels défendent l'idée que le Conseil européen sera celui qui gouvernera les deux autres institutions du fait de sa représentativité et de son autonomie, de même qu'il y a ceux qui défendent l'idée de l'autonomie parlementaire due à son importance dans l'adoption et le contrôle du budget européen ou finalement ceux qui pensent que la Commission pourrait bien se passer des deux autres institutions pour la mise en œuvre des projets.

---

<sup>213</sup> ALLISON (G), Op. cit. p 99.

A cet stade du développement il est indispensable de résumer les trois modèles de la décision, ainsi que leur unité d'analyse, par modèle. Nous allons présenter ici de façon plus schématique mais moins théorique les variables explicatives de chaque modèle ; le concept, les trois notions causales au cœur de chaque modèle et, finalement, la position défendue par niveau.

**Encadré 2 : Récapitulatif des modèles décisionnels de Graham Allison.**

	Modèle I ou <i>Première image</i>	Modèle II ou <i>Deuxième image</i>	Modèle III ou <i>Troisième image</i>
<b>Unité d'analyse</b>	L'action comme un choix	L'action comme fruit des processus organisationnels	L'action comme un processus politique
<b>Concept</b>	L'organisation comme acteur rationnel  Le choix articulé autour de : Objectifs, Options, Conséquences, Évaluations	Constellation de sous-unité  Procédure et répertoire de procédure (sélection de l'information)  Problème tronçonné selon le découpage organisationnel (rétention des solutions)  Rationalité limitée : séquençage,	Les joueurs politiques : qui jouent ? situation, échéances, paroisses, nature de l'enjeu, pouvoir, cheminement, règles du jeu, les réseaux de pouvoir
<b>Causalité dominante</b>	Les objectifs expliquent les actions	Les procédures expliquent l'action dans le court terme  Les objectifs des sous-unités expliquent l'action dans le long terme	L'action comme le résultat de la négociation politique
<b>Proposition</b>	L'effet de remplacement	Problématique de l'implémentation  Changement incrémental  Faisabilité administrative.	Les règles de la négociation sont déterminantes

Source : Élaboration propre avec des données dans GRAHAM (A) et ZELIKOV (P),  
« *The Essence of Decision : Explaining the Cuba Missile Crisis* »,  
Second Édition, Longman, United States, 1999.

Dès qu'on met le modèle théorique de côté pour rentrer dans la réalité, il se trouve que les décideurs sont face à des calculs qui doivent s'ajuster à ceux d'autres acteurs et qui doivent tenir compte des règles et conventions qui, explicitement ou tacitement, structurent l'espace d'interaction. Il n'en va pas autrement pour l'action dont il est question dans les modèles II et III. Les rites, les programmes et les règles s'imposent aussi au sommet et les marges de manœuvre, par rapport aux schémas préétablis, existent aussi aux niveaux inférieurs au sein des différentes organisations. Néanmoins, la différence entre ces arènes n'est pas une différence de nature, mais de degrés. Elle réside dans le poids qu'exerce un modèle sur un autre ; il s'agit dans les trois cas d'une logique de processus à suivre. Toutes ces arènes sont

des facteurs d'interaction dans lesquels des acteurs stratégiques mobilisent les routines et les règles, afin de défendre et de promouvoir ce qu'ils considèrent comme leurs intérêts et leurs objectifs. Les routines, règles et structures ont donc toujours deux faces. D'une part, elles constituent à un instant déterminé «*t*», un ensemble de contraintes et de ressources (matérielles, relationnelles, cognitives, symboliques) dont se servent les participants pour canaliser leurs interactions et construire leur coopération. D'autre part, et simultanément, elles sont les enjeux de leurs négociations et compromis. Les acteurs placés dans de tels contextes calculent. Ils ont des intentions et cherchent tant bien que mal à les réaliser.

Enfin, Herbert Simon et Graham Allison s'accordent sur le fait qu'il est impossible d'expliquer les décisions selon un seul paradigme. Il faut aussi penser en termes de *processus organisationnels, bureaucratiques et individuels* (modèles I, II et III de Graham Allison) qui interviennent dans des *processus d'élaboration d'une politique*<sup>214</sup>. L'utilisation de paradigmes complémentaires permet de mieux appréhender la décision. Ainsi, réduire notre travail à l'action interne des organisations est insuffisant pour comprendre la décision individuelle et collective qui oriente l'action politique de l'Union européenne.

---

<sup>214</sup> ALLISON (G), Op. Cit.

## **CHAPITRE II :**

### **DE LA PSYCHOLOGIE POLITIQUE EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE: MIEUX COMPRENDRE LA DÉCISION INDIVIDUELLE GRÂCE À LA COMPLÉMENTARITÉ DES PARADIGMES DÉCISIONNELS**

La psychologie politique repose sur un ensemble d'approches théoriques en réseau autour d'un noyau central : la perception collective. Ce paradigme suggère que les comportements dépendent fortement des prédispositions culturelles avec lesquelles les gens perçoivent une situation, et de la perspective selon laquelle ils jugent les conséquences de leurs actions<sup>215</sup>. Concrètement, il s'agit de comprendre le télescopage de crises internationales (la Shoah, la chute du mur de Berlin, le changement de nature des régimes démocratiques et la dénaturation des idéologies issues de la modernité) qui ont fait naître chez les décideurs un sentiment de vulnérabilité les sensibilisant ainsi à un besoin de protection. Il s'agit, en même temps, de l'émergence d'une demande de sécurité dans un monde perçu comme dangereux. Le monde a subi des transformations morales, voire psychologiques, stimulant la façon dont les décideurs agissent/influencent (sur) la décision propre, laquelle est développée dans un corollaire de sécurité non apparente<sup>216</sup>.

En somme, la psychologie politique tourne autour des trois notions suivantes : la personnalité, la rationalité et la perception, lesquelles s'ajoutent à la complexité de la décision. À ce propos, il est nécessaire de faire appel à l'ensemble des différentes variables explicatives des différents modèles pour que chaque modèle puisse analyser une partie de la décision. Comme le mentionne Herbert Simon, il s'agit de découvrir que dans l'asymétrie de la décision il y a une commune mesure. L'auteur insiste sur la nécessité de faire appel à d'autres hiérarchies (dans notre cas précis, les modèles décisionnels de Graham Allison) qui se mettent ensemble pour avoir une décision composée de plusieurs choix et nourrie par la classification de l'information, conduit le décideur grâce au modèle de l'arbre de la décision de Norman à choisir la meilleure des options pour lui et pour son entourage avec un objectif unique : celui d'octroyer la plus grande cohérence dans la prise de décision rationnelle.

---

<sup>215</sup> DORNA (A), «*La psychologie politique sociétale au cœur des sciences humaines et sociales I*», *Les Cahiers de Psychologie politique* [En ligne], numéro 13, Juillet 2008.

URL: <http://lodel.irevues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=135>

<sup>216</sup> À ce sujet voir partie II : Outils, moyens et finalité de politique étrangère de l'Union européenne.

La théorie décisionnelle de Graham Allison nous permet d'affirmer que le processus décisionnel des trois institutions européennes est de caractère malléable. La malléabilité peut se présenter comme une variation du comportement des individus au sein d'une institution, modifiant ainsi les objectifs de l'institution elle-même. Or, malgré l'importance et la fidélité approximative au phénomène européen, l'approche de Graham Allison ne nous permet pas d'élucider totalement la dynamique décisionnelle européenne. En vue d'une exploration plus approfondie de chaque modèle, nous avons fait appel à deux autres cadres théoriques qui centrent leur analyse sur le décideur. Celui-ci se trouve au cœur de la logique rationnelle de la décision, car ce n'est pas la décision qui est en principe rationnelle, mais le décideur qui la rend rationnelle en fonction du cheminement qu'il a suivi pour arriver à cette décision. Le cheminement décisionnel dans le niveau individuel concerne en propre l'esprit de la personne qui décide. Son intelligence, son expérience, son entendement, son jugement personnel sont les variables qui entrent en jeu dans cette image individuelle.

## **SECTION PREMIÈRE. TROIS MODÈLES THÉORIQUES POUR COMPRENDRE LE PHÉNOMÈNE DE LA DÉCISION POLITIQUE RATIONNELLE**

Comme exprimé auparavant, il est illusoire de vouloir expliquer la rationalité de la décision à travers un seul modèle théorique. Les différentes théories qui construisent les différents modèles s'adaptent à un phénomène décisionnel donné de notre analyse. La complémentarité entre modèles est la clé de la réussite de l'analyse composite des institutions européennes puisque chacun apporte un élément essentiel pour comprendre l'ensemble des variables qui agissent dans la décision. Vouloir utiliser un seul modèle risquerait d'élaborer alors une analyse incomplète et tronquée, et n'apporterait rien de nouveau à la science politique. La question qui se pose alors ici est comment faire pour que cette complémentarité ne devienne pas, à la longue, une opposition entre modèles. Sachant que les modèles choisis ne sont pas les seuls à expliquer la décision, mais qu'ils sont (à notre avis) les plus adéquats. Ils sont, grâce à leurs grandes similitudes des modèles complémentaires, chacun ciblant son étude sur une variable déterminée, nourrissant ainsi l'hypothèse sur la complexité de la prise de décision.

## **Paragraphe I. Complémentarité ou opposition des modèles théoriques explicatifs de la décision ?**

La complémentarité des modèles de décision peut se faire en mettant en relation les différentes variables intervenant dans le processus décisionnel dans les modèles des trois auteurs. Ces variables sont généralement de deux sortes : individuelles ou collectives. La variable individuelle fait ici, bien entendu, référence à l'individu. La variable collective quant à elle concerne les organisations, associations ou groupes d'individus formant un ensemble. Ces deux variables possèdent chacune deux autres variables indispensables à leur fonctionnement, il s'agit de la variable interne et de la variable externe. Ces dernières vont expliquer le fonctionnement et les fluctuations que les variables individuelle et collective présenteront dans une période de temps et dans un contexte donnés.

La variable individuelle-interne concerne le paradigme cognitif, rationnel et psychologique de la décision dans lequel interviennent les facteurs socio-historiques et mentaux du décideur. Dans le contexte externe de la variable individuelle, les facteurs dépendent dans une forte mesure de l'environnement et de la nécessité de la prise de la décision. En revanche, la variable collective-interne se trouve dans les décisions relevant d'un individu ou groupe d'individus formant un groupe ou une institution de laquelle se détachent les sentiments de reconnaissance organisationnelle, cohérence institutionnelle, crédibilité et légitimité de la décision.

Selon l'environnement interne et externe, les variables, individuelle et collective, entreront le plus souvent en harmonie plutôt qu'en opposition comme c'est le cas des modèles de Graham Allison, et de ses trois niveaux du processus décisionnels (individuel, organisationnel et bureaucratique) qui tout en étant très différents sont étroitement complémentaires, à tel point que le premier ne peut exister sans le deuxième et le troisième sans les deux autres. Le même phénomène arrive lors du cheminement de la décision rationnelle lorsque les variables, efficacité et rationalité se rencontrent dans le modèle d'Herbert Simon. C'est pour cela que, dans la complexité de la décision, l'utilisation de plusieurs approches nous permet d'analyser à partir de points des vue différents. Ce qui nous permet de nous rapprocher davantage des choix éventuels, comme il sera montré dans la deuxième partie sur la définition à terme de la politique latino- américaine de l'Union européenne<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> Page 276.

Partant du particulier au général, les trois ensembles théoriques nous font converger ainsi vers plusieurs affirmations. Tout d'abord, une décision est aussi le fruit d'une rationalité, certes individuelle, mais de caractère global. Ensuite, la décision en politique étrangère est aussi un ensemble élaboré, structuré et cohérent, de procédures à suivre, elle est issue d'un facteur essentiel qui est l'homme. Ce dernier, en tant qu'individu rationnel, doit respecter les procédures pour arriver à la décision finale. C'est alors qu'une décision est considérée de prime abord individuelle mais à travers le cheminement du processus décisionnel, elle devient collective.

Dans le cas de la psychologie politique il est plus intéressant d'avoir un ensemble de décisions qu'une seule décision prise de façon individuelle. A ce sujet, Graham Allison nous interpelle quand il nous explique que les trois modèles sont indissociables. Or il ne nous parle pas de la cohérence de la décision. Dès lors, à quel moment cette décision gagne-t-elle en cohérence ? A quel moment cet ensemble cognitif arrive-t-il à un stade tel que la décision apparaît comme évidente? Il s'agit en effet de tout un assemblage de logiques cognitives à l'épreuve de la décision rationnelle.

### **A. Processus, action et décision, l'équation de la rationalité décisionnelle**

Les différents modèles constatent la cohérence de la décision à travers un chemin long et élaboré dans lequel interviennent plusieurs variables exogènes : la loyauté envers l'institution, la délégation du pouvoir et les buts communs qui légitiment le choix. Les différents outils d'évaluation fournis par les modèles sont ici destinés à structurer et à gérer une meilleure compréhension de la décision, de la négociation et de la concertation dans un processus décisionnel légitimant les institutions.

La légitimité, voire la rationalité et la cohérence de la décision, a suscité un grand nombre de débats dans l'Union européenne.

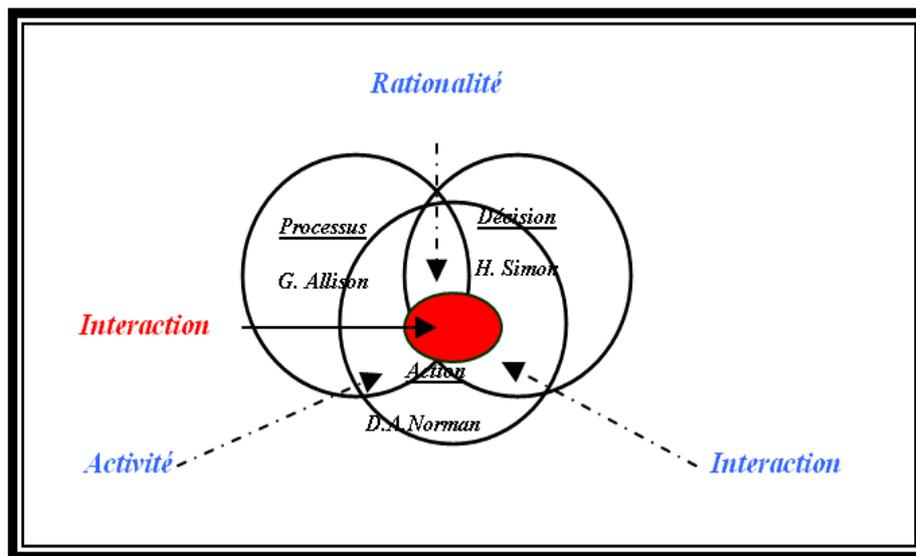
Une décision est prise en fonction des principes démocratiques qui prennent en considération tous les acteurs pouvant peser d'une manière ou d'une autre sur la décision (selon une hiérarchie décisionnelle, les institutions, les groupes d'intérêt, l'opinion publique, le lobbying...).

Pour David Held par exemple, il s'agit essentiellement pour les décideurs et les institutions, de justifier leur choix auprès de ceux qu'ils représentent, en argumentant qu'il s'agit d'un choix institutionnel plutôt qu'individuel<sup>218</sup>. Cette approche pose la question de la légitimité des organisations de la société se légitimant uniquement à travers les valeurs qu'elles défendent. A cet égard, les valeurs sont démocratiques et défendues en tant que vertus (être intègre, loyal, honnête...), mais aussi en tant qu'idéal collectif, action, ou motivation collective.

Dans cette logique organisationnelle, la rationalité individuelle est loin d'entrer dans le jeu de la décision. L'usage des trois modèles pour comprendre une décision, aident aussi à asseoir sa légitimité

Sur ce point, voir schéma 3. La complémentarité des différents paradigmes de la décision,

**Schéma 3 : La complémentarité des différents paradigmes de la décision**



Source : Élaboration propre à partir de l'analyse de différentes données des trois modèles de décision.

## **B. Aborder la décision européenne à travers trois modèles théoriques de la décision institutionnelle**

L'Union européenne et ses institutions ont du mal à rendre leurs décisions légitimes aux yeux du monde entier. Cette difficile légitimation résulte du manque de cohérence inter-piliers dans la prise de décision des politiques publiques et de la politique étrangère.

<sup>218</sup> HELD (D.), "Reframing Global Governance, Apocalypse Now or Reform!" in Held D. et McGrew, "Globalization Theory", Editions Polity Press Cambridge, UK, 2006.

Les illustrations du manque de cohérence sont nombreuses, par exemple lors de la pacification des conflits au Kosovo ou l'on a vu l'incapacité dans la conduite des forces de l'Union européenne sur le terrain, ou encore lors de la « division » concernant l'intervention américaine en Irak en 2003, au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette même division s'est présentée plus récemment au moment de la crise géorgienne lors de l'été 2008. De la même façon, la situation est manifeste quand on observe le rejet de la Constitution de l'Union européenne par certains pays. On arrive donc à des situations paradoxales en termes de gouvernance, où la décision en vient à être transférée à d'autres institutions comme les Nations Unies.

Compte tenu de la situation particulière de la décision en politique étrangère européenne, l'analyse des trois modèles nous aident à arriver à la conclusion suivante : tout au long du chemin qu'elle parcourt, une décision est légitime et donc rationnelle si elle est fondée sur des valeurs reposant à la fois sur les convictions personnelles ou loyales de l'institution et de ses membres, dans une gouvernance conjointe ou co-gouvernance. Les conséquences de la décision doivent être appréhendées par l'institution et par le décideur, afin d'améliorer les futures décisions. Les institutions européennes fonctionnent selon des modèles-type de comportement décisionnel clairement défini par les traités. C'est à travers le processus décisionnel européen des institutions européennes que s'expriment les intérêts et objectifs de politique étrangère des institutions qui représentent en leur sein les intérêts des États membres et par désagrégation, ceux de leurs hommes politiques<sup>219</sup>.

Sachant alors que la décision est un long chemin structuré, influencé par divers facteurs parmi lesquels s'entremêlent la rationalité, l'objectivité, la cohérence, et l'environnement, nous ajoutons la particularité européenne, vaste complexe décisionnel visant un équilibre de compétences en vue d'obtenir la meilleure décision politique impliquant décideurs et « impactés » de la politique

---

<sup>219</sup> Parmi ses objectifs nous trouvons : atteindre le progrès économique et social, équilibré et durable, l'objectif, l'affirmation de son identité sur la scène internationale, le renforcement de la protection des droits et d'intérêts des ressortissants de l'Union, et finalement, le développement d'une coopération étroite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures à travers la promotion des normes et valeurs de l'Union européenne grâce au principe de l'interdépendance et de la coopération.

## **Paragraphe II. La décision rationnelle des institutions européennes grâce à l'équilibre du triangle décisionnel**

L'interprétation des objectifs de politique étrangère incombe au triangle institutionnel intégré par la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen, dans la logique de la décision, de l'équilibre institutionnel et de la répartition de compétences au sein du triangle institutionnel.

Les trois institutions sont productrices de la politique étrangère européenne. Elles décident, s'accordent, fonctionnent et s'adaptent à l'analyse des trois modèles de Graham Allison, individuel, organisationnel et bureaucratique. Elles respectent une hiérarchie qui est inscrite en filigrane dans les traités. Les Traités constitutifs de l'Union européenne depuis la CECA jusqu'au Traité de Lisbonne octroient, modifient et équilibrent les pouvoirs des institutions. Les institutions ne sont pas hiérarchiquement placées. Si elles respectent une certaine indépendance de pouvoir, elles ne peuvent toutefois exercer leurs fonctions que si elles sont assistées par les autres institutions du triangle décisionnel.

Problématisant cette partie considérée comme le noyau dur de notre hypothèse centrale, l'élaboration de la politique étrangère européenne relève donc d'un choix rationnel développé dans une structure organisationnelle avec des routines de prise de décision bien définies par les traités constitutifs de l'Union européenne. Les mêmes traités ont donné aux institutions les pouvoirs d'être les décideurs des politiques européennes, qu'elles soient communautaires ou intergouvernementales. Les décideurs politiques réalisent ainsi leurs choix de façon conjointe en fonction des alternatives proposées par leurs égaux hiérarchiques. Il faut remarquer que le modèle bureaucratique, de Graham Allison (modèle III) est le plus clairement identifié dans les coalitions que forment les députés européens inscrits dans les différents groupes politiques mais aussi les directions géographiques au sein de la Commission européenne. De ce modèle se détachent des phénomènes qui intègrent des processus tels que le lobbying et l'eupéanisation des politiques nationales. Tous ces facteurs viennent s'intégrer aussi à la pratique de la gouvernance institutionnelle de l'Union européenne. Il s'agit d'un mélange entre modèles de décision individuelle, décision collective et décision multi-niveaux.

## **A. Gouvernance institutionnelle de l'Union européenne, le dépassement de l'individualisme**

Si les institutions de l'Union européenne sont composées d'individus, elles ne peuvent pas, sociologiquement parlant, toujours fonctionner de façon individuelle. Au stade institutionnel, les individus se rassemblent pour élaborer les buts et objectifs des institutions et doivent alors se concerter pour travailler ensemble. C'est-à-dire en tant qu'institution.

En ressuscitant le concept d'institution une poignée de chercheurs anglais et américains, tel Graham Allison, ont réussi à conceptualiser le rapport entre l'action européenne et le système décisionnel politique européen. Par cette voie renouvelée « *néo-institutionnaliste* » ils ont pu qualifier le triangle institutionnel européen de gouvernement des États membres. En dépit de leurs connaissances approfondies de l'histoire des institutions européennes, ces néo-institutionnalistes s'interrogent rarement sur le sens anthropologique de leur outil de base qu'est l'individu au cœur de l'institution. Ils se concentrent uniquement sur le rôle propre à l'institution.

Au sein du néo-institutionnalisme se trouve l'idée que « l'organisation de la vie politique est importante », les institutions européennes, les agences bureaucratiques et les comités législatifs, « *sont des arènes pour des forces sociales en confrontation, mais ils sont aussi des collections de procédures standards et de structures qui définissent et défendent des valeurs, des normes, des identités et des croyances* <sup>220</sup> ».

Pour cette raison la question cruciale de notre analyse de la légitimité des institutions européennes est rarement abordée. En intégrant les apports d'autres approches plus françaises de « l'institution » et à partir de nos propres travaux empiriques à développer dans le Titre II, cette partie développe un objet de recherche permettant de cibler un des enjeux fondamentaux de la gouvernance européenne : les institutions de décision du triangle européen. Pour ce faire, nous devons arriver à passer le cap analytique pour entamer le passage empirique de l'institutionnalisation européenne guidant notre aventure au sein des institutions décisionnelles européennes.

---

<sup>220</sup> MARCH (J.) et OLSEN (J.), « *Rediscovering institutions : the organisational basis of politics* », New York, The Free Press, 1989

## **B. Une approche plus pragmatique qui dépasse celle de l'intergouvernementalisme ?**

Un des traits marquants d'un auteur intergouvernementaliste est la manière dont il aborde le processus de mise sur l'agenda à l'échelle européenne<sup>221</sup>.

La variante « simple » de cette approche considère que l'agenda européen découle directement des décisions prises par le Conseil de Ministres. Selon une telle analyse, l'Europe « se construit » par la voie de rapports entre les gouvernements des Etats les plus dynamiques, comme la France, l'Allemagne, la Grande Bretagne, et éventuellement l'Espagne et l'Italie, etc<sup>222</sup>. Une variante plus développée de cette approche est celle du *liberal intergouvernementalism* postulant que les choix des gouvernements nationaux s'établissent en amont des réunions du Conseil sur la base de rapports de force au sein de chaque système politique<sup>223</sup>. Si cette approche de l'intégration communautaire a sans doute permis d'éclairer l'action des gouvernements de chaque pays membre, ses faiblesses analytiques sont aujourd'hui bien connues<sup>224</sup>. Les analystes néo-institutionnalistes ont eu le grand mérite d'attaquer de front en montrant que l'émergence d'un problème européen s'explique plus souvent par une période de gestation longue et souvent hasardeuse. Selon eux, étudier les institutions européennes demande par conséquent de se centrer sur :

- L'émergence progressive de coopérations et de conflits sociaux qui construisent les préférences en faveur d'une régulation transnationale des problèmes communautaires
- L'importance de la production d'institutions formelles comme processus qui rendent difficile toute rationalisation d'un problème
- Le rôle joué par les institutions communautaires notamment la Commission européenne comme le vecteur de consolidation des décisions européennes.

---

<sup>221</sup> SMITH (A.), « Institutions et intégration européenne, une méthode de recherche pour un objet problématisé », CURAP, Collection, les méthodes au concret, Paris, PUF, 2000.

<sup>222</sup> HOFFMAN (S.), « L'avenir de l'Europe unie », *Esprit*, décembre 1993.

<sup>223</sup> MORAVCSIK (A.), « *Negotiating the Single European Act* » in KEOHANE (R.) et HOFFMAN (S.), « *The New European Community, Decision Making and international change* », Boulder Westview, 1991.

<sup>224</sup> WALLACE (K.), WALLACE (W.) et WEBB (C.), « *Policy Making in the European Communities* », London, John Wiley & Sons, 1977.

En résumé, cette nouvelle approche dépassant l'intergouvernementalisme est celle du *spillover*. Cette approche souligne que « *l'institutionnalisation d'un problème européen* » s'effectue selon une temporalité longue et implique toute une série d'acteurs qui viennent s'ajouter au processus construisant et modifiant le processus institutionnel à travers le long cours de l'histoire.

Dans les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine, l'engrenage (*spillover*) est au cœur des progrès historiques observés dans la construction des relations solides entre les partenaires de l'UE et l'ALC.

A la différence des auteurs néo-fonctionnalistes tels Ernest Hass, l'engrenage ne s'explique pas par de simples tendances économiques mais par un double processus. D'une part, tel que formulé par Paul Pierson, les intérêts économiques n'existent pas en tant que tel, il faut qu'ils soient représentés par les acteurs possédant les ressources politiques<sup>225</sup>. D'autre part, *l'engrenage* implique des processus d'adaptation aux règles du jeu façonnant le comportement des acteurs. En somme, l'approche de Paul Pierson est institutionnelle dans la mesure où elle souligne la manière dont les règles communautaires apparaissent et se consolident à l'extérieur à travers la réalisation des objectifs politiques. Dans cette perspective il ne faut pas oublier le rôle joué par les acteurs non étatiques et les groupes d'intérêt dans les processus de négociation et de construction des *préférences*, que ce soit des préférences des États membres ou des décideurs au sein des institutions.

En outre, en se concentrant sur les « grandes décisions », l'approche intergouvernementalisme tend également à ignorer l'impact des normes communautaires sur la définition concrète de l'action publique dans chacun des États membres<sup>226</sup>. Sur ce point l'approche néo institutionnaliste offre non seulement des informations intéressantes en termes de processus d'adaptation et d'apprentissage, mais révèle aussi la nature concrète des relations interinstitutionnelles à l'échelle européenne. Le *spillover* en revanche, est une approche qui prône pour la construction permanente d'un rapport rationnel entre institutions européennes. La question qui se pose ici est de savoir si le *spillover* a une dimension cognitive ? La réponse est non, car c'est plutôt la théorie néo institutionnaliste qui développe cette dimension.

---

<sup>225</sup> PIERSON (P.), « *The Path to European Integration, an historical Institutional analysis ?* », Comparative Political Studies, 29 (2), April, 1996.

<sup>226</sup> SMITH (A.), Op. Cit.

**SECTION SECONDE.**  
**LA DIMENSION COGNITIVE**  
**DE L'APPROCHE NÉO INSTITUTIONNALISTE.**

Les auteurs se réclamant de cette école s'intéressent au rôle des idées dans la construction des problèmes publics et des stratégies mises en place à niveau européen. Toutefois, ce rôle est trop souvent abordé sous l'angle des « préférences » des acteurs au sein des institutions. Or ces préférences ne peuvent être connues que si elles sont recensées par le biais d'un questionnaire ou, au moment final de la décision, en traçant la ligne qui nous conduit à la personne qui a rédigé tel ou tel amendement au Parlement européen, ou à la personne qui a eu l'idée géniale au sein de la Commission de rédiger une nouvelle stratégie pour l'Amérique latine.

Sur le plan méthodologique, cette démarche pose deux problèmes. Le premier est qu'elle déconstruit insuffisamment les préférences repérées et, par conséquent, en fait trop souvent une analyse de premier degré en termes de rapport de force et implicitement de choix rationnels. Cette démarche réductionniste des idées conduit les auteurs à faire l'impasse sur la question préalable de la « perception » des problèmes et de l'importance de ces actes d'interprétation pour la construction de stratégies d'action en Amérique latine.

Au fond, cette approche néglige le fait que certaines idées sont elles aussi celles des institutions dans la mesure où elles désignent le pensable et l'impensable de l'action européenne bien en amont des scènes de négociation. En résumé, l'approche néo-institutionnaliste n'analyse pas les conditions sociologiques de la construction institutionnelle des préférences. Or une définition plus profonde de l'institution oblige le chercheur à problématiser son objet autrement. Olivier Nay, par exemple, emploie le terme d'institution pour indiquer que ; « *Certaines formes sociales établies dans la société ont une existence qui n'est pas réductible à la seule confrontation des volontés individuelles à un moment donné ; autrement dit, que ces formes sociales présentent une certaine permanence et une autonomie qui les distinguent des situations d'interactions particulières dans lesquelles elles peuvent être observées. L'institution peut être ainsi entendue comme un ensemble de combinaisons de valeurs, de modèles de conduite et d'usages dominants dans un espace-temps qui, par leur*

*stabilité et leur récurrence, orientent à la fois les pratiques individuelles des acteurs sociaux et la structuration des activités collectives auxquelles ils prennent part*<sup>227</sup> ».

Autrement dit, il ne suffit pas de constater « l'intérêt » des acteurs comme s'ils étaient des calculateurs mécaniques, car l'intérêt est défini plutôt en fonction des variables externes et internes au processus rationnel de choix collectif, tels l'environnement, l'urgence, l'importance du problème, les moyens financiers.... qui relèvent autant de la socialisation des acteurs que de leur « rationalité » à un moment précis.

Ce dernier point prend toute son importance dès lors que l'on observe la manière dont les décisions sont prises au sein des institutions européennes nous permettant de comprendre ainsi la difficile légitimation des institutions à l'extérieur de l'Union européenne. En effet, de manière paradoxale, l'approche néo-institutionnelle étudie les institutions essentiellement en les isolant, en les considérant comme entités uniques, dans le seul objectif de mieux comprendre les processus de décision européenne. La configuration des rapports entre les institutions que relèvent de telles études, et surtout les problèmes que celles-ci posent pour la légitimité de l'Union européenne, sont rarement abordés. En effet, comme le mentionne J. Chekel, l'analyse néo-institutionnaliste s'arrête à la même question que leurs adversaires intergouvernementalistes, « *which institutions matter?*»<sup>228</sup> Pire encore, en se désintéressant de l'épaisseur des institutions européennes, l'analyse néo-institutionnaliste laisse dans l'ombre la double question de la légitimité et de la domination, se condamnant par là même à poursuivre une modélisation purement académique des institutions européennes qui est structurellement limitée et limitante<sup>229</sup>.

---

<sup>227</sup> NAY (O.), « *L'institutionnalisation comme apprentissage des rôles* », *Revue Politix*, N° 38, 1999.

<sup>228</sup> CHEKEL (J.), « *Social construction, Institutional analysis and the Study of European integration* », Communication au Congrès de Warwick, mars 1998, p. 45.

<sup>229</sup> Comme Marc Pollack le reconnaît, « la littérature sur l'intégration européenne est toujours plus à l'aise dans l'explication et dans la description des processus de gouvernance que dans les causes profondes de la gouvernance institutionnelle. [...] « We still have a far better picture of how the top spins that we do of the forces that drive in across the table », in KNUD (E.J), POLLACK (M.), et ROSAMOND (B.J.), [sous la dir.], « *Handbook of European Union Politics* », London, Sage Publications Ltd. 2007.

## **Paragraphe I. L'articulation des différentes composantes du processus cognitif.**

Selon Bruno Jobert et Pierre Muller, l'analyse du rôle des idées est réhabilitée depuis la décennie des années 1970. La mise en œuvre des idées dépend d'un rapport étroit entre la façon dont elles sont mobilisées et les structures de l'ensemble organisationnel en question. Comme les auteurs néo-institutionnalistes le reconnaissent, avant de pouvoir orienter les actions des membres de l'ensemble institutionnel, les idées doivent être organisées et ensuite codifiées dans des normes et procédures (un processus). Toutefois, limiter l'analyse du rôle des idées dans les institutions européennes aux *préférences* des acteurs conduit la recherche dans un impasse en engendrant une nouvelle « boîte de pandore ».

A cet effet et en s'inspirant de la sociologie constructiviste J. Checkel souligne à raison que « *l'analyse politique* » – tout comme celle des institutions européennes, ne se résume pas à celle des acteurs ayant des *préférences stables* et qui interagissent à travers des procédures d'échange ». L'objectif de l'analyse politique consiste à « *expliquer de manière théorique à la fois le contenu des identités et préférences des acteurs et les modes d'interaction sociale, si évident dans la vie quotidienne, ou quelque chose d'autre qui a lieu qui ne se résume pas à l'échange stratégique*<sup>230</sup> ». Ce quelque chose d'autre nous conduit à reconnaître la forte liaison entre culture et politique. Cette affirmation nous sert alors ici de fondement de base pour développer une grille d'analyse de la dimension cognitive des institutions européennes dans un processus de décision bien élaboré. En se gardant bien de ne pas interpréter le discours des acteurs étudiés, il convient de travailler sur le sens du discours selon Ole Weaver et sa naturalisation pour en ôter toute mauvaise interprétation, motif de la composante culturelle.

A cet égard, Pierre Muller nous incite à prendre en compte le rôle joué par différents types d'idées lors de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques européennes<sup>231</sup>. Selon cet auteur, quatre niveaux de « perception du monde » méritent d'être distingués dans l'analyse, à savoir ;

---

<sup>230</sup> JOBERT (B.) et MULLER (P.), « *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes* », Paris, Presses Universitaires de France, 1987

<sup>231</sup> MULLER (P.), « *Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde* » in FAURE (A.), POLLET (G.) et WARIN (P.), [sous la dir.] « *La construction du sens dans les politiques publiques* », Paris, L'Harmattan, 1995, p. 158-159.

- a) Les valeurs que sont les «*représentations les plus fondamentales [...] sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter*».
- b) Les normes qui «*définissent l'écart entre le réel et le perçu, et le réel souhaité sous forme de « principes d'action »*
- c) Les algorithmes qui sont «*des relations causales qui expriment une théorie de l'action*» souvent «*exprimés sous la forme de « si...alors »*
- d) Les images comme «*vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes. Elles font sens immédiatement sans passer par un long détour discursif*».

Dans notre recherche, nous avons utilisé cette grille pour constater que la pratique institutionnelle concernant l'Amérique latine est remplie de désaccords sur les non dits des acteurs intéressés par l'Amérique latine. Dans la pratique interinstitutionnelle l'initiative de la Commission est souvent comprise comme le monopôle de l'originalité institutionnelle, ce qui provoque des relations un peu conflictuelles entre les institutions, et ce dans tous les dossiers géographiques mais aussi budgétaires. Grâce à cette grille nous avons pu constater que les impasses institutionnelles sont nombreuses et souvent compliquées. A cet effet nous y consacrons le Titre II de cette première partie.

Plutôt que généraliser dans cette grille que Pierre Muller nous propose, nous avons tenté d'élucider d'autres variables influant dans le processus institutionnel, à savoir la « neutralité », la « tentation hégémonique ». D'autres variables apparaissent aussi telles « le clientélisme, antidémocratie... variables que, dans un souci de conserver notre neutralité nous n'approfondirons pas. En somme l'intérêt de la dimension cognitive des institutions européennes n'est pas celui de proposer une ligne de recherche parallèle au néo-institutionnalisme mais de problématiser cet objet pour comprendre la structuration et le sens (ou non sens) de ce processus institutionnel européen. Il s'agit plutôt de faire connaître que les institutions européennes appartiennent plutôt à un « ordre » déterminé qu'à un « processus ».

## A. L'ordre institutionnel du triangle institutionnel européen

Penser la politique en termes d'ordres institutionnels, selon Jacques Lagroye, conduit à problématiser toute étude d'une seule institution en fonction du rapport entretenue par celle-ci à une configuration institutionnelle qui « *enserme les conduites et les rôles dans un réseau de contraintes, fournit par conséquent aux individus et aux groupes les modèles d'action qu'ils ont intérêt à utiliser, qu'ils peuvent attendre de leurs partenaires, et dont ils ne conçoivent même pas, la plupart du temps, qu'on puisse s'écarter*<sup>232</sup> ».

Malgré les éclairages de la démarche, force est de constater que la définition n'a pas été appliquée à l'Union européenne. Plutôt que de réfléchir sur la forme globale des institutions communautaires de manière théorique, la plupart de chercheurs travaillant sur ce domaine préfèrent s'engager dans des exercices spéculatifs soit s'arrêter sur le constat de l'émergence des institutions « *supranationales* » (la ruse théorique retenue par des néo institutionnalistes). Par conséquent, la Science politique étudie peu ou pas les institutions européennes sur les problèmes de légitimité parce qu'elle ré-agence non seulement les modes et les normes d'action publique, mais aussi l'équilibre des ordres institutionnels et les modèles d'action les caractérisant.

Dans l'objectif d'aborder de front cette problématique sur les institutions européennes, une question principale se pose dans la démarche néo institutionnelle. Il s'agit de la légitimité. Dans le cas précis de l'Union européenne il s'agit de la légitimité institutionnelle. Afin de répondre à cette question, il nous faut tout d'abord connaître la signification de la notion de légitimité. Max Weber conçoit la légitimation comme un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est-à-dire qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale voir comme un bienfait<sup>233</sup>. Selon Weber, « *la légitimité implique une croyance dans la valeur sociale des institutions* »<sup>234</sup>. Dans le cas des institutions de l'Union européenne, cette affirmation nous conduit à élaborer deux hypothèses.

---

<sup>232</sup> LAGROYE (J.), BASTIEN (F.), et SAWICKI (F.), « *Sociologie politique* », Paris, 5ed. Dalloz, 2006.

<sup>233</sup> GRAWITZ (M.) et LECA (J.), [sous la dir.], « *Traité de science politique* » Tome 3, « *L'action politique* », Paris, PUF, 1985.

<sup>234</sup> Idem.

La première repose sur l'idée que jusqu'ici la représentation sociale dominante des institutions européennes est celle d'un régime de consensus dans la mesure où son efficacité en matière de sécurité internationale et de compétitivité économique est mise en avant. Par exemple, si la Commission européenne manque de légitimité, ce n'est pas parce que dans les pays membres on conteste sa capacité à réguler les problèmes auxquels les sociétés européennes font face. C'est parce qu'au-delà de cet obstacle fonctionnel, réside aussi une réticence profonde à reconnaître et à s'identifier aux normes et aux valeurs portées par le régime européen et à se considérer comme un régime socialement désirable.

La deuxième hypothèse concerne la représentation politique à l'échelle européenne. Si comme les ouvrages de l'analyse des politiques publiques le soulignent, l'intégration européenne est accompagnée de grandes et constantes évolutions dans la pratique politique, c'est surtout la nature de leurs interactions qui est modifiée par les traités (négociation, exigences de consultation, évaluations...). En revanche, leurs activités en ce qui concerne la représentation du territoire ont peu évolué sur le fond. Sauf exception l'espace politique à la base continue à être l'État nation. Il faut ajouter aussi que le déficit de légitimité de l'Union européenne doit être aussi étudié à travers l'observation de ce qui se vit à l'intérieur des institutions, la difficulté quotidienne des hommes politiques à négocier avec les groupes politiques, les groupes d'intérêt, les commissaires, les députés européens et les élus locaux. Ces difficultés ne renvoient pas seulement à la légitimité des institutions européennes mais à sa grande complexité.

En somme, l'étude des institutions européennes à travers une optique néo-institutionnaliste reste incomplète si elle ne prend pas en compte la complexité sociale de celui-ci, bouclant ainsi la boucle acteurs-processus.

Les spécialistes néo-institutionnalistes des institutions européennes ont alors raison de signaler que les différentes composantes de ces modèles prennent leur force à travers des processus d'institutionnalisation.

## **B. Le processus d'institutionnalisation européen à travers la gouvernance multi-niveaux**

La gouvernance multi-niveaux remplit à son origine une fonction strictement analytique, permettant de décrire un phénomène d'interaction entre différents niveaux de gouvernement, dans notre cas les institutions européennes, dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique, qu'elle soit publique d'application nationale ou internationale, grâce à l'initiative de la Commission européenne. Sans aucun souci de hiérarchiser le rôle de la Commission, le principe de la gouvernance multi-niveaux offre à la Commission le pouvoir de construire et de mettre en œuvre les politiques de développement et autres politiques publiques bien entendu sous l'aval du Conseil et du Parlement européen sans lequel les initiatives de la Commission ne pourront pas être validées et surtout mises en œuvre. A cet égard il est nécessaire d'aller au delà de la méthode inter gouvernementale qui se limite à faire une analyse descriptif du fonctionnement de l'interaction inter-institutionnelle européenne. Certes, l'analyse met en évidence des spécificités du système institutionnel européen, l'absence d'un gouvernement central, le rôle des réseaux dans le processus décisionnel, etc... sans pour autant apporter des éléments explicatifs ou prédictifs forts<sup>235</sup>. Ces critiques n'ont pas pour autant empêché les acteurs du système communautaire de trouver ce modèle au-delà d'une description à la fois holiste et détaillé du fonctionnement effectif du système décisionnel et de mise en œuvre des politiques publiques communautaires et publiques internationales, un instrument à mettre en évidence pour tenter d'offrir un narratif crédible au processus du *policy-making* au sein de l'Union européenne. Ce dernier pourrait, le cas échéant, permettre de palier le déficit de légitimité institutionnelle que les modèles classiques d'analyse ne parviennent pas à offrir à l'Union européenne.

---

<sup>235</sup> Ainsi p. ex. SCHWOK (R.), dans son ouvrage, « *Théories de l'intégration européenne* », (Paris :Montchrestien, 2005) affirme : « Cette expression n'est certes pas une théorie, mais une conceptualisation fructueuse qui œuvre l'Union européenne à une large palette de théories du politique » ; plus dépréciatif encore : « d'un point de vue épistémologique, les critiques se sont focalisées sur la portée véritablement théorique de la notion de gouvernance multi-niveaux. En effet, cette notion n'apporte pas de réponses aux questions fondamentales comme : quels sont les facteurs explicatifs du caractère spécifique de l'Union européenne ? Comment s'opèrent les relations de causalité entre les différentes variables ? Et quelle pourrait être l'évolution future de l'Union européenne ? »

## **Paragraphe II. Une méthode pour étudier les rapports entre les institutions et l'Europe**

Adapter l'étude de la gouvernance multi niveaux à notre analyse n'est pas une tâche facile car il convient tout d'abord de poser le défi empirique de pouvoir l'analyser tel un puzzle de rapports institutionnels à niveau européen. Ce puzzle, plutôt vu comme une chaîne de décision, doit nous permettre de réfléchir de manière simultanée autour de deux questions, à savoir :

1. Quelles sont les acteurs principaux qui participent à l'institutionnalisation européenne et ses logiques d'action ?
2. Comment et pourquoi ces acteurs sont interdépendants, travaillent dans un ensemble indissociable ?
3. Comment déterminer leur évolution et leur apport à l'Union européenne ?

L'étude des institutions européennes en action et en interaction domine depuis la décennie des années 1990 les perspectives en science politique<sup>236</sup>.

### **A. Repérer les acteurs et leurs logiques d'action : les institutions de l'action européenne.**

Les politiques publiques, tant européennes que nationales ou locales, sont aujourd'hui formulées et mises en œuvre par l'ensemble des institutions européennes et les acteurs impliqués par le terme « européen ». L'objectif fixé est celui de rendre l'action publique, nationale et internationale plus efficace tout en respectant la légitimité de chacune des institutions impliquées dans le processus de décision. Le triangle institutionnel conformé par la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen en offrent un bon exemple. Les politiques publiques internationales créées en leur sein à l'égard de l'Amérique latine s'inscrivent dans la même démarche octroyant une légitimité aux institutions européennes. La nature éminemment plastique des relations entretenues entre l'Union européenne et

---

<sup>236</sup> MENY (Y.), MULLER (P.) et QUERMONE (J-L), [sous la dir.], « *Les Politiques publiques en Europe* », Paris, L'Harmattan, 1995.

l'Amérique latine engendre des connotations particulières qui n'occultent en aucune mesure l'existence de tensions, incompréhensions et conflits inter-institutionnels.

## **B. Cerner les interdépendances entre les institutions**

Afin de saisir ces formes d'interdépendance entre les institutions, il convient d'adopter des outils d'analyse tels l'analyse du processus décisionnel et celui de la rationalité de la décision. Cela nous conduit à creuser la nature des interdépendances interinstitutionnelles européennes, indissociables du processus d'élaboration de toute politique publique européenne, que cette dernière soit européenne ou nationale. L'analyse du processus de décision (*policy making*) nous oblige à chercher au cœur de chaque institution, des données pour répondre à trois questions empiriques. La première est toute simple, *qui sont les membres les plus importants du réseau institutionnel ?* Cette première question nous permet de mettre à part tous les groupes qui, à défaut d'être les moins importants, ne peuvent non plus être catalogués au même titre que les institutions. C'est le cas des ONG, groupes politiques, lobbyistes, groupes d'intérêt, groupes de pression... Cette question nous permet aussi de découvrir quel est le rapport que ces autres acteurs entretiennent avec le noyau dur des institutions, leur collaboration avec le triangle institutionnel et aussi quelle est leur place dans le réseau de la décision inter-institutionnelle<sup>237</sup>. Les entretiens avec les hauts fonctionnaires et Députés européennes nous aideront à mieux cerner cette interdépendance que sera dictée par l'ordre du jour de la politique publique à mettre en œuvre.

Nous partons du postulat que chaque institution possède ses propres *règles du jeu*, c'est-à-dire, un processus bien élaboré à suivre et à respecter afin de respecter toute interdépendance entre les institutions. Le processus va fournir un cadre de comportement des institutions et des acteurs en jeu afin d'encadrer leur comportement. Il s'agit d'une forme de code de conduite définissant le comportement « normal » de chaque institution. Les règles à suivre sont la plupart du temps implicites dans les traités et aujourd'hui renforcées par le traité de Lisbonne entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Il appartient à chaque institution d'identifier les

---

<sup>237</sup> Lors des entretiens par exemple il faut savoir poser les bonnes questions, parfois faussement naïves, telles que *qui est consulté sur ce dossier ?* ou selon vous, *qui sont les partenaires sérieux sur ce domaine ? Quel sont les acteurs de la société civile organisée qui pourraient vous aider à faire avancer le dossier ?*

règles, de les cerner et de les mettre en œuvre de telle façon qu'elles soient acceptables mais aussi équilibrées.

De ce questionnement sur les règles du jeu découle une autre question qui concerne la hiérarchie interne du réseau. Contrairement à ce que de nombreux écrits et études sur les réseaux des politiques publiques peuvent laisser entendre, constater que de nombreux acteurs participent à la formulation et la mise en œuvre des politiques européennes ne permet pas de conclure que la domination politique n'existe pas à niveau européen. La hiérarchie existe bel et bien mais elle est maquillée par les traités et par la légitimité institutionnelle elle-même, laquelle est rendue possible grâce à l'efficacité de l'action politique.

A première vue le triangle institutionnel respecte une hiérarchie écrite en filigrane dans les traités. Nous pouvons dire que c'est le Conseil qui se trouve à la tête du triangle, suivi par la Commission et en dernier le Parlement. Mais, si le Conseil se trouve à la tête que déciderait-il, ou comment appliquerait-il ses fonctions si ni la Commission ni le Parlement n'existaient ? Cette dernière remarque nous amène à penser que la hiérarchie du Conseil est sans doute absolue (composé des chefs d'État) mais qu'il ne s'agit pas d'une hiérarchie tyrannique ou dictatoriale car dépendante des autres pour fonctionner.

### **C. Déterminer l'évolution des ordres institutionnels et leur contribution à l'édifice européen.**

Au cœur de toute recherche sur les institutions européennes se trouve une interrogation plus ou moins explicite sur le degré de changement politique provoqué par les formes d'intervention communautaires. Nous avons constaté que cette interrogation s'arrête trop souvent au « bilan » des modes d'action publiques, plutôt qu'à l'analyse de l'interaction des institutions politiques dans le strict équilibre institutionnel dans lequel le flux des idées et des pratiques enrichissent l'ordre institutionnel européen dans son ensemble.

Notre étude sur le processus décisionnel et les interactions entre institutions à développer lors du Titre II (ci après) nous permettront de conclure sur les raisons pour lesquelles les normes et valeurs des institutions de l'Union européenne changent la configuration particulière des pratiques et des attentes que compose chaque ordre institutionnel. Ainsi problématisé notre objet d'étude sera plus en mesure de dépasser les simples bilans théoriques de fonctionnement

institutionnel permettant alors une analyse de la convergence des politiques nationales en Europe en vue de légitimer non seulement la mise en œuvre de l'action communautaire en Amérique latine mais aussi celle de la politique européenne en général.

En passant de l'empirisme à l'interprétation, le Titre II intègre l'analyse des acteurs institutionnels et de leurs champs d'action tout en respectant cet équilibre institutionnel hiérarchique. Il intègre également l'intervention dans la définition de la politique latino américaine de l'Union européenne des acteurs « transversaux » en termes de position et leur rôle dans la lourde machinerie européenne de décision des politiques publiques.



**TITRE II :**  
**LA CO-GOUVERNANCE**  
**DANS LA PRATIQUE INTRA-INSTITUTIONNELLE :**  
**ACTEURS, CHOIX ET IMPLICATIONS**  
**EN POLITIQUE EXTÉRIEURE,**  
**UN LONG FLEUVE PAS SI TRANQUILLE**



Le « système de relations extérieures européennes », par lequel l'Union et ses États membres produisent et gèrent leurs relations avec le reste du monde, apparaît à la fois original et complexe, faisant interagir des politiques nationales, communautaires et intergouvernementales... La notion de politique étrangère européenne demeure une catégorie énigmatique et, pour une très large majorité des européens, elle n'a pas atteint le seuil de visibilité nécessaire à une existence incontestable. Cependant, c'est grâce aux institutions européennes, qui se trouvent à l'épicentre de la décision, que la politique étrangère de l'Union européenne prend place sur la scène nationale et internationale. Elle s'organise autour de la défense des intérêts des États membres recherchant la sécurité, l'autonomie et le prestige<sup>238</sup>. Les États membres définissent leur politique étrangère sur les grandes orientations et principes fondateurs de l'Union européenne, sur le principe de la solidarité et de la responsabilité de la construction d'un ordre international stable, équilibré, juste et équitable. Pour cette raison, c'est grâce aux différentes institutions dans lesquelles se trouvent réunis les différents États représentant leurs intérêts, que les membres de l'Union européenne agissent de concert dans l'ensemble des préoccupations globales. Leur méthode correspond à une construction logique, à la fois rationnelle et idéologique, formée à partir de la perception de la réalité et des idéaux qu'ils entendent poursuivre.

Le Conseil européen, la Commission européenne et le Parlement européen constituent le noyau dur de la décision en politique extérieure. Il s'agit des acteurs concernés par la décision politico-administrative. Au Parlement, il s'agit des Députés, réunis en groupes de travail, des questeurs et sept groupes politiques, qui sont les points clef du dispositif décisionnel. Au sein de la Commission, les directions géographiques ont aussi le rôle clé dans la décision de programmes régionaux. Elles ont pour mission de traiter des relations bilatérales politiques et économiques entre les États membres et les différents pays de la zone géographique dont elles sont en charge. Ce sont elles qui maîtrisent l'information sur le pays. Le Conseil est le maître du dernier mot d'approbation ou refus des initiatives de la Commission en codécision avec le Parlement européen. Au-delà de cette énumération des acteurs, la question fondamentale est celle du rôle joué par chacun d'entre eux dans le processus décisionnel et de l'efficacité du travail d'ensemble, censé collaborer à la bonne information des responsables politiques des trois institutions. Vu le nombre d'acteurs intervenant dans la décision de la politique étrangère, ainsi que les enjeux et les intérêts en jeu, la pratique institutionnelle européenne s'avère être un long fleuve qui n'est pas si tranquille.

---

<sup>238</sup> HOLSTI (KJ), « *International Politics* », Editions Prentice Hall International Inc. 6<sup>e</sup> Edition, Englewood Cliffs, New Jersey, 1992. p. 82.

En effet, la force de la décision politique européenne réside dans la double nature qui entoure le processus décisionnel. Cette double nature concerne une reconfiguration entre le rôle de l'État membre et la gouvernance institutionnelle. Les États membres sont engagés dans un processus politique qui va au-delà du national à travers un processus décisionnel collectif. Les États membres ont accepté un partage de souveraineté. Cela empêche une division claire des pouvoirs national et européen. Il s'agit d'un imbroglio entre aires institutionnelles. Cela démontre, la suprématie des pouvoirs à niveau européen mais aussi une faiblesse concernant l'impact politique des institutions ainsi que l'image d'une politique forte émanant des mécanismes institutionnels faibles.

### **CHAPITRE III :**

## **LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE PIVOT DU PROCESSUS DÉCISIONNEL**

Le Conseil (ou Conseil des ministres ou, depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht de 1993, Conseil de l'Union européenne), représente les intérêts des États membres de l'Union européenne dans le système institutionnel communautaire. Avant de détailler, il convient de faire la différence entre le Conseil de l'Europe et le Conseil de l'Union européenne.

Le premier, le Conseil de l'Europe ou connu aussi comme Conseil européen, existe depuis 1974. A cette époque, le Conseil européen est institué sur la base d'un simple accord gouvernemental informel qui réunira périodiquement les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'Union européenne. Il doit jouer un rôle d'impulsion politique, qui s'avère à cette époque là, essentiel pour les pays de la CEE. Le fonctionnement du Conseil des Ministres va être gravement affecté par la crise de juin 1965<sup>239</sup> qui a provoqué des répercussions sur le rôle de la Commission d'une manière générale nuisant ainsi à l'efficacité du système institutionnel. C'est la raison pour laquelle il apparaît nécessaire en 1974, de mettre en place le Conseil européen formé par les chefs d'État et de gouvernement des pays membres pour décider des orientations majeures et remplir une fonction d'impulsion politique que les institutions communautaires ne paraissent pas en mesure d'assurer<sup>240</sup>. En 1985, date à laquelle se négocie l'Acte Unique (AUE) le bilan des évolutions de l'Union européenne s'apprécie notamment sur le plan institutionnel et juridique. Le Conseil européen est officialisé et sa présidence est assurée par un État membre pour une durée de six mois. Il se réunit deux fois par an, à chaque fin de présidence. Le Conseil de l'Union européenne en revanche, est un organe à la fois législatif et exécutif. Son champ d'intervention concerne les trois piliers, avec des procédures de vote différentes selon le cas.

---

<sup>239</sup> La règle de la majorité au sein du Conseil des ministres conditionne le mécanisme de décision. Son application va être sévèrement affectée par la crise ouverte de 1965 à l'issue de laquelle la France fait admettre (compromis de Luxembourg de janvier 1966) que cette règle majoritaire doit céder lorsque des intérêts très importants d'un État membre sont en jeu. En fait, le Conseil va être amené à renoncer au vote à la majorité, ce qui va gravement affecter le processus de décision et en conséquence, les progrès de la construction communautaire jusqu'à l'adoption de l'Acte unique européen en 1986.

<sup>240</sup> MASCLET (JC), « *Des Communautés européennes à l'Union européenne* » in « *L'Union européenne, les notices* », Éditions La Documentation française, Paris 1999.

## **SECTION PREMIÈRE.**

### **LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : UN DÉCIDEUR SUPRÊME COMPLEXE**

Le Conseil retient l'essentiel du pouvoir de décision. Juridiquement unique, la composition du Conseil varie en fonction de l'ordre du jour. Le modèle organisationnel de Graham Allison, celui de sections et sous-sections directives est représenté de façon claire dans les arènes du Conseil. Par exemple le Conseil « *Affaires générales* » réunit les ministres des Affaires étrangères sur les questions d'ordre général et sur les relations extérieures. Il se voit complété d'un certain nombre de conseils dits spécialisés qui viennent se greffer à l'organigramme du Conseil Affaires générales.

Parmi ces « sous conseils » nous trouvons ;

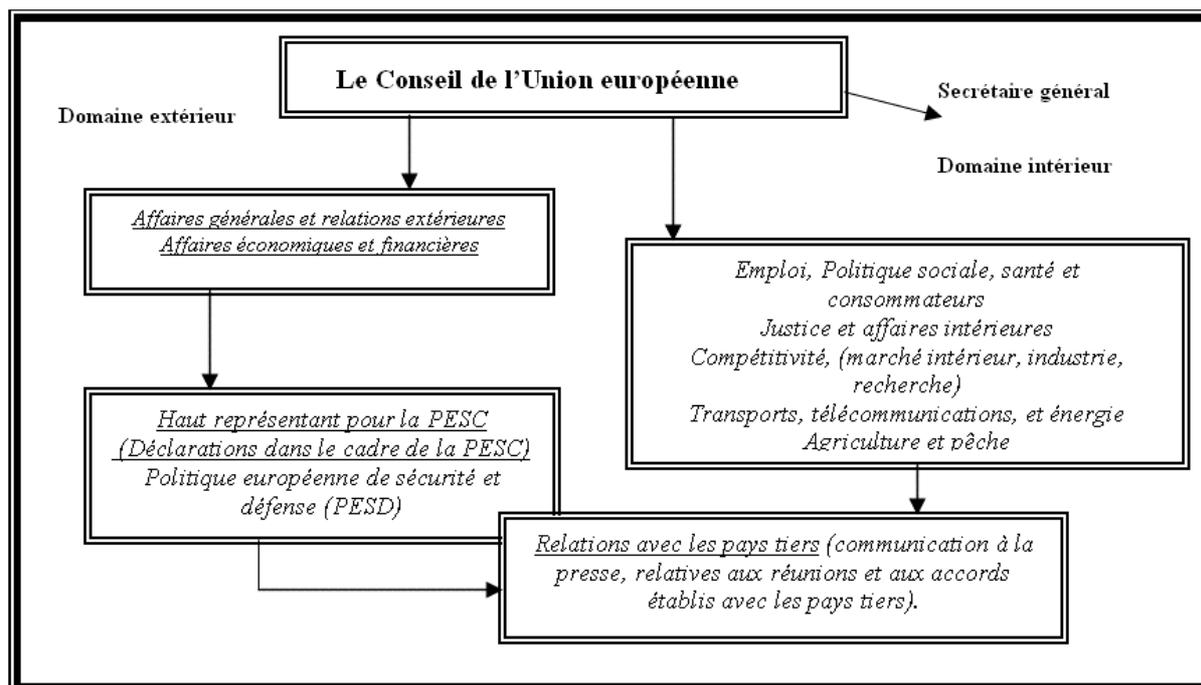
- a) Affaires économiques et financières (ECOFIN),
- b) Emploi, politique sociale, santé et consommateurs,
- c) Justice et affaires intérieures, compétitivité (marché intérieur, industrie et recherche),
- d) Transports, télécommunications et énergie,
- e) Agriculture et pêche, Environnement, Éducation, jeunesse et culture.

Parmi les responsabilités du Conseil dans ses différentes configurations se trouvent la conclusion des accords internationaux avec les pays tiers portant sur de vastes domaines (le commerce, la coopération et le développement) ou visent des objectifs spécifiques (le textile, la pêche, les sciences et technologies, les transports, etc.)<sup>241</sup>. (Sur ce point, voir schéma IV : Les domaines d'intervention du Conseil de l'Union européenne)

---

<sup>241</sup> Le Conseil de l'UE se réunit chaque trimestre sur convocation de son président et lorsque la situation l'exige, le président convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen. Pour plus d'informations sur les questions juridiques, voir « *Traité établissant une constitution pour l'Europe* », partie I- Les institutions et organes de l'Union. La documentation Française. Pp 21

**Schéma 4 : Domaines d'intervention du Conseil de l'Union européenne.**



Source : « Le conseil de l'Union européenne », office des publications officielles des Communautés européennes, Belgique, 2004.

Les actes du Conseil peuvent prendre diverses formes: (Sur ce point, voir Cadre II : Actes et instruments du Conseil de Ministres de l'Union européenne, ci a après.)

**Encadré 3 : Actes et instruments du Conseil de Ministres de l'Union européenne.**

<b>Actes du Conseil</b>	<b>Premier pilier Pilier Communautaire</b>	<b>Deuxième Pilier PESC</b>	<b>Troisième Pilier JAI</b>
<i>Conclusions Résolutions</i>	<i>Règlements Directives Décisions Recommandations Avis</i>	<i>Positions communes Stratégies communes Déclarations communes Actions communes</i>	<i>Positions communes Décisions Décisions cadre Conventions</i>

Source : Élaboration propre à travers des sources du Conseil de l'Union européenne. Secrétariat Général, Direction F : Information. Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2004.

Lorsque le Conseil agit en tant que législateur, c'est en principe la Commission européenne qui formule les propositions. Celles-ci sont examinées au sein du Conseil, qui peut les modifier avant de les adopter. Le Parlement européen participe activement à ce processus législatif. Pour un large éventail de questions, les actes législatifs communautaires sont adoptés conjointement par le Parlement et le Conseil selon une procédure de codécision, COD<sup>242</sup> (Pour plus d'information, voir page 235 et 274).

Il existe plusieurs types de procédures de décision dans<sup>243</sup> Il y en a trois principales parmi lesquelles nous trouvons:

1. La procédure de consultation, CNS (si le Conseil consulte le Parlement avant de prendre la décision finale et d'adopter un acte) ;
2. La procédure de coopération, COP (si le Parlement coopère avec le Conseil pour l'élaboration de l'acte) et ;
3. La procédure de codécision COD (si le Parlement est co-auteur de l'acte avec le Conseil)

Les trois procédures débutent par la transmission d'une procédure législative de la Commission<sup>244</sup>. Le Conseil agit uniquement sur proposition de la Commission. Il se réunit à la demande de son président. Il exerce conjointement avec le Parlement européen les fonctions législative et budgétaire. Finalement le Conseil statue à la majorité qualifiée sauf si le Traité simplifié en dispose autrement.

## **Paragraphe I. Le Conseil de l'UE, dépasser les frontières nationales, être un modèle au-delà de l'Europe**

Le Conseil de l'Union européenne siège en plusieurs formations différentes. Environ une quinzaine de formations du Conseil sont toutes concernées par l'éventail des politiques

---

<sup>242</sup> La codécision constitue la procédure législative centrale du système décisionnel communautaire et est amenée, dans l'avenir, à devenir la procédure législative par excellence suite à l'adoption du projet de Constitution européenne. Elle se fonde sur le principe de parité et veut qu'aucune des deux institutions (Parlement européen et Conseil) ne puisse adopter de législation sans l'assentiment de l'autre.

<sup>243</sup> La gamme de procédures est large, on trouve non seulement la Codécision, la Consultation et la Coopération mais la Procédure budgétaire, l'Avis conforme, la Coopération renforcée, la Nomination et l'Initiative.

<sup>244</sup> Il faut préciser que c'est uniquement dans le cas des documents de la Commission et du Parlement où la procédure de décision est observable dans les documents produits. Les documents sont marqués (en haut et à droite) par des sigles tels que COD, pour la codécision, CNS, pour la consultation et COP pour la coopération.

communautaires du premier pilier. Un travail d'ensemble est réalisé dans le cadre des politiques communautaires comme dans le cas de la politique étrangère, cette dernière étant intergouvernementale. C'est au moment de la décision inter institutionnelle, que les différentes commissions du Conseil, concernées par le « dossier affecté » se réunissent dans le but de discuter et de proposer leurs différentes alternatives.

Notre étude s'intéressera uniquement aux Conseils concernés par les relations extérieures de l'UE ou qui touchent les pays tiers, notamment l'Amérique latine.

A cet effet, il est important de remarquer ici que nous ferons uniquement référence dans notre analyse sur les arènes du Conseil à deux configurations, à savoir :

- Conseil Affaires générales et Relations extérieures, communément appelé CAGRE ;
- Conseil Affaires économiques et financières, communément appelé ECOFIN.

### **A. Les relations extérieures du Conseil de l'Union européenne à l'égard des pays de l'Amérique latine: un dialogue asymétrique entre partenaires et institutions.**

Le Conseil Affaires étrangères, rebaptisé depuis juin 2002 Conseil *Affaires générales et relations extérieures* (CAGRE) élabore les lignes de l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action de l'Union dans les pays tiers et en Amérique latine<sup>245</sup>. Il prépare les réunions du Conseil européen en consacrant des réunions distinctes aux affaires générales et aux relations extérieures et en assurant également le suivi, en liaison avec le président du Conseil européen et la Commission. Lors des sessions consacrées aux affaires générales, le Conseil examine des dossiers qui affectent plus d'une politique de l'Union comme les négociations en vue de l'élargissement de l'Union européenne ou la préparation des perspectives budgétaires pluriannuelles ou des questions institutionnelles ou administratives. Il coordonne la préparation et le suivi des réunions du Conseil européen. Il remplit également une fonction de coordination du travail exécuté par les autres formations du Conseil dans les différents domaines politiques et traite tous les dossiers que lui confie le Conseil européen.

---

<sup>245</sup> « *Les institutions et organes de l'Union européenne* », Partie I, Titre IV, Article I-24 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. P 20.

Lorsqu'il y a des sessions consacrées aux relations extérieures, le Conseil traite de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union dont la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la politique européenne de sécurité et de défense, le commerce extérieur et la coopération au développement.

Ces dernières années, une priorité du Conseil a été de veiller, en coopération avec la Commission, à la cohérence de l'action extérieure de l'UE dans tous les instruments dont dispose l'Union. Le rôle du Conseil dans les différentes politiques ayant trait à l'extérieur est très varié démontrant ainsi la complexité du système institutionnel, notamment du triangle institutionnel. En d'autres termes, le Conseil et le Parlement travaillent la plupart du temps en codécision. Par exemple, en matière de décisions concernant la PESC le Comité politique et de sécurité COPS (le groupe de travail de la PESC) contribuent à la définition des politiques, grâce à l'émission des avis à l'intention du Conseil, sans préjudice de la tâche de préparation des travaux du Conseil, laquelle relève du Comité des représentants permanents COREPER<sup>246</sup>.

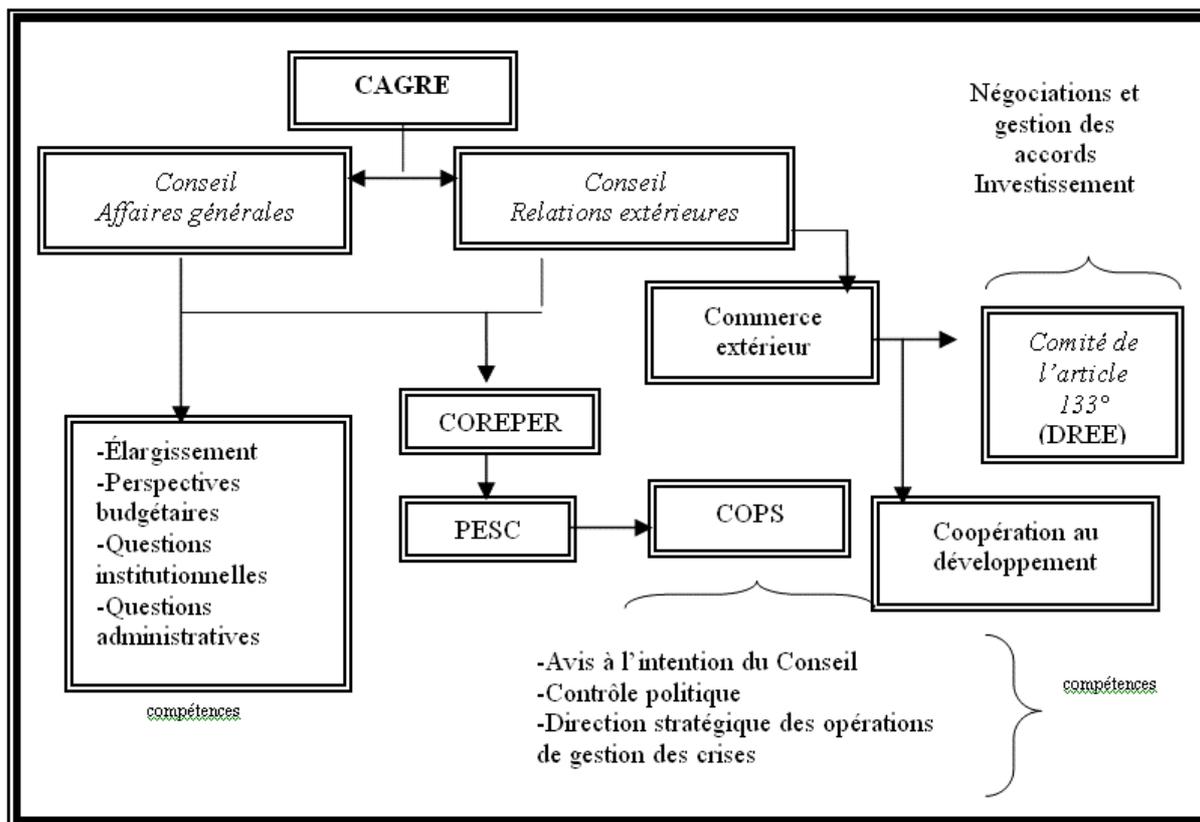
En ce qui concerne *la politique commerciale extérieure*, la Commission mandatée par le Conseil et en consultation avec un comité de spécialistes sur les questions commerciales (également connu sous le nom de *comité de l'article 133° ou direction des relations économiques extérieures, DREE*) est responsable de la négociation et de la gestion des accords commerciaux avec l'Amérique latine qui peuvent entraîner des modifications tarifaires, ainsi que de l'adoption de dispositions douanières et commerciales et de mesures de protection. Dans ce domaine, le Conseil statue à la majorité qualifiée. Dans d'autres domaines, comme les investissements, les questions relatives à la propriété intellectuelle, ou à la fourniture de services, ou pour des questions non commerciales, les compétences sont partagées. La conclusion des accords relève à la fois de l'Union et des États membres. Dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce, la Commission négocie au nom de l'Union européenne et représente les États membres dans les procédures de règlement des différends<sup>247</sup>. Pour une meilleure compréhension, voir schéma V « Les formations du Conseil Affaires générales et relations extérieures CAGRE », ci après.

---

<sup>246</sup> « Guide de l'information du Conseil de l'Union européenne », Secrétariat général, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004. pp 21

<sup>247</sup> Idem.

**Schéma 5 : Les formations du Conseil Affaires générales et relations extérieures (CAGRE).**



Source : Élaboration propre à partir des sources du Conseil de l'Union européenne. « Guide du Conseil de l'Union européenne » de l'Office des publications officielles des Communautés européennes Bruxelles, 2004.

Dans la *politique communautaire de coopération au développement*, le Conseil adopte la législation pertinente en codécision avec le Parlement européen. La politique de coopération au développement met l'accent principalement sur la coopération avec les pays membres de l'ACP<sup>248</sup>, puis avec ceux de la méditerranée, l'Amérique latine et l'Asie arrivant en dernière place.

<sup>248</sup> L'accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou en 2000, définit le cadre des relations commerciales et de la coopération au développement de la Communauté avec ces pays. La coopération avec les pays ACP, est un modèle de coopération sud-sud pour l'Union européenne. Nous ne ferons pas référence à cet ensemble de pays puisque le cadre de notre analyse ne concerne pas les Caraïbes, précisément parce qu'ils relèvent d'un autre groupe de pays et donc d'une autre politique européenne. Notre intérêt est centré sur l'analyse des relations de l'Union européenne avec les 18 pays de l'Amérique latine, relations qui seront étudiées depuis une perspective des sommets Union européenne – Amérique latine et Caraïbes. Les 18 pays de l'Amérique latine qui nous concernent sont : l'Argentine, le Belize, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, l'Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, le Salvador, l'Uruguay et le Venezuela. Néanmoins, le partenariat politique développé avec les pays de l'ACP constitue d'une certaine façon un instrument important de rapprochement avec la zone géostratégique de l'Amérique latine, puisque les

Les trois politiques mentionnées auparavant (la PESC, la politique commerciale extérieure et la politique communautaire de coopération au développement) interviennent d'une façon ou d'une autre en Amérique latine. Le cadre de ces relations est défini grâce aux réunions périodiques (sommets) où des intérêts différents coexistent dans une même logique d'interdépendance, de coopération et de sécurité. Leurs déclarations portent sur des sujets forts divers, tels la lutte contre la drogue, des processus de paix au Guatemala et même les négociations en vue d'un accord humanitaire en Colombie.

Le conseil Affaires économiques et financières, également connu sous le nom d'ECOFIN, constitue avec le Parlement européen l'autorité budgétaire qui prépare et arrête annuellement le budget de la Communauté qui avoisine les 100 milliards d'euros. À l'instar du Conseil Agriculture et du Conseil Affaires générales, il est l'une des plus anciennes formations du Conseil. Le Conseil ECOFIN, ou simplement ECOFIN, est composé des ministres de l'économie et des finances des États membres, ainsi que des ministres compétents en matière de budget lorsque des questions budgétaires sont à l'ordre du jour. Il couvre de nombreux aspects de la politique de l'Union européenne, tels que la coordination de la politique économique, la surveillance économique, le contrôle de la politique budgétaire et des finances publiques des États membres, l'euro (questions juridiques, pratiques et internationales), les marchés financiers ainsi que les mouvements de capitaux et les relations économiques avec les pays tiers. Il statue principalement à la majorité qualifiée, dans le cadre de la procédure de consultation ou de codécision avec le Parlement européen, sauf pour ce qui est des questions fiscales, qui requièrent l'unanimité<sup>249</sup>. Les deux configurations, CAGRE et ECOFIN se réunissent une fois par mois, alors que d'autres se retrouvent deux à quatre fois par an en fonction de l'urgence des sujets traités<sup>250</sup>.

---

Caraïbes appartiennent à la même aire géographique latino américaine, le sud de l'Océan Atlantique. C'est en fonction des différences dans le barème des pondérations économiques, politiques et sociales qui identifient les Caraïbes plus proches aux conditions économiques des pays de l'Afrique. C'est la raison pour laquelle la hiérarchisation géopolitique européenne divise stratégiquement les uns et les autres en ce qui concerne leurs méthodes de travail institutionnel. Au sein de la Commission européenne, chaque région possède sa propre direction, néanmoins au sein du Parlement européen, les régions sont divisées comme suit : l'Amérique latine se trouve dans l'ensemble des pays ALA (Asie et Amérique latine), et les Caraïbes dans l'ensemble des pays ACP.

<sup>249</sup> L'Euro-groupe, composé des États membres dont l'unité monétaire est l'euro, se réunit généralement la veille des sessions du Conseil "ECOFIN" et traite des questions liées à l'Union économique et monétaire (UEM). Il s'agit d'un organe informel, qui n'est pas une formation du Conseil.

<sup>250</sup> Les sessions ministérielles ont lieu à Bruxelles, au siège du Conseil, à l'exception des mois d'avril, de juin et d'octobre où les sessions ont lieu à Luxembourg. Les États membres disposent à Bruxelles de représentations permanentes auprès de l'Union européenne, les vingt-cinq représentants permanents se réunissent normalement chaque semaine dans le cadre du « Comité des représentants permanents », COREPER. Ce comité, divisé en

La différenciation des circuits décisionnels s'amorce dès l'échelon ministériel. A mesure que les compétences communautaires se sont accrues, les domaines de négociation européenne se sont multipliés. Les ministres des Affaires étrangères nationaux ont rapidement perdu leur monopole du contrôle des affaires européennes. C'est ainsi que le Conseil peut se réunir plus d'une centaine de fois par an dans une vingtaine de formations différentes, dont les trois principales pour l'Amérique latine sont:

1. le *Conseil Affaires générales* (ministre des Affaires étrangères, commissaire(s) européen(s) en charge des relations extérieures, secrétaire général du Conseil/Haut représentant pour la PESC) ;
2. le *Conseil ECOFIN* (ministre de l'Économie et des Finances et commissaire européen compétent) ;
3. le *Conseil Agriculture*. Dans le domaine des relations extérieures, il existe également une sous-commission « développement » (intégrée par les ministres chargés de la Coopération et du développement et aussi par un commissaire européen).

Le Conseil ECOFIN examine entre autres l'aide financière accordée aux pays tiers dans une chaîne décisionnelle qui est dès lors totalement différenciée de la chaîne du CAGRE. Cependant, les ministres de l'Économie et des Finances restent dépendants de leurs collègues des Affaires étrangères dans la formulation des politiques d'aide extérieure. Ainsi, par exemple pour accorder une aide financière de 20 millions d'euros en Amérique latine, le CAGRE dépendra de la résolution et de l'accord de l'ECOFIN au niveau budgétaire pour émettre sa propre résolution. De la même manière, l'ECOFIN, lui aussi, dépendra du CAGRE pour la mettre en œuvre une fois l'enveloppe financière finale à octroyer aura été décidée.

---

deux parties, l'une composée des titulaires et l'autre de leurs adjoints- est chargé de préparer les travaux du Conseil. C'est donc au COREPER que les nombreux groupes de travail, composés de délégués nationaux et d'experts, adressent leurs rapports à la suite d'un examen minutieux des propositions. Le Conseil européen va réunir les chefs d'État et de gouvernement en session ordinaire deux fois par an pour clôturer chaque semestre de présidence et en session exceptionnelle, généralement une fois de plus par semestre. Sa composition est restreinte. Aux côtés des chefs d'État et de gouvernement, seuls les ministres des Affaires étrangères peuvent participer à tous les sommets.

**B. Deux poids, deux mesures :  
la décision du Conseil de l'Union européenne,  
un exemple d'articulation entre les modèles organisationnel et bureaucratique  
de Graham Allison**

Les ministres des Affaires étrangères formant le CAGRE, bénéficient de plus d'autonomie que les ministres de l'ECOFIN. Par exemple, si les ministres ou secrétaires d'État du *commerce extérieur* tentent de se réunir de façon autonome au niveau européen (et même s'ils sont compétents au sein de leur gouvernement pour la préparation de négociations commerciales, principalement dans le cadre de l'OMC), ils se voient partiellement dépossédés de leurs prérogatives par les ministres des Affaires étrangères du CAGRE. Les Ministres responsables du commerce extérieur se réunissent ponctuellement de façon plus ou moins formelle, en marge des grandes négociations commerciales internationales. Dans le fond, nous aurions pu imaginer qu'il y a un Conseil pour les négociations des questions commerciales mais ce conseil n'existe pas, comme dans le cadre national.

Les négociations et la mise en place des accords sont négociées par la même Commission, c'est-à-dire, le CAGRE. Par exemple, s'il y a une grande négociation internationale, il y a donc un *Conseil Affaires générales* qui se tient sur place et dans ce cas, bien entendu, ce ne sont pas les ministres des Affaires étrangères qui siègent mais ceux du commerce. Les réunions sont toujours tenues comme des réunions « *Affaires générales* » mais la participation est assurée par les ministres du commerce.

A cet effet, Yves Bouchet de Neuilly affirme; « il est possible et légitime donc qu'un des ministres du commerce se méfie de son homologue des Affaires étrangères parce que la tentation d'un Ministre des Affaires étrangères serait celle de conclure une négociation « à la va-vite » et non pas de défendre les intérêts commerciaux exclusifs de la nation<sup>251</sup> ». En effet, il existe ainsi, cette relation de méfiance qui nous fait croire que ce genre de question ne doit pas être traité par un ministre des Affaires étrangères, mais par un « véritable » ministre du commerce. Or, cela n'a jamais été le cas, du moins pour ce qui concerne le commerce avec l'Amérique latine. De la même façon, on notera que la prise en charge des questions relatives à l'Amérique latine est revenue le plus souvent aux ministres des affaires étrangères alors que

---

<sup>251</sup> Conclusions du CAGRE, in BUCHET DE NEUILLY, (Y), « *L'Europe de la politique étrangère* », Coll. Études politiques, Edition Economica, Paris, 2005. p 111.

ces négociations relèvent de questions commerciales et elles auraient dû être traitées au niveau des ministres du commerce extérieur. Il en est de même pour des questions qui touchent à l'agriculture avec les pays tiers.

Une rivalité entre bureaucraties existe bel et bien et ne peut que nuire à l'efficacité des dispositifs (programmes, cadres...) de coopération entre l'UE et l'Amérique latine (modèle III de Graham Allison ou modèle bureaucratique).

Dans la concurrence avec les ministres *sectoriels*, comme celui de l'agriculture, l'éducation et le commerce extérieur, les ministres des Affaires étrangères ont réussi à garder le contrôle du processus décisionnel en matière de relations extérieures. A la fin des années 1990, ils ont proposé une réforme du Conseil visant à réduire le nombre des formations au sein même du Conseil et à recentrer son activité sur le Conseil Affaires générales<sup>252</sup>.

Étant donné la diversification de l'action de l'Union et l'élargissement des domaines couverts par les traités, il importe d'éviter la fragmentation des activités de l'Union et du processus de l'Union en limitant le nombre de formations spécialisées du Conseil (les sous-sections de Graham Allison dans le modèle II). Cela non seulement permettrait sa meilleure compréhension depuis l'extérieur mais également faciliterait le jeu interne, à savoir la coordination et la cohérence de l'ensemble des politiques au sein des instances du Conseil<sup>253</sup>. En revanche, et un peu en contradiction avec l'objectif de réduction du nombre des formations du Conseil, la direction des relations économiques extérieures, ou DREE ou groupe de l'article 133 du CAGRE, a poussé vers la création d'un ministre du Commerce extérieur. Le principal bénéficiaire de cette redéfinition est le Comité des représentants permanents, COREPER. Il a réussi à préserver presque intégralement son monopole dans la préparation des travaux du Conseil, quelle que soit la formation ministérielle qui se réunit<sup>254</sup>. La seule véritable exception concerne le *Conseil Agriculture* (qui gère la première masse budgétaire de l'Union), dont les travaux sont préparés directement par un comité spécial davantage connu

---

<sup>252</sup> Il a été accordé que « *Le Conseil doit avoir une vue d'ensemble des politiques de l'Union. Il est essentiel, à cette fin de disposer au cœur du système, d'une filière unique de coordination capable d'orienter l'action de l'Union conformément à la volonté de ses responsables politiques... des mesures doivent donc être prises à tous les niveaux pour préserver la capacité d'agir du Conseil. [...]* ». In BUCHET DE NEUILLY (Y), *Idem* p 115.

<sup>253</sup> « *Un Conseil efficace pour une Union élargie* ». Lignes directrices pour une réforme et recommandations opérationnelles », Annexe III des Conclusions de la présidence, Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, C/99/3000.

<sup>254</sup> Les directeurs des relations économiques extérieures, réunis au sein du comité 133 ont essayé de préserver les matières commerciales de l'influence du COREPER, in WALLACE (H), WALLACE (W), « *The Council of Ministers* », Ed. Mac Millan Press, London, 1997 pp. 86.

sous *Comité spécial agricole*<sup>255</sup>. Le COREPER se réunit (chaque semaine) en deux formations : le COREPER I (première partie), composé des représentants permanents adjoints, et le COREPER II (deuxième partie), composé des ambassadeurs – représentants permanents des États membres et des représentants du secrétariat général adjoint de la Commission. Seul le COREPER II nous intéressera dans la mesure où il est pleinement et exclusivement compétent pour la préparation de tous les conseils des ministres ayant trait aux Affaires extérieures (Conseil « affaires générales », Conseil « ECOFIN », Conseil développement »). Néanmoins, la dépendance entre CAGRE et ECOFIN freine la relative autonomie du CAGRE qui doit consulter obligatoirement le Conseil ECOFIN pour toute décision concernant les relations extérieures, et relations économiques extérieures.

## **Paragraphe II. Dépendance, connivence et empiètement dans le fonctionnement intra organisationnel**

Tout d'abord, c'est le comité des représentants permanents COREPER, qui établit l'agenda des travaux du Conseil, et dispose du pouvoir de clore les négociations. Si les ambassadeurs parviennent à trouver un accord, le texte est transmis pour approbation au Conseil sans examen par les ministres. Il est alors inscrit dans les *points A*, de l'ordre du jour du Conseil et ensuite présentés dans les documents du Conseil. Les points A, sont *les points adoptés sans débat* ou *autres points approuvés*, tandis que les documents devant faire l'objet des discussions par les ministres sont inscrits dans la partie correspondante aux *points B*. Ils se présentent dans les documents comme « *Points ayant fait l'objet d'un débat* ». Près de 60 % à 70 % des textes produits par la mécanique du Conseil européen envers l'Amérique latine sont des points A. Ce quasi-monopole des ambassadeurs du COREPER II est fortement contesté par une autre structure bureaucratique relativement proche: les ambassadeurs du comité politique, (CP).

---

<sup>255</sup> Le comité spécial agricole a été créé en mai 1966, sans base légale pour alléger les travaux du COREPER. Son activité est centrée sur la préparation technique des dossiers traités par le Conseil des ministres de l'Agriculture. Il est composé de hauts fonctionnaires des États membres, basés dans les capitales ou dans les représentations permanentes à Bruxelles et du directeur général adjoint pour l'agriculture de la Commission européenne. (Pour plus de détails, voir WALLACE (H), WALLACE (W), Section « *The Council of Ministers* », Ed. Mac Milan Press, London, 1997 pp. 90-96.

Une fois de plus, nous retrouvons une manifestation particulière des tensions structurelles générées par le jeu intersectoriel de la PESC. Et pourquoi de la PESC ? Parce que le comité politique (CP) est issu de l'organisation administrative de la Coopération Politique européenne (CPE) qui formait un cadre de coordination diplomatique entre les États membres depuis 1969, en dehors du système communautaire<sup>256</sup>. Le Comité politique est intégré par les directeurs politiques (des ministres des Affaires étrangères des États membres) et du directeur politique de la Commission. Le Comité politique a conservé de la CPE le pouvoir d'adopter sans passer par le COREPER et sans avoir besoin d'une validation ministérielle des déclarations de politique étrangère au nom de l'Union européenne. Depuis janvier 2001, il a été institué lors des Conclusions du Conseil de 2001 relatives à la PESC, la mise en place d'une structure permanente à Bruxelles, officiellement appelé le Comité politique de sécurité, COPS<sup>257</sup>.

L'activité du comité politique, à l'instar de celle du COREPER, est préparée par des dizaines de groupes de travail du Conseil. Il existe plus de cinquante groupes permanents compétents pour des relations extérieures communautaires et près d'une vingtaine au sein de la PESC. Chaque groupe est spécialisé dans une matière ou zone géographique. Certains groupes PESC sont issus de la fusion entre des groupes communautaires et des groupes de l'ancienne CPE. Par exemple

- L'Amérique latine, Asie/ Océanie,
- Groupe Ad hoc, Processus de paix au Moyen-Orient, /Maghreb, Moyen Orient/Golfe,
- OSCE,
- Europe centrale,
- Europe orientale et Asie centrale,
- Région des Balkans occidentaux,
- Europe du sud-est.

---

<sup>256</sup> Comme l'a affirmé Yves de Neuilly, « *La CPE et les Communautés européennes ont été unifiées dans le traité de Maastricht adopté en 1991, ce qui a permis au COREPER d'intégrer les circuits de la diplomatie politique* » in BUCHET DE NEUILLY, (Y), Op. Cit p 128.

<sup>257</sup> Décision du Conseil **2001/78/PESC**. Le COPS, est le comité politique de sécurité, groupe de travail de la PESC comme est le groupe de l'Article 133 pour l'ECOFIN ou le COREPER pour le CAGRE. Le COPS devient un groupe technique de travail de la PESC, comme est le COREPER pour le CAGRE et pour l'ECOFIN. Cet organe nouveau, et non inscrit dans les traités, gèrera les travaux quotidiens de la PESC au jour le jour et mettra progressivement en place les éléments d'une Politique européenne de sécurité et de défense commune : la PESD. Le groupe COPS est soumis à la supervision du COREPER.

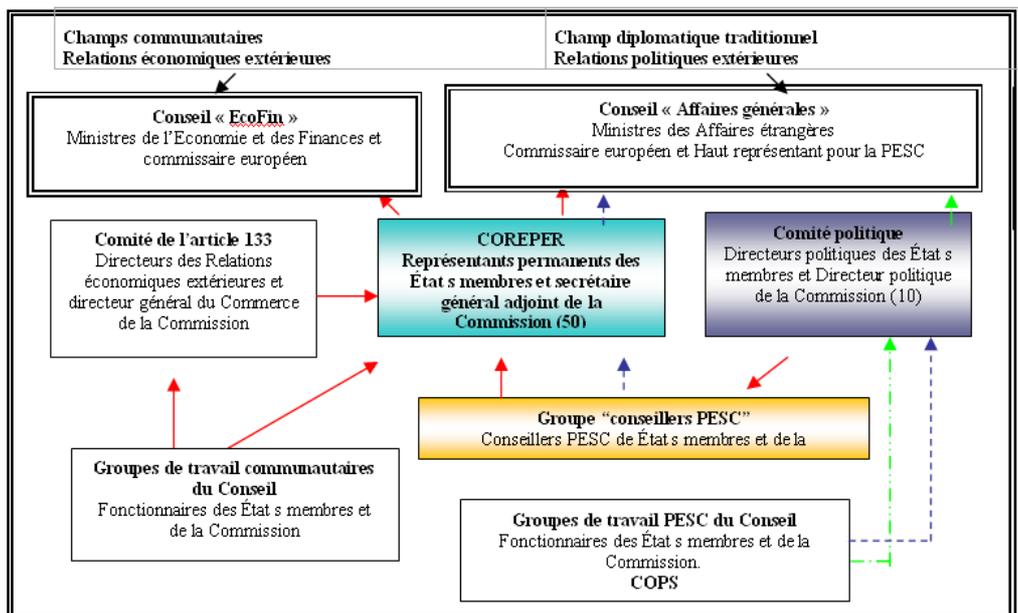
Les autres groupes sont les héritiers de la CPE ; Afrique, affaires consulaires, drogue, terrorisme, affaires administratives, PESC, protocole, désarmement, Nations Unies, sécurité, droit international public, analyse et prévision, non-prolifération, exportation d'armes conventionnelles, communications PESC, droits de l'homme.

Les groupes de travail du Conseil sont des « comités » qui « préparent » les décisions prises par les ministres nationaux. Si les groupes de travail s'avèrent être des composantes essentielles de la décision communautaire, c'est parce qu'ils sont les aires productrices des médiations internationales, interinstitutionnelles, cognitives et idéologiques.

Il nous semble que c'est en observant de près ces médiations que l'on peut saisir l'eupéanisation de la décision dans un nombre important de secteurs.

La différenciation des circuits décisionnels et le clivage entre les acteurs de l'Europe communautaire et les acteurs diplomatiques que l'on observe à l'intérieur du Conseil se retrouvent sous des formes différentes et avec intensité variable à l'intérieur des espaces bureaucratiques nationaux et à l'intérieur de la Commission européenne elle-même. (Sur ce point, voir schéma VI, ci-dessous: Exemple de circuits décisionnels simplifiés dans les arènes du Conseil).

**Schéma 6 : Exemple de circuits décisionnels simplifiés  
dans les domaines du Conseil<sup>258</sup>.**



Source d'origine : BUCHET DE NEUILLY, (Y),  
« Diplomatie politique et relations économiques extérieures », Modifié.

Légende :

	Institution communautaire
	Institution issue de la CPE
	Nouvelle institution
	Instrument communautaire (règlement, directive, accord de coopération...)
	Instrument issu de la CPE (déclaration, démarche, dialogue politique)
	Nouvel instrument PESC (action commune, stratégie commune, position commune)

Les groupes de travail abordent les problèmes « techniques », tandis que le COREPER et les ministres sont là où les décisions « politiques » sont prises. La division politique/technique est en réalité plus complexe et en ce sens plus révélatrice des dynamiques de gouvernance européenne. En effet, la frontière entre technique et politique est constamment brouillée, sa nature mouvante est discernable dès l'origine, lors des phases de négociation en ce qui concerne les relations extérieures.

<sup>258</sup> Ce schéma ne doit pas laisser penser que l'initiative politique viendrait des premiers échelons.

## **A. Le rôle décisif du Comité « Affaires générales et Relations extérieures » (CAGRE) dans la politique latino-américaine de l'Union européenne**

Le schéma VI précédent nous montre l'activité du CAGRE et ses groupes de travail sur l'Amérique latine. Depuis 1996, le CAGRE a organisé 67 réunions concernant les relations extérieures et les affaires générales. Seulement 55 réunions ont fait brièvement référence à l'Amérique latine et aux Caraïbes. Depuis 1996 et jusqu'en 2006, l'Amérique latine a été incluse dans les décisions, les déclarations, les conclusions et les résolutions du Conseil, soit à l'occasion de 31 % du total des réunions (18 réunions)<sup>259</sup>. Le Conseil dans sa formation Affaires générales a présidé la majorité des réunions (34 réunions sur 55) tandis que la formation Relations extérieures a présidé uniquement 21 réunions, à partir du mois de mars 2003, suite à la réforme qui va fusionner « affaires générales » et « relations extérieures » en un seul groupe.

Les deux formations vont arrêter ensemble des déclarations pour la première fois dès 2003 et jusqu'en 2006 (au total 11).

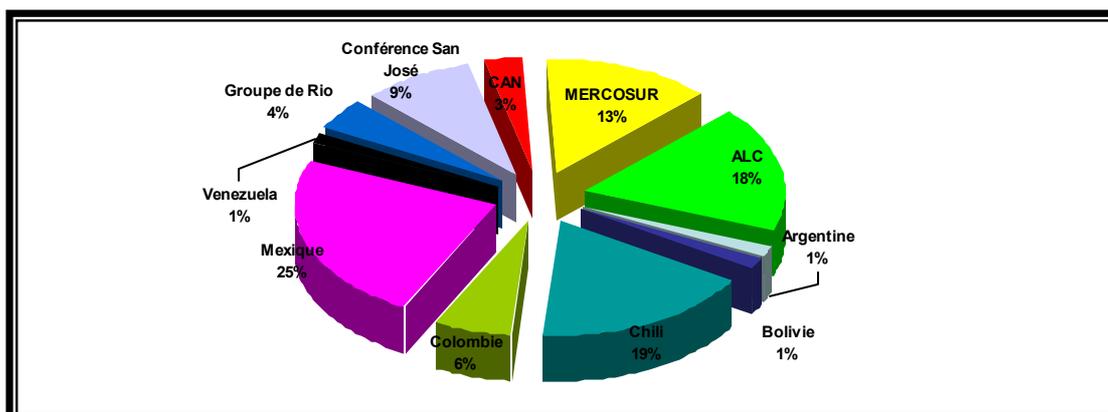
Tout au long de la dernière décennie, les déclarations concerneront plusieurs niveaux :

- Le niveau « *bilatéral* » qui concerne des pays tels que le Mexique, le Chili. Les pays comme l'Argentine, le Venezuela et la Bolivie ont été évoqués une seule fois durant toute la décennie ;
- Le niveau « *bi-régional* » qui intéresse le Groupe de Rio et le Groupe de San José ;
- Le niveau « *spécialisé* », à savoir les déclarations faites pour les groupements régionaux tels que le MERCOSUR et la Communauté andine des Nations (CAN) (Voire tableau I : Les « *points A* » du Conseil « Affaires générales » et « Relations extérieures » de l'Union européenne, CAGRE concernant ou ayant eu au débat sur l'Amérique latine depuis 1996 à nos jours), ci-dessous ;
- Le niveau « *continental* » apparu en 1966, résultat d'une logique de progrès vers l'intégration régionale du continent latino américain. L'idée a vite été abandonnée vers les années 1990.

---

<sup>259</sup> Le Conseil de l'Union européenne, Les réunions du Conseil de l'Union européenne concernant l'Amérique latine depuis 1996 à nos jours. Documents en ligne. <http://ue.eu.int>

**Graphique 1 : Les « points A » du Conseil « Affaires générales » et « Relations extérieures » par niveau de 1996 à nos jours.**



Source : Élaboration propre à partir des sources du Conseil de l'Union européenne, <http://ue.eu.int>

**Tableau 1 : Les « points A » du Conseil « Affaires générales » et « relations extérieures » de l'Union européenne, concernant ou ayant eu un débat sur l'Amérique latine depuis 1996 à nos jours.**

Niveau	Pays /Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Bilatéral	Argentine				1								1
	Bolivie										1		1
	Chili	1			3		1	3	2	1	1		12
	Colombie						1	1		1	1		4
	Mexique	3	1	3		2	2	2	1	1	1		16
	Venezuela							1					1
Birégional	Groupe de Rio						1	1			1		3
	Conf San José		1		2			1	2				6
Spécialisé	CAN								2				2
	MERCOSUR	1			3		1	1	1	2			9
Continental	ALC	2	2		1	2		1	1	1	1	1	12
	<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>67</b>

Niveau	Pays /Année	1996
Bilatéral	Argentine	
	Bolivie	
	Chili	1
	Colombie	
	Mexique	3

Source : Élaboration propre à partir des sources du Conseil de l'Union européenne, <http://ue.eu.int>

Comme le montrent les tableaux et graphiques précédents, les résolutions prises par le Conseil dans leur grande majorité, concernent le niveau bilatéral.

Le Mexique et le Chili ont été les principaux pays concernés (avec respectivement 25 % et 19 % du total). En ce qui concerne le niveau bi-régional, la tendance s'avère moindre, 9 % du total des déclarations ont concerné la Conférence de San José et 4% pour le Groupe de Rio. En ce qui concerne le niveau bi-régional, les résultats ne sont pas ceux tant attendus.

Seulement 9 % du total des déclarations ont concerné la Conférence de San José et 4 % pour le Groupe de Rio. Enfin, pour ce qui est du niveau spécialisé, les résultats ont été aussi confirmés à la baisse, mais de façon moins significative qu'au niveau des Groupements régionaux. La plupart des décisions ont porté sur le MERCOSUR avec 13 %, tandis que la CAN a été de 3 % du total des déclarations du Conseil.

Ce tableau comparatif nous amène à constater que les intérêts qui motivent au début la poursuite des relations de l'Union européenne vers les partenaires latino américains changent. Au début des années 90, l'Union prônait un soutien ferme et déterminé des processus d'intégration régionale de l'Amérique latine. Il s'agissait de soutenir le développement des ensembles régionaux tels que le Groupe de Rio, la Conférence de San José, le MERCOSUR et la CAN. Les groupes régionaux en Amérique latine ont connu un essor considérable, en vue de la création d'une zone de libre échange appelé la ZLEA, motivés par le désir américain. Or, après plus d'une décennie d'efforts conjoints pour mener à bien ces différents processus vers la réussite et l'efficacité, les orientations, buts et objectifs ont changé. Ce changement d'orientation d'une Union européenne qui a toujours encouragé les processus d'intégration comme seul moyen de résorber les crises récurrentes en Amérique latine révèle-t-il un abandon de cette démarche au profit de l'entreprise bilatérale ? L'intégration régionale longtemps perçue comme la clé du développement durable ne semble plus être pour l'Union européenne la voie adéquate pour les pays de l'Amérique latine?

## **B. Lenteur, lourdeur procédurale et maigres résultats dans la coopération institutionnelle ; l'analyse des rôles du Conseil Affaires générales et relations extérieures (CAGRE) et du Comité économique et financier (ECOFIN)**

L'évolution ou la transformation des intérêts de l'UE à l'égard de ses partenaires latino américains se traduit par des décisions prises au niveau du CAGRE, durant plus d'une décennie<sup>260</sup>. Au cours de ces 67 réunions, les sujets traités ont été de nature diverse. Le Mexique a fait l'objet d'au moins une décision par an, sauf en 1999, date à laquelle le Mexique ne figure à l'ordre du jour d'aucune réunion et n'est mentionné dans aucune déclaration ou autres documents du conseil Affaires générales ou du conseil relations

---

<sup>260</sup> **Voire annexe 1** : les « Réunions du Conseil des Affaires générales et relations extérieures de l'Union européenne qui concernent l'AL ou portant un débat sur l'Amérique latine, depuis 1996 jusqu'à 2006 ».

extérieures. A cette époque, l'UE devait, entre autre, achever la mise au point du premier sommet UE-ALC de Rio de Janeiro. Néanmoins, et depuis 1996, l'UE a négocié, approuvé et mis en place un nouvel accord commercial avec le Mexique. Il s'agit d'un partenariat économique de coordination politique et de coopération dit *Accord global*, qui est entré en vigueur en 2000. En 2003, l'UE jette les bases pour un dialogue politique sur les questions commerciales, financières et la coopération non seulement politique, économique mais également scientifique et technologique avec le pays. En résumé, les intérêts de l'UE à l'égard du Mexique ont été accompagnés pendant une décennie d'une tendance essentiellement économique (malgré l'intitulé « politique » de l'accord). Le Conseil Affaires générales est celui qui a conduit jusqu'en 2003 la plupart des négociations. Le volume des échanges commerciaux de l'UE en direction du Mexique est resté de 1,791 M € de 1995 à 1999. Il a considérablement augmenté en 2000. Pour cette période, la somme destinée à l'Amérique latine a été de 5,612 M €, représentant une augmentation de 32 % en cinq ans. Cela s'explique par l'élimination des droits de douane pour les produits énumérés dans l'accord conjoint Union européenne-Mexique qui est entré en vigueur en 2000<sup>261</sup>. Malgré cette rapide croissance, le flux commercial est retombé à son niveau le plus bas les années qui ont suivi, enregistrant une forte diminution de l'ordre de 60 % en moyenne annuellement. Cela est peut être dû aux priorités économiques qui occupaient l'Agenda européen, tels que la mise en place de l'euro, la création du système des banques centrales, priorités loin de l'Amérique latine.

Une fois le partenariat économique achevé, que reste-t-il des relations bilatérales Union européenne-Mexique ? A cette époque là, les relations deviennent de caractère strictement socio-humanitaire pendant que le politique et le commercial manquent d'envergure<sup>262</sup>.

En ce qui concerne le Chili, le MERCOSUR et le Mexique, l'UE a négocié, approuvé et conclu des accords d'association interrégionale (pour le Mexique et le Chili) et un accord d'association à caractère politique et économique (pour le MERCOSUR). Il est important de

---

<sup>261</sup> Pour plus d'informations, voir Proposition de Décision du Conseil relative à la position de la Communauté au sein du conseil conjoint UE-Mexique concernant la libéralisation du régime tarifaire de **certaines produits énumérés à l'annexe II de la décision 2/2000 du conseil conjoint UE-Mexique. COM/2004/0094 final - ACC 2004/0030**

<sup>262</sup> Sur ce point, voir le « *document stratégique pour le Mexique* » rédigé par la Commission européenne, lors du deuxième sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'UE et ALC tenu à Madrid en 2002. Selon la dernière stratégie de l'Union européenne envers le Mexique, les priorités sont orientées vers la lutte contre les inégalités sociales dans le pays et l'extrême pauvreté qui touche les populations les plus défavorisées, la cohésion sociale et le développement humain sont devenus les principaux axes d'intervention de la coopération entre l'UE et le Mexique.

mentionner ici que la signature de ce nouvel accord en 1999 renouvelle le précédent signé en 1996<sup>263</sup>. S'agissant du MERCOSUR, les négociations sont encore au même stade en 2003 et en 2004. A ce jour, rien n'est encore conclu.

Le niveau bi-régional quant à lui, est toujours négligé pour ne pas dire *oublié* puisqu'il ne fait quasiment pas l'objet des réunions au sein du CAGRE. En effet, l'Union européenne semble accorder moins d'importance aux associations régionales qu'auparavant. A noter que c'est l'association du Groupe de Rio et de la Conférence de San José qui prend l'initiative d'une concertation entre l'Union européenne et les pays membres des Groupes. Le dialogue politique a été institutionnalisé entre la Communauté européenne, (CE) et le Groupe de Rio en 1990. A cette date là, la relation bi-régionale acquiert une solidité due aux rencontres précédentes. De cette période fructueuse ont découlé des relations renforcées au niveau bilatéral avec l'Argentine (1 % des réunions), pays qui a été l'objet d'une résolution du CAGRE portant sur un accord de coopération scientifique et technologique en 1999. La Bolivie obtient du CAGRE 1 % du total des réunions.

Plus tard, en 2005, il a été décidé la poursuite et le renforcement du soutien de l'Union européenne notamment en matière d'aide économique et humanitaire pour la Bolivie. Enfin, le CAGRE a attiré l'attention du gouvernement vénézuélien en avril 2002 sur l'importance de préserver les principes démocratiques, notamment en vertu de la Charte de l'Organisation des États américains, l'OEA<sup>264</sup>.

Dans la formulation des politiques d'aide extérieure, le Conseil ECOFIN<sup>265</sup> reste fort dépendant du travail de la Commission Affaires étrangères. En effet, il aura fallu un an pour renouveler une garantie de la Communauté aux prêts de la Banque européenne d'Investissements, accordés aux pays en voie de développement de l'Amérique latine et l'Asie (29 pays concernés, 17 en Amérique latine et 12 en Asie. Ils sont désignés par

---

<sup>263</sup> C'est le cas d'un accord cadre de coopération de 1995 qui se tenait avec le MERCOSUR et le nouvel accord d'association à caractère politique et économique avec le Chili qui remplace l'accord cadre de coopération de 1996.

<sup>264</sup> Pour plus d'informations, voir les rapports du CAGRE du Conseil de l'Union européenne concernant l'Amérique latine depuis 1996 à nos jours. Les rapports se trouvent en ligne sur le site du Conseil de l'UE. <http://ue.eu.int>

<sup>265</sup> L'Union mène des actions de coopération financière, économique et technique y compris d'assistance dans le domaine financier avec les pays tiers. Ces actions sont cohérentes avec la politique de développement de l'Union et sont menées dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure.

PVDALA au sein du CAGRE)<sup>266</sup>. En janvier 1996, le Conseil ECOFIN a reçu de la Commission la proposition d'octroi d'un prêt en faveur de projets d'intérêt commun dans ces pays. Cette proposition était basée sur une décision du Conseil émise en 1993, prévoyant la pleine garantie du budget communautaire sur les prêts de la BEI consentis aux pays de la région PVDALA avec un plafond de 250 M d'écus par an (l'équivalent de 250 M d'euros/an). Dans le courant du mois de mars de la même année, le CAGRE est intervenu sur la proposition de la Commission et du Parlement, pour augmenter à 300 M d'écus (300 M d'euros) le budget à attribuer. En juin de la même année, le Conseil était toujours dans l'impossibilité de parvenir à un accord. Cette garantie de renouvellement des prêts envers les PVDALA était reprise en décembre 1996, date à laquelle et après de longues discussions au sein du CAGRE, l'ECOFIN a pu finalement octroyer 275 M d'écus (275 M d'euros).

En novembre 1998, lorsqu'il a fallu discuter la possibilité d'accorder 418 millions d'écus (418 M d'euros) déjà engagés par l'Union européenne aux pays de l'Amérique centrale touchés par l'ouragan Mitch, la décision a été prise sans délai. Il y a même eu une invitation de la part du Comité monétaire à examiner la question de l'allègement de la dette. Le Commissaire européen de la direction APEC, José Luis Trimiño, nous parle de la notion très utilisée dans le langage institutionnel européen. Il s'agit de la différence entre l'urgent et l'important ! Ainsi, sur cette décision l'urgence politique a prévalu et a accéléré les procédures internes permettant effectivement de pouvoir octroyer ces fonds très rapidement. Ce cas reste unique, seul un accord politique d'urgence entre commissaires a permis de débloquer les fonds.

Une certaine *lenteur* bureaucratique<sup>267</sup> est incontournable dans la gestion des relations économiques extérieures. Malheureusement, la formalisation juridique oblige à respecter les procédures juridiques, à mesurer les effets de ce nouvel acte dans un ordre juridique ayant en l'Europe des quinze (des vingt-cinq aujourd'hui) une dimension particulièrement vaste, puisqu'il faut contrôler non seulement les moindres détails de l'acte en question mais les effets et surtout les modalités de son exécution, de son contrôle, de la gestion de ses exceptions et des conditions de modification. Il est clair que ce travail est excessivement complexe et alourdit considérablement le processus de décision.

---

<sup>266</sup> A la différence du CAGRE, l'ECOFIN possède une autre forme de typologie en relation avec les pays tiers. Il divise de la façon suivante, Europe Centrale et Orientale, Méditerranée, Amérique latine et Asie et finalement l'Afrique du sud.

<sup>267</sup> BUCHET DE NEUILLY, (Y), op. Cit. pp 129.

Bien que les responsables politiques peuvent réagir dans l'urgence et savent gérer la réaction de leurs gouvernements à des événements se déroulant sur la scène internationale, le temps nécessaire à l'engagement financier puis à la réalisation du paiement peut s'inscrire dans une logique durant des mois, voire des années. S'ajoutent à cette lenteur les retards dans les paiements et un écart entre les engagements qui ne sont jamais à la hauteur des paiements<sup>268</sup>. Les garanties exigées par les instances de contrôle budgétaire (le Conseil, la Commission, le Parlement et la Cour des comptes) sont les responsables de ce retard des paiements par rapport aux engagements, le fameux *back-lock*<sup>269</sup>.

Le problème peut être que la plupart des stratégies de financement sont élaborées à long terme et qu'au fond elles sont très lourdes sans pour autant que l'on s'en rende compte. Ce qui compte alors, c'est d'élaborer des stratégies vastes, complètes, couvrant un grand nombre de domaines mais à la fin, difficiles à mettre en œuvre. Quand une situation de crise se produit et qu'il faut réagir par une prise de décision urgente, la Commission, qui est la seule capable de transformer les objectifs en actions, fonctionne comme une machine qui n'arrive pas à différencier entre le travail à long terme et le court terme. Il n'y a pas de *force de réaction rapide* ici !

En effet, les méthodes sont différentes en ce qui concerne la PESC, puisque la PESC est une politique qui requiert souvent une action rapide en temps de crise et la bureaucratie du Conseil fait souvent preuve de lourdeur. Ce décalage de temporalité entre *paix relative* et *en temps de crise* encore mal défini, nous renvoie à des arrangements de l'action qui reposent sur des perceptions différenciées des intérêts nationaux ou simplement des intérêts personnels des *joueurs dans le jeu d'échecs* qui est révélateur de la stratégie européenne<sup>270</sup>.

La différence entre l'urgent, l'important et l'accessoire et l'essentiel est encore mal définie puisque la culture du temps est une maladie de la société. Zaki Laïdi la surnomme la « tyrannie de l'urgence » à laquelle est soumise de plus en plus la culture du travail européenne. « Dans la société en réseaux, explique-t-il, le temps séquentiel, chronologique, irréversible a cédé la place à un temps immatériel fondé sur la technologie, un temps « intemporel », arrimé au seul présent, affranchi de la durée... »<sup>271</sup>. « *Il est temps qu'il soit temps de définir clairement la différence entre l'urgence et l'autre* » mentionne Nicole Aubert. Une définition qui puisse être compatible avec la patience.

---

<sup>268</sup> Par engagement, on entend la réservation des crédits destinés à la réalisation des actions programmées, les paiements représentent les montants déboursés pour les actions en cours.

<sup>269</sup> Retard des paiements par rapport aux engagements pris.

<sup>270</sup> Selon l'analyse du modèle III ou Modèle bureaucratique de Graham Allison.

<sup>271</sup> LAÏDI (Z.), « *La tyrannie de l'urgence* », Éditions Fides, Montréal, 1999.

La seule chose qui est claire, est *qu'il y a urgence et cela à tout instant*<sup>272</sup>.

Enfin, pour le reste des décisions prises depuis 1998 concernant l'Amérique latine l'éventail a été assez large. Elles ont concerné la création d'un plan global en matière de lutte contre la drogue<sup>273</sup>, dit *plan d'action*<sup>274</sup> (qui a été approuvé lors du premier sommet UE-ALC qui s'est tenu à Rio de Janeiro en 1999) en passant par une résolution suite à la crise financière argentine en 2002 et jusqu'à un accord d'association entre la communauté européenne et le Chili fixant les préférences tarifaires applicables aux produits originaires du Chili en 2005. Le CAGRE pêche par sa lenteur et lourdeur bureaucratique en raison de sa forte dépendance vis-à-vis de l'ECOFIN. Or ce dernier est dépendant du dernier mot du CAGRE lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des politiques à l'égard de partenaires externes, ceux de l'Amérique latine mais également ceux des ACP, de la Méditerranée, de l'Afrique du sud, de l'Europe de l'Est. Presque toutes les décisions concernant les régions mentionnées auparavant se diluent dans un processus lent et lourd qui parfois perd son intérêt. Dans le cas de l'Amérique latine, les réunions du comité ECOFIN n'ont pas été très significatives ni dynamiques.

## **SECTION SECONDE.**

### **LA DÉCISION DU CONSEIL POUR L'AMÉRIQUE LATINE : UNE POLITIQUE DÉCLARATOIRE EN DÉCALAGE AVEC LES RÉALISATIONS**

Sur 132 réunions tenues par l'ECOFIN en dix ans, 21 ont concerné spécifiquement l'AL à un niveau exclusivement bilatéral. Les pays en question ont été : l'Argentine (4,8 %), le Brésil (9,5 %), le Chili (19 % des réunions ont concerné en grande partie la négociation et la conclusion d'un traité de partenariat) et le Mexique (4,8 %, la plupart de ces réunions ont concerné le partenariat stratégique). En 1999, l'Amérique centrale a été l'objet d'une série de réunions en raison de l'Ouragan Mitch de 1998. Les réunions sur les résolutions portant sur les prêts d'intérêt commun en

---

<sup>272</sup> AUBERT (N.), « *La culture de l'urgence : une société malade du temps* », Éditions Flammarion, Paris 2003. p 73.

<sup>273</sup> Il s'est traduit par un plan comportant des recommandations spécifiques d'action relatives à la réduction de l'offre et de la demande des drogues illicites et au contrôle des drogues licites, au trafic d'armes lié à la drogue et au blanchiment d'argent.

<sup>274</sup> Le « *plan d'action* » a été rédigé du côté de la Commission. Il devrait permettre la mise en œuvre de la déclaration du Conseil de Ministres. Le plan d'action représente généralement la détermination des orientations à privilégier dans une démarche de planification d'internationalisation qui relève des pratiques mises de l'avant en fonction des ressources disponibles, de l'expérience existante et des objectifs généraux de développement établis dans le processus de concertation régionale.

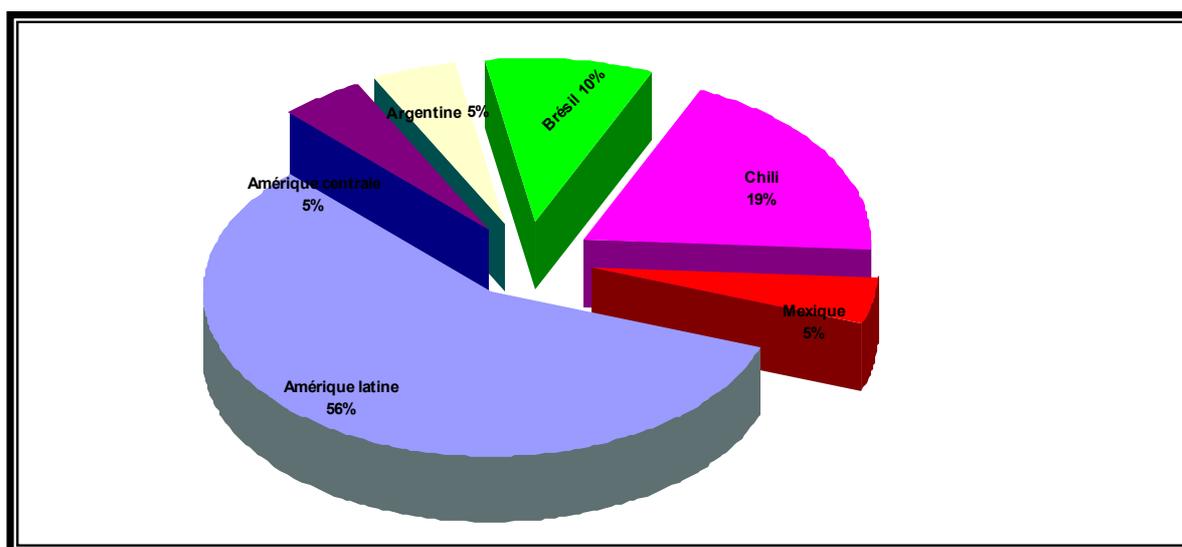
faveur des pays d'AL ont eu besoin de plus d'un an pour que cette résolution soit votée en raison de l'enveloppe budgétaire assignée. Des amendements ont été posés à plusieurs reprises par les différentes fractions politiques. Ce débat a représenté à lui seul environ 52, % du total des réunions (11/21). Les résolutions ont été placées pour la première fois dans des « *points B* » de l'ordre du jour, c'est-à-dire acceptées avec débat. La réunion relative à l'octroi de prêts d'intérêt a fait l'objet d'une première et deuxième lecture par le Parlement européen et a été classée dans les points B de l'ordre du jour. Le tableau et le graphique II sur les décisions du Conseil ECOFIN concernant ou portant un débat sur l'Amérique latine depuis 1996 à nos jours, sont présentés ci après.

**Tableau 2 : Les décisions du Conseil ECOFIN qui concernent ou portent un débat sur l'Amérique latine de 1996 à nos jours.**

Niveau	Pays /Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	T
<b>Bilatéral</b>	Argentine							1					1
	Brésil		1					1	1				3
	Chili						1		1		1	1	4
	Mexique							1					1
<b>Spécialisé</b>	AL	4	1		3	1	2	1					12
<b>Birégional</b>	AC			1									1
	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>22</b>

Source : Élaboration propre avec les sources du Conseil de l'Union européenne, <http://ue.eu.int>

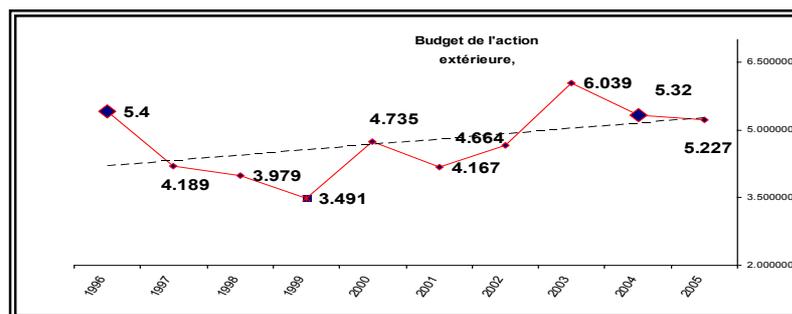
**Graphique 2 : La dynamique du travail du conseil ECOFIN à l'égard d'Amérique latine de 1996 à nos jours.**



Source : Élaboration propre avec les sources du Conseil de l'Union européenne, <http://ue.eu.int>

Enfin, la procédure budgétaire annuelle est soumise par l'ECOFIN au Parlement pour consultation. Le Parlement arrête en codécision avec le Conseil, le budget de l'action extérieure de l'Union européenne. La tendance de l'allocation budgétaire allouée montre une évolution générale positive après une diminution considérable entre 1997 et 1999. Pour l'an 2000, l'enveloppe générale assignée à l'action extérieure pour l'Amérique latine augmente considérablement en passant de 3 M€ en 1999 à 5 M€ en 2000. Durant les années 1996, 2004 et 2005, le budget est quasiment identique (environ 5 200 M€). Sur ce point, voir graphique III: Évolution budgétaire de l'action extérieure de l'UE depuis 1996 à nos jours en millions d'écus/euros, ci après.

**Graphique 3 : Évolution budgétaire de l'action extérieure de l'Union européenne de 1996 à nos jours (M€)**



Source : ECOFIN, Affaires économiques et financières, Conseil de l'Union européenne, procédure budgétaire annuelle.

Nous constatons ici que jusqu'en 1999, la procédure budgétaire concernant l'action extérieure de l'UE a une tendance négative. Si la tendance générale montre le contraire, il n'y a pas eu une augmentation réelle de l'enveloppe financière pour l'action extérieure de l'UE, (à noter que le budget alloué pour 1996 est presque le même qu'en 2005), sauf en 2003 qui enregistre une augmentation considérable mais la tendance à la hausse ne se poursuit malheureusement pas sur le long terme.

Les actions extérieures constituent le troisième volet budgétaire de l'Union européenne après les fonds européens d'orientation et de garantie agricole et les fonds structurels. Le montant alloué aux aides extérieures depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht a connu une progression. En 1998, la Communauté économique européenne se place au cinquième rang

des donateurs aux pays tiers, avec un montant de 8,6 milliards d'euros<sup>275</sup>. Jusqu'au début des années 1990, cette aide était destinée essentiellement aux pays de la zone ACP<sup>276</sup> et gérée par le Fonds européen de Développement (FED). Plus tard, et malgré les réticences du Royaume-Uni, une augmentation budgétaire pour la coopération avec les pays en développement d'Asie et d'Amérique latine a été ajoutée au programme ALA grâce à un règlement adopté en 1992<sup>277</sup>. L'aide au développement représente environ 1 % du PNB des États bénévoles, plafond qu'il n'est pas possible de dépasser. Les perspectives pour 2007 sont celles que la Commission européenne a proposées (15,740 M€ pour l'action extérieure). Le budget arrêté pour l'exercice 2006<sup>278</sup> s'élève à 121M€. Il est réparti en six grandes rubriques<sup>279</sup>.

C'est la rubrique *l'Europe comme partenaire global* qui concerne les aires telles que les relations extérieures avec l'Asie, l'Amérique latine, les pays méditerranéens, les pays ACP, la coopération globale, le dialogue politique intérieur et extérieur de la communauté, la reconstruction, l'aide humanitaire, la préadhésion, l'élargissement, le développement, la démocratisation, etc. Cette vaste tranche du budget correspond à une enveloppe de 8.3M€ pour la période 2006. Concernant son rôle global, elle a eu une variation par rapport à 2005 d'uniquement 9,5 %<sup>280</sup>.

En 1999, l'Union européenne a établi avec l'Amérique latine et les Caraïbes un accord de partenariat stratégique bi-régional dans le cadre du sommet EU-ALC qui s'est tenu à Rio de Janeiro. Conséquence de cela, à partir de l'an 2000, le budget européen alloué pour l'Amérique latine augmente. L'Amérique latine est forte bénéficiaire de l'attribution de l'enveloppe supplémentaire accordée pour l'action extérieure des pays de l'Union européenne. Or, ce n'est pas le cas.

---

<sup>275</sup> « *L'Union européenne, l'Amérique latine et les Caraïbes, un partenariat stratégique* », Commission européenne, Direction générale des relations extérieures, Direction Amérique latine, Bruxelles 2004. pp 18.

<sup>276</sup> Les pays de la zone ACP sont gérés sur la base des conventions de Lomé qui ont été renégociées à plusieurs reprises avec les pays concernés.

<sup>277</sup> Règlement (CEE) n° CE443/92 du Conseil, du 25 février 1992, relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie. Ce règlement fixe les grandes orientations et les modalités de l'aide financière et technique, et de la coopération économique entre la Communauté européenne et les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie afin de promouvoir leur développement et lutter contre la pauvreté.

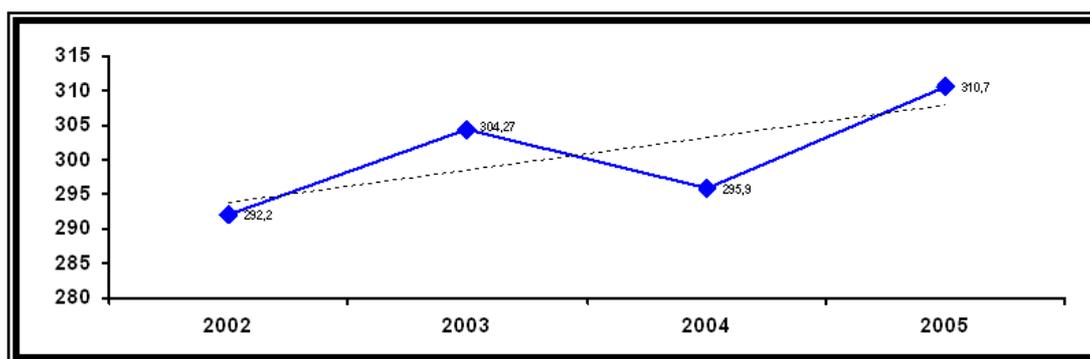
<sup>278</sup> BRESSON (H) et RICARD (P), « *Bataille franco-britannique pour le budget de l'Europe élargie* », Le Monde, Vendredi 6 décembre 2005.

<sup>279</sup> Citoyenneté, Compétitivité Cohésion, Ressources naturelles, un partenariat global et Autres dépenses y compris les dépenses administratives.

<sup>280</sup> Au delà de l'enveloppe prévue pour l'action extérieure, l'Union européenne consacre de forme intérieure, près de 47 % du total de son budget à l'environnement et à l'agriculture, ainsi que 33 % à la cohésion sociale et à la prospérité. Les infirmations sont disponibles en ligne., Pour plus d'informations, consulter [http://europa.eu.int/pol/financ/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/pol/financ/index_fr.htm)

Ce n'est qu'à partir de 2001 que la rubrique *spécifique* « *Coopération avec les pays en développement d'Amérique latine* » (chap. B7-31), apparaît dans le budget de l'Union européenne. Cette même année, le budget arrêté est de 4,167 M€. L'Amérique latine était concernée pour un total de 305 M€. Le budget est passé de 292 M€ en 2002 à 304M€, puis 270M€ en 2003. En 2004, il s'élève à 295 M€, et finalement près de 310 M€ sont accordés pour l'année 2005<sup>281</sup>. Les différentes fluctuations sont illustrées par le graphique IV.

**Graphique 4 : Évolution de la coopération au développement européenne avec les pays en développement d'Amérique latine.2002-2005. (Ch. B7-37).**



Source : ECOFIN, Affaires économiques et financières, Conseil de l'Union européenne, procédure budgétaire annuelle.

Au niveau budgétaire, nous nous trouvons face à une conception géopolitique différente ne ressemblant pas aux sous-divisions géographiques de la Commission ou du Parlement. Ainsi, la ventilation de l'aide extérieure est octroyée par aires géographiques spécifiques, à savoir : l'Asie, l'Amérique latine, la Méditerranée, l'Afrique Australe et du sud, les Balkans, et finalement, les nouveaux États indépendants et la Mongolie. En revanche, les Caraïbes ne sont pas présentes dans cette classification. Car à la différence de la Commission et de la région des pays ACP, les Caraïbes pour le CAGRE sont inscrits dans le budget « Amérique latine ». Que se passe-t-il en revanche, lorsque des décisions inter secteurs doivent être prises ? Ces différences entraînent des contradictions et le problème de la cohérence entre les actions extérieures de l'UE se pose avec intensité. La PESC, c'est un terrain particulièrement exposé à l'émergence de ce type de problèmes, le champ de l'action extérieure de l'UE à travers la PESC en est l'exemple.

<sup>281</sup> L'Asie (chap. B7-30), la Méditerranée (chap. B7-04 et B7-05) et les Balkans (chap. B7-54) ont également subi une réduction considérable, pendant que l'Afrique Australe et du Sud (chap. B7-32), les nouveaux États indépendants et la Mongolie (chap. B7-52) ont bénéficié d'une légère augmentation.

## **Paragraphe I. L'incohérence organisationnelle, un défi à relever pour éviter les multiples contradictions dans la mise en place de l'action extérieure**

La cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne est l'une des principales préoccupations des acteurs des relations extérieures de l'Union et surtout du Conseil. L'absence de cohérence de l'action extérieure du Conseil est la plupart du temps attribuée à la division en piliers du traité de Maastricht. La PESC, deuxième pilier ou pilier intergouvernemental, rend ces différences plus visibles. Le problème de la cohérence ne fait que traduire l'incapacité de chaque groupe d'acteurs à mettre au clair leurs intérêts, leurs objectifs lors d'une prise de décision touchant aux relations internationales. Ce n'est pas seulement parce qu'elle est le produit des concurrences internes entre bureaucraties, comme l'a montré Graham Allison dans son Modèle III<sup>282</sup>.

Dans le « langage de Bruxelles », l'intergouvernementalisme du deuxième pilier, celui de la PESC, s'oppose au supranationalisme ou encore à la méthode communautaire du premier pilier. Il s'agit d'une méthode qui vise à produire des décisions au sein de l'Union sur la base de la seule négociation entre les gouvernements des États. La politique étrangère et la coopération qu'entretiennent les États est le meilleur exemple de l'intergouvernementalisme. Pour décrire l'intergouvernementalisme européen, Andrew Moravcsik parle d'un « *intergouvernementalisme libéral* » dans lequel, les États doivent négocier des intérêts et préférences nationales mais aussi européennes; sans entrer dans des positions contradictoires.

En d'autres termes, les représentants d'un pays qui exercent différentes positions au sein du Conseil CAGRE, ECOFIN mais aussi la PESC ne réagiront pas de la même façon puisque chacun d'entre eux défend des intérêts propres souvent concurrentiels même s'ils correspondent à des acteurs d'un même État. En résumé, le Conseil Affaires générales défendra ses intérêts en matière de négociations commerciales tandis que le Conseil Relations extérieures défendra les siens en matière de relations extérieures, de commerce extérieur et de coopération au développement. Au sein du Conseil de l'Union européenne, il en reste le représentant de la PESC, personnalité qui défendra les intérêts en matière de sécurité, le maintien de la paix, la coopération internationale, la résolution de conflits, le renforcement de l'État de droit des citoyens des pays tiers concernés ainsi que le respect des valeurs

---

<sup>282</sup> [... les intérêts de l'État peuvent prendre autant de formes qu'il y a d'acteurs habilités à parler au nom de l'État ...]

démocratiques et universelles. Le Conseil de l'Union européenne prône la défense des intérêts de ses *mini conseils*. Les intérêts défendus sont cohérents avec les objectifs de l'UE. Pour cela, elle dispose de tout un éventail d'organismes chargés de veiller à la poursuite des intérêts tant à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE.

L'action extérieure de la Politique étrangère et de sécurité commune est de la même façon génératrice d'incertitudes qui rendent particulièrement confuse et difficile l'analyse de ses propres structures. La PESC constitue l'une de ces *jonctions* où se négocient les rapports entre les ministres chargés de la conduite des différentes politiques et les acteurs de l'Europe communautaire. Elle constitue, selon Yves Bouchet de Neuilly, la « *zone grise entre le premier et deuxième pilier, c'est-à-dire les actions qui ne relèvent pas des compétences communautaires explicites, et qui ne relèvent pas non plus du deuxième pilier*<sup>283</sup> ». Ce jeu de connexion entre le champ du *High politics* (c'est-à-dire la politique étrangère au sens strict, stratégique, militaire, attribut unique de l'acteur étatique du modèle réaliste des relations internationales) et le champ de l'action extérieure et du *Low politics*<sup>284</sup>, est propice à des confusions institutionnelles.

Les dispositifs institutionnels de la PESC sont sans cesse remis en cause car l'enjeu est majeur : le contrôle de l'orientation des instruments de l'action extérieure de l'Union européenne.

### **A. La sonnette d'alarme d'une réforme décisionnelle au sein du Conseil : une nouvelle structure pour dynamiser l'action extérieure du CAGRE.**

Le traité de Lisbonne intègre la politique de développement dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne. C'est ainsi que la PESC va constituer le deuxième pilier grâce au titre V du traité de Maastricht lequel précise que cette dernière couvre « *tous les domaines de la politique extérieure et de sécurité* »<sup>285</sup>. Ainsi, l'Union européenne va conclure avec ses partenaires mondiaux de nombreux accords de coopération et d'association non

---

<sup>283</sup> BUCHET DE NEUILLY, (Y), op.cit. p 135.

<sup>284</sup> MASCLÉ (JC), « *L'Union politique de l'Europe* », (Première Edition 1973.) Ed. Presses universitaires de France, Que sais-je ? Paris, 1990. N° 1527 p26.

<sup>285</sup> Cependant, ce qu'on appelle le « 2ème pilier » (la politique étrangère) reste séparé du chapitre principal (le « 1<sup>er</sup> pilier » qui inclut le marché intérieur, les relations commerciales extérieures, ainsi que du « troisième pilier » sur la coopération en matière judiciaire et de police).

seulement avec les pays voisins<sup>286</sup> tels que l’Afrique, les pays méditerranéens et l’Europe centrale et orientale, mais aussi avec la Russie, la Chine, l’Afrique et l’Amérique latine.<sup>287</sup> Ces relations extérieures vont se traduire par des accords de coopération, avec un fondement humaniste et une vision politique fondée sur les notions de démocratie et des droits de l’homme. C’est ainsi que les passerelles entre les *relations commerciales extérieures* (relevant du premier pilier de l’Union européenne) et la PESC vont se développer, la coopération communautaire va se *politiser* (notamment autour des droits de l’homme)<sup>288</sup>. La PESC va s’appuyer sur des instruments communautaires. Désormais, l’action extérieure de l’Union européenne reposera sur l’éventail des politiques communes du premier pilier pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales. Parmi ces politiques communes se trouvent: la politique de coopération au développement, la politique de coopération économique, financière et technique avec les pays tiers et la politique commerciale commune.<sup>289</sup>

La question récurrente est celle de la *cohérence inter piliers*<sup>290</sup> dans le cadre de l’action extérieure alors même qu’au sein d’un seul pilier elle est déjà sujette à caution. La cohérence est l’enjeu majeur de l’UE. Il est donc parfois bien difficile de distinguer l’action menée dans le cadre de la PESC et celle conduite dans le cadre de l’action communautaire. C’est justement un aspect essentiel pour notre propos. Ces champs sont interdépendants. Ils tissent une configuration plus large dont il s’agit de comprendre les articulations internes. Le principe de la cohérence est une manifestation de la complexité des canaux qui relie le champ de la PESC aux acteurs communautaires<sup>291</sup>. Cette cohérence renvoie à la fois à l’autonomie des secteurs et à leur interdépendance.

---

<sup>286</sup> PETITEVILLE (F), « *La coopération économique de l’Union européenne entre globalisation et politisation* », *Revue Française de Science politique*, Vol. 51. N°3, Juin 2001

<sup>287</sup> Plus tard, les accords vont s’élargir non seulement à une forme commerciale mais aussi à une assistance financière traditionnelle, à des réformes économiques, et à un soutien aux programmes consacrés aux infrastructures en matière de santé et d’éducation. Ils représentent aussi un cadre pour le dialogue politique et comportent une clause qui permet à l’Union de suspendre ou d’annuler l’aide ou les échanges commerciaux si le pays partenaire enfreint les droits de l’homme (clause démocratique). De plus, l’Union a décidé en 2003 que tous les nouveaux accords doivent prévoir, en plus, une clause dans laquelle les partenaires s’engagent à garantir la non-prolifération des armes de destruction massive (clause de non prolifération).

<sup>288</sup> SMITH (K), “*The European Union Human Rights and Relations with Third Countries: Foreign Policy with an Ethical Dimension?*” in SMITH (K), LIGHT (M), “*Ethics and Foreign Policy*”, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

<sup>289</sup> La base juridique de la coopération économique financière et technique de l’UE à l’égard des pays tiers se réfère notamment au titre XXI article 308 et 310 du TUE, qui concernent le dialogue politique, les accords d’association et de coopération économique. Le Titre XXI concerne la coopération financière et technique. La base juridique de la coopération avec les pays tiers inscrite dans le Traité de Maastricht de 1992 et modifiée par le Traité d’Amsterdam en 1999.

<sup>290</sup> Cette cohérence fait aussi appel aux différentes politiques externes, à l’action de la Commission, à celle des États membres et à celle du Parlement européen.

<sup>291</sup> Article 30 alinéa 5 de l’Acte unique européen.

Plus tard reformée, la CPE existe depuis 1969. Grâce à sa réforme et son évolution, elle est aujourd'hui rebaptisée PESC. A cette PESC vient s'ajouter le COREPER I et II et ensuite le COPS. C'est en 1992, lors de la signature du traité de Maastricht, que vont être introduits de nouveaux dispositifs juridiques d'une *politique étrangère et de sécurité commune* permettant l'affirmation de l'action politique de l'Union européenne<sup>292</sup>. En effet, Maastricht a dans les faits considérablement élargi les potentialités de la PESC en fournissant aux acteurs des instruments inédits qu'ils se sont appropriés, pour fonder des stratégies d'intervention globale de politique étrangère<sup>293</sup>.

## **B. Les instruments du Conseil et de la politique extérieure et de sécurité commune.**

Bien avant la PESC, les ministres des Affaires étrangères et les diplomates ont coordonné une partie de leurs interventions internationales dans le cadre de la Coopération Politique Européenne (CPE). Leur outil était et demeure la « *déclaration* » (même si elle n'est pas mentionnée dans les traités). La déclaration commune est l'instrument de l'expression publique diplomatique. Elle est utilisée pour affirmer une position par rapport à des événements ayant lieu dans un pays tiers<sup>294</sup>. Près de 200 déclarations ont été adoptées en moyenne chaque année depuis 1994 jusqu'à nos jours dont une partie n'était que la reconduction ou la modification d'actions et des positions adoptées les années précédentes. Depuis 1994, les nouveaux instruments diplomatiques introduits pour la PESC par le traité de Maastricht (l'action commune, la position commune, puis à partir de 1999, la stratégie commune) ont été bien moins utilisés. Au sein du Conseil de l'Union européenne, la PESC a adopté 10 déclarations sur environ 1 523 en dix ans (environ de 135 à 160 déclarations par an) soit 0,6 % des déclarations depuis 1996<sup>295</sup>. En ce qui concerne les autres instruments, le Conseil n'a adopté aucune stratégie, position ou action commune à l'égard de l'AL. Sur ce point, voir ci- après le Tableau III portant sur les déclarations communes vers l'Amérique latine dans le cadre de la PESC.

---

<sup>292</sup> COM (2000)119 FINAL, du 11/04/2000 Sur un dispositif de réaction rapide (DRR) destiné à répondre à des situations de crise ou de menaces de crise et à assurer un financement immédiat des activités non combattantes liées aux opérations urgentes pour gérer ladite situation. Il est prévu que chacune des interventions supportées par le DRR s'élève à un montant maximal de 12 millions d'euros, plafond « *calculé sur la base de l'expérience des services impliqués dans des opérations d'assistance et/ou de secours* ». En outre, la Commission souhaite pouvoir librement engager des décisions à concurrence de 5 millions d'euros, et ne consultera le comité de crise (cf. infra) que lorsque ce montant sera dépassé.

<sup>293</sup> FRIES (F), « *Les grands débats européens* », Éditions du Seuil, Paris, 1995. pp.87

<sup>294</sup> MASCLET (JC), « *Des Communautés européennes à l'Union européenne* » in « *L'Union européenne, les notices* », Éditions La Documentation française, Paris 1999.

<sup>295</sup> Les deux premières stratégies communes adoptées par le Conseil européen (à Cologne et à Helsinki) ont été dirigées vers la Russie et l'Ukraine permettant de dessiner « une vision européenne de pour son partenariat »

**Tableau 3 : Analyse de contenu des déclarations communes sur l'Amérique latine dans le cadre de la Politique extérieure et de sécurité commune de l'Union européenne.**

<i>Année</i>	<i>Déclaration commune</i>	<i>Pays concerné</i>
<b>1996</b>	Déclaration sur l'incitation à la transition pacifique et le pluralisme démocratique, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Un dialogue constructif visant à obtenir des résultats concrets constituera le <u>prolongement de la position commune</u> adoptée par le Conseil le 2 décembre <sup>296</sup> .	<b>CUBA</b>
<b>2003</b>	Déclaration des 26 mars et 5 juin 2003, à propos de la persistance de la violation flagrante des droits de l'homme et des libertés fondamentales à Cuba <sup>297</sup> .  Déclaration sur la condamnation des actes de violence qui ont été perpétrés en Bolivie les 12 et 13 février <sup>298</sup> .  Déclaration sur les événements regrettables lors des élections du juillet 2003. Suite à cette vague de violence, l'UE a décidé l'envoi d'une mission d'observation électorale.	<b>CUBA</b>  <b>BOLIVIE</b>  <b>GUATEMALA</b>
<b>2004</b>	Déclaration portant sur l'importance du referendum sur la révocation du Président en tant qu'une étape importante dans le sens d'une solution constitutionnelle démocratique à la longue crise politique que connaît le Venezuela, comme convenu en mai 2003 par toutes les parties concernées conformément à la résolution 833 de l'OEA	<b>VENEZUELA</b>
<b>2005</b>	Déclaration portant sur la crise politique et institutionnelle que traverse le Nicaragua. Elle incite les acteurs politiques à reprendre le dialogue national à fin de trouver une solution à la crise.	<b>NICARAGUA</b>
<b>2006</b>	Déclaration appelant à des négociations en vue d'un accord humanitaire en Colombie. La déclaration appelle tous les groupes illégaux de Colombie à libérer rapidement tous les séquestrés et à renoncer à la pratique des enlèvements et des prises d'otages en invitant spécialement las FARC à réagir de manière constructive à cette proposition de conclure un accord humanitaire.	<b>COLOMBIE</b>

Source : Site officiel du Conseil de l'Union européenne, déclarations communes dans le cadre de la PESC, 1996-2006.  
*Journal Officiel des Communautés européennes*, 1996-2006.

<sup>296</sup> JO L 322 du 12.12.1996, p. 1

<sup>297</sup> JO C 131 E du 5.6.2003, p. 147

<sup>298</sup> Bulletin UE 1/2-2003, PESC (14/36)

La stratégie commune, en revanche, permet « *d'avoir une approche globale avec une vision politique claire de ce qu'il faut faire*<sup>299</sup> ». Elle est le seul instrument de politique étrangère à ne pouvoir être adopté qu'au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Aucune stratégie commune n'a été adoptée pour l'Amérique latine sauf celle de pacifier les guerres dans les années 80, époque à laquelle la PESC n'existait pas encore. En ce qui concerne le troisième instrument au service de la PESC, nous trouvons la position commune de la PESC. Elle lie les États membres sur une orientation de politique étrangère permettant notamment la coordination de leurs actions au sein des organisations internationales<sup>300</sup>. Elle peut être utilisée afin de définir une ligne de conduite à suivre pour définir. Un exemple est la stratégie européenne dans « *les négociations internationales visant à mieux faire respecter la convention sur l'interdiction des armes biologiques et chimiques*<sup>301</sup> ». La position commune permet à l'UE de dire et de faire savoir ce qu'elle pense. A ce propos, aucune position commune n'a été adoptée à l'égard de l'Amérique latine, sauf pour Cuba, dans laquelle les États membres décident avec les États-Unis, la loi *Helms-Burton* renforçant l'embargo unilatéral imposé à Cuba.

Avec une déclaration ou une position commune, la diplomatie européenne à travers la PESC encourage, félicite et exprime son soutien ou condamne et parfois même, quand elle n'est pas entendue, prend des mesures restrictives envers un pays tiers. L'adoption des sanctions est la seconde utilisation majeure des positions communes. Cependant, avec cet instrument diplomatique, c'est seulement le principe de sanction qui est mentionné et non le contenu de la sanction elle-même. L'UE condamnera ce qui porte une atteinte aux valeurs et objectifs de l'Union, à la dignité humaine, à la liberté, à la démocratie, à l'État de droit, à la paix, la liberté et la sécurité à l'intérieur de ses frontières et en dehors<sup>302</sup>. Enfin, les actions communes consistent par exemple à envoyer un représentant de l'Union européenne assigné en général d'une mission de médiation sur des lieux de tensions internationales<sup>303</sup>. Il y a eu seulement une action commune pour l'Amérique latine lors de la catastrophe naturelle occasionnée par l'ouragan Mitch en 1998.

---

<sup>299</sup> DURAND (MF) et VASCONCELOS (A), « *La PESC, ouvrir l'Europe au monde* », Éditions Presses de Sciences Po. Paris, 1998

<sup>300</sup> Idem.

<sup>301</sup> GALLET, (B), « *La Politique étrangère commune* », Éditions Economica, Paris, 1999. p117.

<sup>302</sup> Pour plus d'informations sur les questions juridiques, voir « *Traité établissant une constitution pour l'Europe* », partie I- Définition des objectifs de l'Union. Art I-2 et I-3, Ed. La documentation Française.

<sup>303</sup> Le 25 mars 1996, le Conseil a nommé Aldo Ajello représentant spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs Africains. Quelques mois plus tard, c'est l'ambassadeur d'Espagne, Miguel Angel Moratinos qui était

A travers les instruments, la PESC renforce son mode d'action sur la mise en œuvre effective d'une action (intervention civile) ou sur la politique relevant du premier ou du troisième pilier selon un processus dans lequel le Conseil agit comme une entité unifiée. Pour certains auteurs tels que Brian White, ce cas de figure correspond très étroitement à l'idéal type de politique étrangère européenne implicitement calquée sur l'État nation<sup>304</sup>. Depuis 1999, en lançant quelques actions PESC, en nommant des envoyés spéciaux et en intensifiant les contacts politiques entre le Conseil et l'Amérique latine ainsi qu'en développant des nouvelles politiques, le système européen de l'action extérieure a peu à peu développé un mode d'action unifié. Néanmoins, la faible priorité européenne à la région latino américaine, la présence active des États-Unis, l'asymétrie des deux régions et les conflits internes sont, entre autres, les contraintes qu'incitent encore aujourd'hui à l'Union européenne à une grande prudence dans son engagement politique envers les pays de l'Amérique latine. Depuis 1996 et jusqu'en 2006, le mode d'action extérieure de l'Union européenne à travers la PESC n'a pas eu d'influence en Amérique latine.

Néanmoins, les Conseils qu'il s'agisse de la PESC, du CAGRE ou de l'ECOFIN constituent à Bruxelles comme dans les capitales des États membres, un espace où se rencontrent les acteurs de l'Europe communautaire mais c'est aussi un espace de décision. Cependant, l'assemblage d'instruments du CAGRE, ceux de l'ECOFIN et les instruments politiques de la PESC concernant une même décision de la Commission, ne facilitent pas la tâche sur la mise en œuvre de projets, ni en Amérique latine ni dans une autre région du monde. Dans un souci de cohérence et de transparence, l'Union européenne a fait des efforts pour octroyer à chaque conseil une marge de manœuvre autonome mais étroitement interdépendante. La diversité de bases juridiques, instruments et démarches décisionnelles nous conduisent à constater la complexité de la machine institutionnelle européenne. La Constitution et le Traité simplifié, aujourd'hui le traité de Lisbonne entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, promet une meilleure compréhension interinstitutionnelle. Le processus fort évolutif de modification des traités se concentre sur la cohérence entre politiques communautaires et intergouvernementales. A cet effet, nous pouvons désormais distinguer un « avant Lisbonne » et un « après Lisbonne ».

---

désigné représentant spécial pour les processus de paix au Moyen- Orient. Finalement, le Conseil de l'UE a nommé représentant spécial pour la République fédérale de Yougoslavie l'ancien premier ministre espagnol Felipe Gonzalez.

<sup>304</sup> WHITE (B), « *Foreign Policy Analysis and the New Europe* », Sage Publishers, London, 2005, p 28.

## **Paragraphe II. L'état des réformes en faveur de la cohérence intra et inter institutionnelle dans la conduite de la PESC.**

On ne peut pas ici analyser les 322 articles contenus dans le Traité simplifié, sur les 448 du Traité constitutionnel, d'autant qu'ils reproduisent les textes antérieurs actualisés par les experts et les diplomates<sup>305</sup>. La lecture du Traité laisse apparaître un décalage entre les objectifs ambitieux de la première partie et le caractère bien plus limité de la troisième, témoignage de la prudence d'une diplomatie européenne prudente. Les novations qu'apportent ces articles concernent surtout les politiques régaliennes de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) qui ne forment plus comme avant, au temps de Maastricht, le deuxième pilier de la structure de l'Union.

### **A. La PESC jusqu'au Traité de Lisbonne.**

Le titre III de la troisième partie du Traité constitutionnel présente les modalités de mise en œuvre du chapitre II de la première partie concernant la PESC et la PESD. Concernant la politique étrangère, il revient au Conseil des ministres dans le cadre des orientations stratégiques fixées par le Conseil européen, au ministre des Affaires étrangères et à la Commission, selon leurs devoirs respectifs, « *de promouvoir la contribution de l'Union à la paix, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, de développer le commerce libre et équitable, de favoriser l'élimination de la pauvreté et de faire respecter le droit international conformément à la Charte des Nations unies* <sup>306</sup> ». Malgré l'affirmation antérieure, le mot « multilatéralisme » ne figure pas comme tel dans le traité, mais il existe implicitement. Il a été démontré son existence, compte tenu de la différence entre la politique de l'Union européenne et la politique américaine. Par exemple, on retrouve le témoignage du multilatéralisme grâce à la ratification du protocole de Kyoto par l'Union européenne qui a été signé tout d'abord, en décembre 1997, ainsi que la création de la Cour pénale internationale le 17 juillet 1998, ainsi que dans le concept de stratégie européenne de sécurité adopté par le Conseil européen de Bruxelles le 12 décembre 2003 sur proposition de Javier Solana<sup>307</sup>. De ce fait, les changements de l'Union européenne sont présents depuis 1990 et

---

<sup>305</sup> Parmi lesquels nous trouvons F. Deloche-Gaudez, Le Secrétariat de la Convention européenne in DELOCHE-GAUDEZ (F.), « *Le Secrétariat de la Convention européenne, un acteur influent* », Politique européenne, n° 13, printemps 2005.

<sup>306</sup> Extrait du Traité constitutionnel de l'Union européenne, Le Monde Diplomatique, lundi 25 juin 2007.

<sup>307</sup> SOLANA (J), « *La stratégie européenne de Sécurité ; Une Europe sûre dans un monde meilleur* », Bruxelles,

deviennent plus tangibles après le 11 septembre 2001, date à laquelle la nécessité d'une revisite politique des ambitions et enjeux de l'Union se met en place. Certains des grands enjeux déjà mentionnés antérieurement ont une dimension internationale importante. L'Union ne peut espérer mieux les traiter sans des institutions plus efficaces. Or, le nouveau traité apporte à cet égard de nouvelles possibilités. Ainsi, les changements concernant la PESC sont énumérés ci après :

1. La Personnalité juridique - Le troisième alinéa de l'Article premier du TUE, souligne que « *l'Union est fondée sur le présent traité, sur le fonctionnement de l'Union européenne* ». Ces deux traités ont la même valeur juridique. L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne. En d'autres termes, l'Union, en se substituant à la CE, dispose désormais de la personnalité juridique. L'article 24 y ajoute que « *L'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales...* ». Les termes « *les Communautés européennes* » sont systématiquement remplacés par « *l'Union* ».

2. Le haut représentant pour la PESC – Le ministre des Affaires étrangères de l'UE a été remplacé par le *Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité*. Le Haut représentant, qui présidera aussi le Conseil des ministres des Affaires étrangères et sera, en même temps, vice-président de la Commission européenne. Grâce à cette « double casquette », il pourra faire jouer de manière cohérente tous les piliers de l'action extérieure, qu'ils relèvent du Conseil (politique extérieure, défense) ou de la Commission (politique commerciale, action humanitaire, aide au développement). Le but de cette modification est que l'Union européenne soit mieux identifiable et visible sur la scène internationale. Désormais on ne pourra plus dire : « *L'Europe, quel numéro de téléphone ?* » comme l'a fait Henry Kissinger en s'adressant à l'Union européenne. La question qui se pose ici est de savoir s'il ne s'agit pas d'un recul. Selon le nouvel article 9 E, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée avec l'accord du président de la Commission, peut mettre fin à son mandat selon la même procédure. Les compétences et fonctions<sup>308</sup> vis-à-vis de celles du ministre ne sont pas changées. Ainsi, ce poste regroupera les fonctions de l'actuel du haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que celles du commissaire européen aux Relations extérieures, en simplifiant les procédures et fusionnant deux domaines pour donner pour la première fois à la diplomatie européenne un visage unique. C'est l'article 21 qui élargit la relation avec le Parlement européen : il veille à ce que

---

2003. Conseil Européen.

<sup>308</sup> Ils sont fixés dans l'article 9 E et l'article 13bis.

les opinions du Parlement européen soient prises en considération même si c'est le Conseil qui aura le dernier mot.

Le problème de la défense européenne est très large et les développements sur le domaine supposent la création d'une formule satisfaisante pour les rapports européens avec l'OTAN. Certains progrès ont déjà été accomplis : la formule « Berlin Plus<sup>309</sup> » a ainsi montré son utilité. Cependant, la rapide évolution de l'environnement sécuritaire exige un mélange des aspects civils, et bien entendu militaires, Comme le mentionne Jean-Dominique Guiliiani, « *un seul et véritable partenariat OTAN-UE peut permettre de réaliser cette évolution si nécessaire pour l'Union européenne*<sup>310</sup> ». Il faut ne pas oublier que les divergences idéologiques traditionnelles ne sont pas encore effacées. Or, il est temps pour l'Union de s'affirmer sur le plan opérationnel. Cependant, hélas le nouveau Traité ne fait aucune remarque ni modification en matière Parlementaire. Nous revenons dans l'étude du Traité constitutionnel au problème de la légitimité démocratique car les conditions n'en sont pas aujourd'hui pleinement réunies.

Un contrôle s'exerce certes à l'échelon de chaque pays, lorsque le Parlement national est amené à se prononcer sur la participation à telle ou telle opération. Cependant, ce contrôle national ne peut suffire, car il lui manque la dimension européenne : comment des Parlements nationaux agissant séparément, chacun dans leur pays, pourraient-ils contrôler de manière pleinement satisfaisante l'action collective des gouvernements au sein de l'Union ? Pour être plus clair, le contrôle Parlementaire sur les opérations de défense européenne doit avoir également une dimension européenne. En d'autres termes, le Parlement européen n'a pas la légitimité requise pour intervenir seul. Les décisions essentielles relèvent des gouvernements des États membres concernés, et le Parlement européen n'est pas en mesure de contrôler les gouvernements nationaux. De plus, ce sont les Parlements nationaux qui votent les budgets de défense et qui autorisent, le cas échéant, l'engagement des forces dans un conflit. Et qu'en est-il du Parlement européen ? Il vote aussi le budget européen mais ne peut obliger les Parlements nationaux à intervenir.

---

<sup>309</sup> Il s'agit de l'utilisation des moyens de l'OTAN par l'Union européenne.

<sup>310</sup> Intervention de Jean-Dominique GIULIANI à la Journée d'étude de la Fondation pour la recherche stratégique : « *L'UE, acteur international à la veille de la ratification du traité de Lisbonne et de la présidence française* », intervention sur le thème « Bilan et perspectives en matière de PESC/PESD ». Centre Kléber, Paris, le 4 juin 2008 in Fondation Robert Schumann, La Lettre N° 250, Juin 2008.

Le nouveau Chapitre I traite les dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union<sup>311</sup>. Aucun changement important n'a été fait dans le texte.

Le Chapitre II énumère les dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune<sup>312</sup>. Les termes « action commune » et « position commune » sont systématiquement remplacés par le terme « décision ». Il s'agit désormais des décisions qui définissent une action ou une position de l'Union. Cependant, l'article 19 « réinvente » les positions communes en créant la notion des « positions (de l'Union) ».

L'article 11 nous renvoie à l'article 16 du traité constitutionnel (« *Une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune* »). La dualité a été maintenue<sup>313</sup>.

La règle de vote à la double majorité (55 % des États membres et 65 % de la population) - entrera progressivement en application à partir de 2014. En cas de litige, les pays pourront se référer jusqu'en 2017 au traité de Nice et exiger le report d'une décision.

Le nouveau traité jette également les bases d'une véritable politique commune de défense, avec notamment une clause de défense mutuelle entre les États membres, et le lancement d'une « *coopération structurée* » en vue de développer les capacités militaires pouvant être mises en commun. Le Traité s'exprime comme suit : « *Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies* ». Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, à savoir l'implication de l'article V du Traité de Bruxelles modifié, en ignorant les moyens militaires : « *Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres.*<sup>314</sup> »

---

<sup>311</sup> Articles 10 A à 10 B. du Traité constitutionnel de l'Union européenne

<sup>312</sup> Section 1 sur les Dispositions communes, Article 10 C. à Article 28 du Traité constitutionnel de l'Union européenne

<sup>313</sup> Sur ce point, voir l'article 28 A. Idem.

<sup>314</sup> Sur ce point, voir l'Article 28A Aliéna 7. Idem.

C'est ainsi que nous observons que les grands acquis du Traité simplifié demeurent. Par exemple, la fusion de l'UE et de la CE en une Union, ayant la personnalité juridique, la suppression des piliers (pour la PESC) tous les acquis sans exception en ce qui concerne l'action extérieure, la majorité qualifiée, l'extension des cas de codécision et de majorité qualifiée, la classification des compétences, etc. Ainsi donc ces changements (ou innovations) concerneront la totalité des institutions et leurs procédures de décision. En ce qui concerne la lutte contre la délinquance internationale, le Conseil des ministres décidera dans presque tous les cas à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité. Dans le même ordre d'idées, les pouvoirs d'Europol et d'Eurojust (qui organisent la coopération concrète en matière policière et judiciaire) seront renforcés. L'attribution à l'Union de la personnalité juridique lui permet de conclure des accords internationaux en matière de coopération policière et judiciaire (officiellement en tout cas). En revanche, en ce qui concerne le maintien de l'unanimité pour un nombre trop important de décisions sensibles et, en particulier, pour la révision des traités, n'apporte aucun progrès. Possiblement plus tard.

La modification des pouvoirs du Conseil coïncide avec les modifications entreprises pour le Parlement européen. Ainsi, le Conseil est avec le Parlement l'une des branches de l'autorité budgétaire dans l'Union européenne. Le premier changement réel en termes de rapports de force entre le Conseil et le Parlement européen, se fait à l'occasion de l'octroi au Parlement européen de pouvoirs budgétaires (1971-1975). (Chapitre II).

## **B. Ce qui change pour le Conseil de l'Union européenne et la PESC, avec le Traité de Lisbonne**

S'agissant du Conseil, le Traité de Lisbonne innove peu. Les solutions retenues sont pour le moins limitées et ne répondent pas à la problématique d'ensemble. Par exemple, la présidence semestrielle est maintenue dans le cadre de la présidence groupée de trois États pour une durée de 18 mois. Une déclaration du Conseil précise que chaque État du groupe assure la présidence de toutes les formations du Conseil pendant six mois avec l'assistance de deux autres États. En définitive, le changement est infime par rapport à la situation actuelle. Seul le Conseil des relations extérieures échappe à cette rotation semestrielle puisque dans le cadre des modifications apportées dans ce domaine, sa présidence est assurée par le Haut représentant pour la politique étrangère.

Parmi les formations du Conseil, dont le principe est maintenu, un sort particulier est fait à l'AFET, le Conseil des Affaires générales dont les compétences de coordination et d'instance de préparation du Conseil européen sont affirmées. Il s'agit d'une sorte de compensation pour le ministre des Affaires étrangères du pays qui exercera la présidence.

Le rôle du comité des représentants permanents des États membres (COREPER) est également confirmé et conforté. Les ambassadeurs qui siègent au COREPER préparent les travaux des différentes sessions des Conseils de Ministres. La principale innovation du Traité de Lisbonne vient de l'obligation pour le Conseil de siéger en public lorsqu'il délibère sur un projet législatif. Etienne Poncins affirme qu'il s'agit d'un pas limité mais réel vers l'évolution progressive du Conseil en une chambre d'États sur le modèle des systèmes fédéraux<sup>315</sup>. L'articulation entre cette présidence, croupion du Conseil de ministres, et les présidences stables du Conseil européen ou du Conseil des Affaires étrangères est une des interrogations que soulève le nouveau système institutionnel à la recherche de la cohérence de l'action intérieure et extérieure.

---

<sup>315</sup> PONCINS (E), « *Le Traité de Lisbonne en 27 clés* » in Éditions Lignes de repères, Paris, 2008. P 10.

**CHAPITRE IV :**  
**LE PARLEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE :**  
**CHOIX POLITIQUES, GROUPES, ALLIANCES**  
**ET COALITIONS D'OBJECTIFS ET D'INTÉRÊTS POLITIQUES**

Les grandes étapes de la construction européenne au cours des années 1980 et 1990 ont en effet été marquées par l'accroissement des pouvoirs du Parlement (et dans une moindre mesure des Parlements nationaux) en matière européenne. Les procédures de *coopération* (COP) et *d'avis conforme* (AVIS), introduites à l'occasion de la signature de l'Acte unique de 1986, profitent au Parlement. Le traité de Maastricht de 1992 va enraciner la participation du Parlement au processus législatif à travers la procédure de *codécision* (COD) et l'élargissement du champ d'application d'autres procédures<sup>316</sup>. Enfin le traité d'Amsterdam de 1999 finit de consolider les pouvoirs du Parlement en élargissant le champ de la procédure de COD en la modifiant en détriment du Conseil. Le traité d'Amsterdam est venu renforcer la position acquise du Parlement au fil des législations. Aujourd'hui, le Conseil perçoit le Parlement comme un partenaire, même si ce partenaire lui apparaît parfois difficile à comprendre, notamment au moment des procédures budgétaires et du travail législatif. L'investiture de la Commission est un autre grand moment pour le Parlement depuis que le traité d'Amsterdam a rendu la Commission responsable devant le Parlement. Ainsi, le Parlement approuve à présent la nomination du président de la Commission et de ses membres. Cette prérogative nouvellement acquise a considérablement renforcé le pouvoir du Parlement en matière de contrôle démocratique. Les modifications en vue d'accroître les pouvoirs du Parlement mettent en relief une série des problèmes que le Parlement européen doit affronter. Parmi ces problèmes, l'un d'entre eux, considéré comme le plus difficile, découle du fait qu'il n'y a pas de consensus quant à ce que devrait être exactement *le Parlement européen*. Il n'existe pas en d'autres termes un modèle clair de Parlementarisme européen. Doit-il tenter de se couler dans le moule des Parlements nationaux ? Doit-il les absorber ? Doit-il entrer en concurrence avec eux ? Les réponses à ces questions ne sont pas

---

<sup>316</sup> Procédure de Consultation, de Coopération renforcée, procédure budgétaire, Avis conforme, nomination, et autres telle que la procédure du dialogue social.

univoques, tout d'abord parce que certaines ambiguïtés fondatrices subsistent depuis la naissance du Parlement européen (qui s'appelait alors l'Assemblée commune de la CECA, en 1952). Le premier point important semble plutôt paradoxal, alors que la majorité des régimes politiques des États membres de l'Union européenne est généralement reconnue comme parlementaire, les institutions européennes ne peuvent pas avoir les mêmes caractéristiques que les entités étatiques.

## **SECTION PREMIÈRE.**

### **LE PARLEMENT EUROPÉEN, UN DÉCIDEUR EN PUISSANCE QUI VEILLE SUR LA COHÉRENCE DES POLITIQUES EUROPÉENNES.**

Malgré les réformes constantes des pouvoirs du Parlement, ce dernier ne remplit qu'imparfaitement les trois fonctions que le système représentatif lui assigne, à savoir : des fonctions de représentation, de décision en matière législative et de contrôle vis-à-vis de la Commission. Le pouvoir législatif est partagé avec le Conseil. La procédure de codécision introduite par le traité de Maastricht a, en effet compensé la faiblesse originelle du Parlement européen. Mis à part ses prérogatives en matière de relations internationales, la contrainte majeure à laquelle est confronté le Parlement européen relève de l'aménagement d'une gouvernance à niveaux multiples (*multi-level governance*) qui caractérise la construction européenne, c'est-à-dire une forme de pluralisme des niveaux de décision et des modes de représentation également apparenté au Modèle II ou au modèle organisationnel de Graham Allison. Il est en effet difficile de démêler précisément ce qui relève de l'influence des Parlements nationaux, du contexte particulier dans la négociation de la production de la décision européenne. Il y a une liste de prérogatives que les Parlements nationaux cherchent à préserver en matière européenne, qui compliquent le travail du Parlement européen et donc son analyse, d'autant plus que depuis le dernier élargissement, cette gouvernance à niveaux multiples s'inscrit désormais dans 25 histoires particulières. « *Decisions depends on where the player is sited* <sup>317</sup> ».

---

<sup>317</sup> ALLISON (G) Op. Cit. pp 143.

Plusieurs études ont été faites concernant le problème de l'articulation fonctionnelle Parlementaire<sup>318</sup>. Elles concluent que la représentation Parlementaire et l'intégration européenne s'articulent mal. Le Parlement européen reste néanmoins marqué par le modèle Parlementaire national forgé aux siècles passés. En effet, le Parlement doit faire face à un certain nombre de contraintes telles que la présence d'intérêts nationaux divergents des traditions de politiques étrangères spécifiques, l'évolution du rôle de l'État, et des problèmes relatifs à la légitimité du « *Policy Making* » européen.

Au niveau européen, le Parlement est la deuxième institution du triangle décisionnel de l'Union européenne. Il est l'institution communautaire représentant les peuples des États membres de l'Union européenne. Son Président dirige l'ensemble de ses activités et le représente<sup>319</sup>. Il dirige l'ensemble des activités du Parlement, préside les séances plénières, et arrête le budget, il est le représentant institutionnel du Parlement vis-à-vis de l'extérieur et dans ses relations avec les autres institutions communautaires

Dans le « triangle institutionnel » communautaire, le Parlement européen présente une double spécificité : être la seule institution dont les membres sont élus au suffrage universel direct ; être la seule institution où les pouvoirs sont étendus de manière continue depuis plus de vingt ans.

Le Parlement européen a été conçu à l'origine de la construction européenne, comme une assemblée consultative, sur le modèle des assemblées dont se sont dotées après le second conflit mondial les organisations internationales qui ont été créées, comme le Conseil de l'Europe ou l'OTAN. C'est depuis la CECA en 1979 que les membres du Parlement européen son élus pour la première fois au suffrage universel direct. Or, c'est en 1962 que l'assemblée décide de s'auto-désigner « Parlement ».

---

<sup>318</sup> ROZENBERG (O) et SURREL (Y), [sous la dir.] « *Parlements et Union européenne* », Revue Politique européenne, n° 9, hiver 2003, pp. 5-29., LORD (C), « *The European Parliament, Not a Very European Parliament* », in Revue Politique Européenne, no. 9, 2003, p. 30-49. COSTA (O) et MAGNETTE (P), « *Idéologies et changements institutionnels dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ?* », Revue Politique européenne, n° 9, hiver 2003, p. 49-75. MAURER (A), « *The European Parliament, the national parliaments and the EU Conventions* », Revue Politique européenne, n° 9, hiver 2003. DUTOIT (L), « *L'influence au sein du Parlement européen : les intergroupes* », », Revue Politique européenne, n° 9, hiver 2003. LATEK (M), « *Le poids des traditions Parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire. La participation française à la COSAC* », », Revue Politique européenne, n° 9, hiver 2003. COSTA (O), KERROUCHE (E), MAGNETTE (P), « *Vers un renouveau du Parlementarisme en Europe ?* », Éditions de l'Université de Bruxelles, collection « sociologie politique », Bruxelles 2004, p. 302

<sup>319</sup> La durée du mandat du Président est fixée à deux ans et demi renouvelable une fois, soit une demi législature.

Ainsi, le Parlement européen est organisé en six organes politiques ;

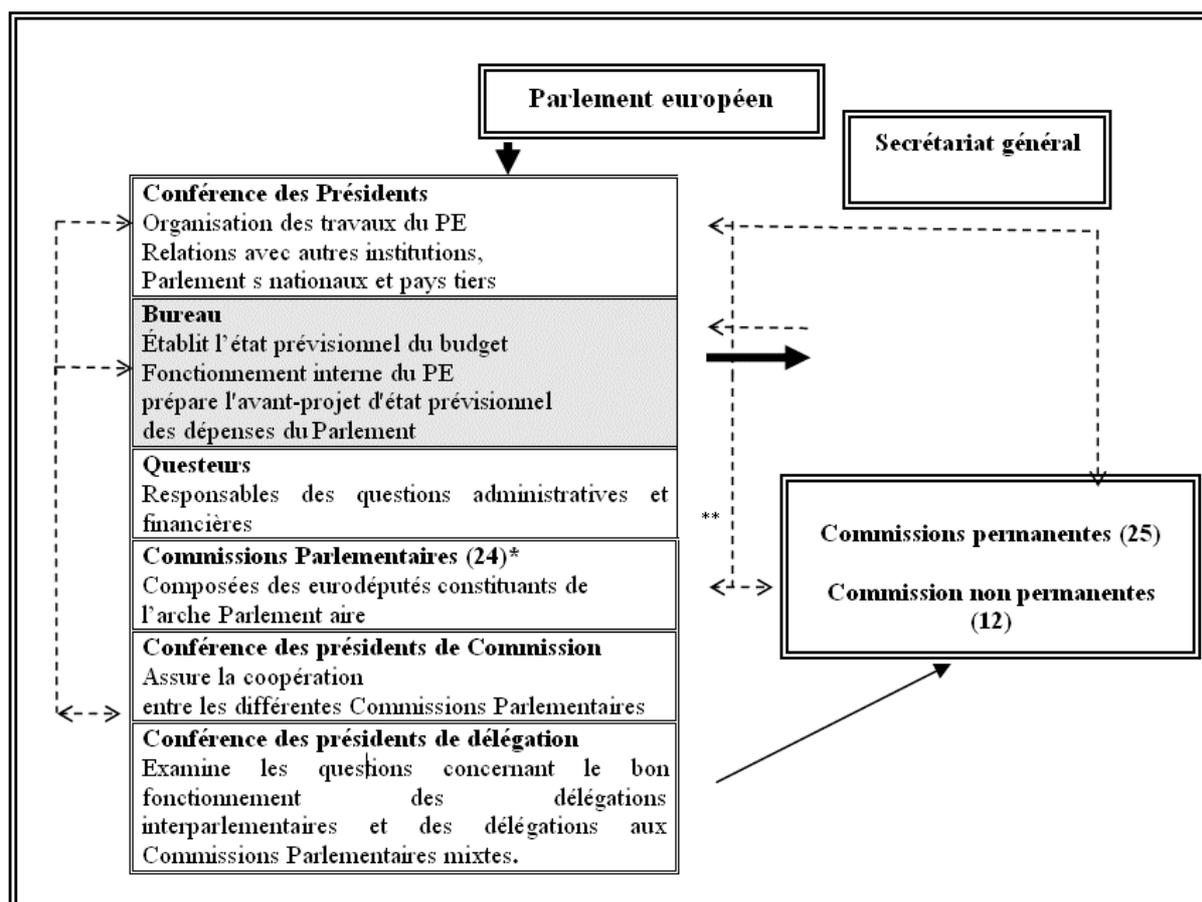
- **la conférence des Présidents,**
- **le Bureau,**
- **les Questeurs,**
- **les Commission Parlementaires,**
- **la Conférence des présidents des Commissions,**
- **Conférence des présidents des délégations<sup>320</sup>.**

Le Parlement européen vote et contrôle plus de la moitié des 128 milliards d'euros du budget européen annuel. Il légifère avec le Conseil, c'est-à-dire les représentants des États, pour près de la moitié d'une législation. Pour une meilleure compréhension, voir le Schéma VII concernant les organes politiques du Parlement européen.

---

<sup>320</sup> La Conférence des présidents des groupes politiques, elle regroupe les travaux de PE, ainsi que la programmation législative. Elle organise les travaux du Parlement européen et de ses organes. Le Bureau, est l'organe de direction réglementaire du Parlement européen. Il établit l'état prévisionnel du budget du PE et règle les questions administratives, de personnel et d'organisation. Le collège des questeurs, est l'organe du PE responsable des questions administratives et financières intéressant directement les députés et leurs conditions de travail. Les Commissions Parlementaires comptent de 25 à 78 députés. Elles sont chargées de préparer les travaux des sessions plénières du Parlement. Leur mission consiste à élaborer des rapports sur des propositions législatives sur lesquelles le Parlement a été saisi ou consulté, ainsi que des rapports d'initiative. Pour préparer les travaux des sessions plénières, le Parlement européen a établi 20 Commissions permanentes. Elles sont réparties par secteurs : affaires étrangères, développement, commerce international, budgets et ont chacune des compétences propres à leurs domaines d'expertise. \*

## *Schéma 7: Organes politiques du Parlement européen*



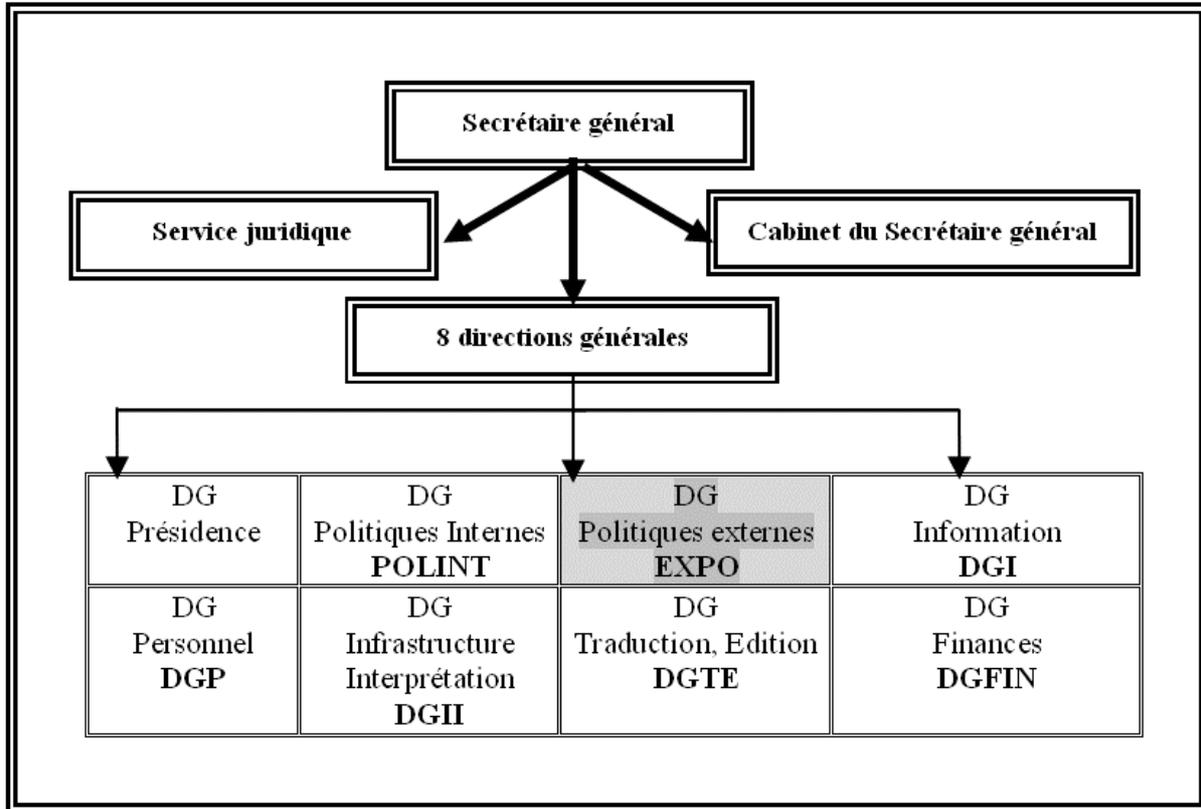
Source : Élaboration propre à travers l'information du Parlement européen <http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/>

Le Bureau est chargé d'établir l'organisation du secrétariat général. Ce secrétariat coordonnera les travaux des directions générales. Le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire du Parlement et à ce titre, il dirige le Secrétariat général dont la composition et l'organisation sont arrêtées par le Bureau. Le Service juridique assure un rôle de premier plan en conseillant le Parlement européen sur des questions de droit d'une part, et en le

\* Commission des Affaires étrangères, droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, Commission des Budgets, Commission du contrôle budgétaire, Commission des Affaires juridiques, Commission du développement, Commission de la justice, libertés civiles, de la justice et d'affaires intérieures, Commission du commerce international, Commission de l'environnement, santé publique et sécurité alimentaire, Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres, Commission d'affaires constitutionnelles, Commission de l'emploi et affaires sociales, Commission de l'agriculture et du développement rural, Commission de la pêche, Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, Commission du marché intérieur, et de la protection des consommateurs, Commission du transport et du tourisme, Commission des Affaires économiques et monétaires, Commission de la culture, la jeunesse, les médias et le sport, Commission des pétitions, Commission temporaire, ECHELON, Commission sur la Génétique humaine, Commission sur la Fièvre aphteuse et Commission du renforcement de la sécurité maritime.

représentant en justice d'autre part. (Voir ci-après schéma VIII : L'organisation institutionnelle du secrétariat général du PE).

**Schéma 8 : L'organisation institutionnelle du secrétariat général du PE**



Source : Élaboration propre à travers l'information du Parlement européen  
<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/>

Sur les huit directions générales, la Direction générale *Présidence* est au cœur du fonctionnement du Parlement européen et plus particulièrement responsable de l'organisation et du suivi des séances plénières. Pour ce qui est de la Direction générale *Politiques internes*, DG-POLINT (la plus importante des directions générales avec 417 députés), elle assure l'organisation des travaux des Commissions parlementaires du Parlement européen dans le domaine des politiques internes. La Direction générale *Politiques externes*, DG-EXPO (avant DGIV) avec 160 membres, assure l'organisation des travaux des Commissions Parlementaires du Parlement européen et des délégations dans le domaine des politiques externes. (La Commission des affaires étrangères, AFET la Commission de développement, DEVE et la Commission du commerce international, INTA plus deux sous-commissions : Sécurité, Défense et Droits de l'homme, et 35 délégations parlementaires). Le *Policy department* est

une sous-direction spéciale, au sein de la DG-EXPO. Cette sous-commission est chargée des tâches les plus difficiles. Elle prépare les discours des présidents, des commissaires, des briefings, des points de discussion ou « *speaking points* » pour le Commissaire en charge<sup>321</sup>.

La DG-EXPO assure le travail de coordination, de préparation des réunions pour les Commissions Parlementaires et les délégations qui vont se réunir avec ses partenaires latino américains du ParLatino (Parlement latino américain) et du ParlaCen (Parlement de l'Amérique centrale). La DG-EXPO est intégrée par des fonctionnaires qui sont au service des organes politiques, c'est-à-dire les Commissions parlementaires (AFET et DEVE) et les délégations et sont les organes politiques qui disposent des prérogatives pour se réunir avec leurs équivalents dans tous les pays. Chaque région du globe possède une délégation pour répartir le travail et les députés. Les délégations qui concernent l'AL sont cinq, à savoir : les Délégations UE-Mexique, (27 députés), UE-Chili, (29 députés), Amérique Centrale, (44 députés), Communauté Andine (33 députés) et MERCOSUR (49 députés).

La Direction générale *Information* (DGI), veille à la bonne circulation des informations auprès du citoyen, des médias et des leaders d'opinion. La Direction générale *Personnel* (DGP) contribue à ce que les différentes directions générales du Parlement européen disposent des ressources humaines nécessaires à l'accomplissement de leur travail. La Direction générale *Infrastructures et Interprétation* (DGII) contribue à la bonne gestion des infrastructures et de la logistique des différents lieux de travail du Parlement européen. La Direction générale *Traduction et Édition* (DGTE) contribue à répondre aux exigences politiques du multilinguisme au sein du PE. La Direction générale *Finances* (DGFIN) gère le traitement des questions budgétaires et financières du Parlement européen.

Le rôle du Parlement de l'Union européenne est vital dans l'application des engagements contractés par la Commission et le Conseil lors de l'émission de la déclaration du Conseil de l'UE et le *plan d'action* de la Commission de l'Union européenne, lequel avant sa mise en œuvre passe par l'approbation ou le refus, du Parlement européen<sup>322</sup>. Les Traités de l'Union européenne confèrent au Parlement européen des compétences législatives, budgétaires, d'initiative et de contrôle de l'exécutif. Le PE partage la fonction législative et budgétaire

---

<sup>321</sup> Entretien avec Djamila CHIKHI, Adjointe de la Direction « Méditerranée, Proche et Moyen Orient. octobre 2006.

<sup>322</sup> Entretien avec Djamila CHIKHI, Idem, Mars 2006.

avec le Conseil depuis 1992. Il peut inviter la Commission à prendre une initiative législative en lui adressant des recommandations détaillées<sup>323</sup>.

### **Paragraphe I. L'influence grandissante du Parlement européen grâce aux procédures de Codécision, Consultation et Initiative.**

Le Parlement européen est de plus en plus associé au processus de production législative par le biais des procédures différentes qui lui confèrent une influence plus ou moins importante. L'Acte unique (1987) introduit tout d'abord la procédure de coopération entre le Parlement européen et le Conseil, qui constitue une première intrusion du Parlement européen dans la sphère législative. La procédure de coopération ayant été supprimée, il existe aujourd'hui deux grands types de procédures: la consultation et la codécision.

Même quand le Parlement européen ne possède qu'un pouvoir consultatif, il possède néanmoins une influence importante sur la formation de normes<sup>324</sup>.

La procédure de codécision<sup>325</sup> la plus importante et la plus utilisée entre le Parlement, la Commission et le Conseil peut très bien être décrite comme typique du *compromis général* entre la capacité de résoudre les problèmes du processus décisionnel de l'Union européenne d'une part de l'implication parlementaire. Même si la procédure de codécision est une procédure relativement nouvelle, elle peut laisser penser qu'elle rend les processus décisionnels encore plus longs et plus compliqués. Cette procédure n'a pas retardé de manière significative l'adoption finale de la législation communautaire de l'Union européenne pour l'Amérique latine. En revanche, les procédures de consultation et initiative (ainsi que celle de la coopération) permettent au Parlement européen d'agir sans impératifs de temps pour

---

<sup>323</sup> Pour cela, différentes procédures sont appliquées. On distinguera les procédures législatives (parmi elle, la codécision (COD) et la consultation (CNS) et les procédures non législatives qui relèvent du droit d'initiative du Parlement (INI). A cela il convient d'ajouter la Procédure Budgétaire et le contrôle Parlementaire de l'exécutif et des nominations.

<sup>324</sup> Il convient de ne pas confondre cette procédure de consultation avec les activités du type « déclaratoire » du Parlement européen et les votes de résolution sur sa propre initiative, notamment en matière de relations extérieures, dont l'impact reste limité.

<sup>325</sup> La procédure de codécision est basée sur l'Art 251 du Traité CE, ex Art 189 B. La procédure de codécision a été instaurée par le Traité sur l'Union européenne ou Maastricht, de 1992 et renforcée par le Traité d'Amsterdam, la procédure de codécision prévoit un partage du pouvoir législatif entre le Parlement et le Conseil de l'Union européenne. La codécision est devenue la procédure législative centrale du système décisionnel communautaire. Cette procédure repose sur la recherche d'un accord entre le Parlement européen et le Conseil afin que le processus législatif aboutisse.

l'adoption de la première lecture (quand le vote entre en deuxième étape, les délais sont fixés). Selon le traité de Maastricht, la procédure de codécision peut s'échelonner sur seize mois au maximum, mais pour chaque document produit, la procédure varie en fonction de l'aire dans laquelle la procédure a été appliquée.

Les documents des directives européennes émis au sein du Parlement européen, peuvent être des rapports, des questions orales et écrites sur les rapports, des propositions de résolutions qui sont émises par les députés des groupes politiques de chaque sous-commission. Il en est de même des textes adoptés après débats (ou sans débat) et des procès verbaux, des textes qui ont été adoptés au préalable en première, deuxième ou troisième lecture selon la procédure législative désignée. Il existe également des amendements aux documents, et finalement des documents législatifs consolidés adoptant définitivement une directive ou politique.

La procédure de codécision est adoptée quand la Commission présente une proposition au Parlement européen et au Conseil simultanément. Cette règle porte actuellement sur 43 secteurs d'application du droit communautaire, dont la santé, l'environnement et les transports, le marché intérieur, la libre circulation des travailleurs, l'éducation, la culture, etc. Le Traité simplifié de l'Union européenne prévoit de renforcer les pouvoirs de co-législateur du Parlement en étendant la procédure de codécision à 80 domaines dans lesquels il ne traitera pas des politiques telles que celles traitées conjointement avec le Conseil, comme la politique Agricole, la politique de Recherche et la politique de Développement régional et social de l'Union. En revanche, le Traité de Lisbonne (2007) va réduire ces domaines à 73. De cette façon, la procédure de codécision deviendra la « procédure législative ordinaire ». Le Parlement européen est directement impliqué dans la procédure législative d'édiction des actes législatifs communautaires, même s'il convient de préciser ici, qu'il n'a pas compétence pour proposer lui-même des projets de directives et de règlements. Néanmoins, avec la procédure de codécision, l'accord du Parlement européen est une condition *sine qua non* pour que les actes législatifs soient votés.

En ce qui concerne la procédure de consultation, le Parlement devra donner son avis sur une proposition législative que la Commission va soumettre au Conseil. Le Parlement est consulté pour donner son *avis* mais à titre consultatif. Cette procédure s'applique dans différents domaines comme par exemple l'agriculture, les règles de concurrence, les questions fiscales,

etc., et en matière de révision des traités. Le Parlement européen peut approuver la proposition législative de la Commission, il peut la rejeter ou demander des amendements<sup>326</sup>. De son côté, la procédure de l'initiative législative appartient à la Commission. Cependant, le Traité de Maastricht a accordé également au Parlement européen un droit d'initiative législative. Dans ce cas là, la Commission soumet une proposition législative au Parlement européen.

Le programme législatif annuel de la Commission et le Parlement européen décidé par codécision, se déroule de la façon suivante. Le Parlement européen intervient de façon significative dans la procédure d'élaboration du programme législatif émis par la Commission européenne. Le parlement européen doit adopter une résolution sur les orientations stratégiques de la Commission. Un débat et un vote ont lieu au Parlement européen sur le programme annuel de la Commission. Les présidents du Parlement et de la Commission au nom de leur institution conviennent son programme législatif pour l'année suivante. Au-delà des quatre procédures classiques propres au processus législatif communautaire (COD, INI, AVIS et CNS), il existe d'autres procédures mises en œuvre au sein du Parlement européen dans des domaines d'actions spécifiques, par exemple la procédure au sens de l'article 122 du Traité des Communautés européennes<sup>327</sup>. Ces procédures n'ont pas été utilisées dans les documents émis par le Parlement européen concernant l'Amérique latine. En revanche, les procédures les plus utilisées sont la COD, CNS et INI.

### **A. L'impact des procédures parlementaires en Amérique latine : décisions a minima, résultats a minima.**

Un exemple de procédure décisionnelle de la codécision en relation avec l'adoption du budget pour les pays de l'Amérique latine se déroule de cette façon : le Conseil, après discussion et amendements éventuels (corrections au texte) adopte un projet de budget qui sera transmis au PE. La Commission parlementaire concernée va prendre connaissance des amendements du Conseil et de la déclaration adoptée par les chefs d'État et de gouvernement lors des sommets

---

<sup>326</sup> Partie I Titre IV, « *Les institutions et organes de l'Union* », Article I-20 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, La Documentation française, Paris, 2004. pp 21.

<sup>327</sup> Selon l'article 122 du Traité des Communautés européennes. « Les procédures relatives l'Union européenne, au dialogue social, à l'examen d'accords volontaires, et finalement, les procédures de codification et dispositions d'exécution ».

UE-ALC, ainsi que la communication de la Commission concernant le projet portant sur *l'élaboration d'un plan d'action pour l'Amérique latine*. Dans le cadre de la vérification d'objectifs et de moyens, elle consultera les rapports, les déclarations, les communications, les résolutions précédentes ainsi que les propositions émises lors des sommets des chefs d'État et de gouvernement des pays de l'UE et de l'AL afin d'exposer sa vision globale de la situation. Elle tiendra compte notamment de la nécessité d'accompagner les nouvelles priorités décidées lors du sommet de Rio par des moyens financiers appropriés.

Lors d'une première lecture, le Parlement européen peut voter à la majorité absolue des propositions de modifications des dépenses obligatoires (dépenses agricoles) et non-obligatoires (notamment l'éducation, les programmes sociaux, les fonds régionaux, la formation, etc.). Le budget consacré à l'Amérique latine ne rentre pas dans les dépenses obligatoires. Ensuite, le texte est transmis à nouveau au Conseil. Lors d'une deuxième lecture, le Conseil arrête le montant des dépenses obligatoires et le Parlement celui des dépenses non obligatoires à la majorité de ses membres et des 3/5<sup>e</sup> des voix exprimées.

Le président du Parlement arrête le budget. Finalement, l'exécution du budget est assurée par la Commission européenne.

Une fois le budget approuvé par le Parlement européen, la Commission est chargée de rédiger un *plan d'action définitif* soit par région ou pays pour l'application du budget arrêté et la mise en œuvre des engagements prévus lors des sommets.

A titre d'exemple, examinons l'intervention de la sous-commission du PE, celle *des Affaires étrangères des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense*<sup>328</sup> après discussion et amendements du projet de budget. Dans une première lecture, cette sous-commission a proposé l'intégration des objectifs sécuritaires dans la proposition faite par le Conseil concernant le partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Amérique latine. Elle a proposé le renforcement à tous les niveaux du dialogue politique en matière de sécurité avec les pays latino américains. Ainsi, le Parlement européen à travers les recommandations

---

<sup>328</sup> La sous-commission des « Affaires étrangères des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense », se subdivise en deux sous-commissions ; « droits de l'homme » et « de la sécurité commune et de la politique de défense ». Chacune d'elle compte respectivement 59 et 61 députés, tous membres de la Commission des affaires étrangères. L'existence de cette Commission soulève l'importance croissante du Parlement européen à l'échelle internationale.

de ses commissions et sous-commissions a proposé sept initiatives spécifiques concernant le *plan d'action* voté dans le dernier processus. Le plan d'action devient une *nouvelle stratégie commune pour l'Amérique latine*, en avril de 2002. Cette nouvelle stratégie contient les initiatives destinées à l'amélioration des objectifs de coopération régionale de l'Union européenne avec l'Amérique latine. Sur ce point, voir ci-après le tableau récapitulatif des initiatives de l'Union européenne envers l'Amérique latine.

**Encadré 4: Initiatives**  
**pour l'amélioration des objectifs de coopération européenne en Amérique latine.**

1. « L'établissement d'un partenariat qui va au-delà du politique pour rentrer dans l'économique, le social, et le sécuritaire, reposant sur la charte euro –latino –américaine pour la paix, inspirée de la charte des Nations unies, afin de concrétiser les propositions politiques, stratégiques et de sécurité revêtant un intérêt majeur pour les deux régions ;
2. La création d'une zone euro-latino américaine de libre échange à l'horizon 2010 avec le Mercosur et le Chili.
3. L'élargissement à l'Amérique latine des programmes d'éducation tels que l'ALFA, ERASMUS, SOCRATES : la nouvelle stratégie commune donnant la priorité à l'éducation, à la santé et à la culture.
4. La création d'un Fonds de solidarité bi-régional coordonné par la Commission en collaboration avec des institutions internationales. (La Banque Européenne d'investissement, BEI, la Banque Interaméricaine de développement, BID, la Banque Mondiale BM, etc.), et avec d'autres pays contribuant également par leurs apports à doter ce fonds des ressources budgétaires suffisantes.
5. Un plan global de lutte contre la drogue, la criminalité organisée, ainsi que contre le trafic d'armes de petit calibre à travers la création d'un programme EURO-LATIN-FOR, visant la formation et l'échange des membres des autorités judiciaires et policières et d'un programme EURO-LATIN-LEX pour le rapprochement des législations pour la poursuite effective de ces délits, dans le plein respect des souverainetés respectives.
6. Assurer la cohérence inter-institutionnelle au sein de l'UE, et finalement ;
7. Différencier la disposition financière applicable en Amérique latine à celle des pays de l'Asie ».

Source : Extrait du plan d'action pour l'Amérique latine présenté à l'initiative du Parlement européen, approuvé par la Commission et le Conseil en avril de 2002.

« Document de stratégie régionale Amérique latine, programmation 2002-2006 ».

Une fois les initiatives approuvées, elles seront transmises au Conseil et de nouveau à la Commission pour leur mise en œuvre. Cette nouvelle stratégie contenant les sept points, a été présentée lors du deuxième sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays de l'Union européenne et de l'Amérique latine à Madrid en 2002. De la même façon, la production et l'exécution des documents exigent un suivi détaillé du travail des Commissions parlementaires qui ont eu en charge les questions relatives à l'Amérique latine. Entre-temps, ces commissions et sous-commissions ont subi des changements structurels et organisationnels. Ont-elles été restructurées pour assurer une meilleure efficacité ?

## **B. Le renforcement du rôle des Commissions Parlementaires**

Il revient également au Parlement européen d'approuver les accords d'association ou de coopération avec tel ou tel pays ou groupe de pays tiers. L'exercice de ce pouvoir d'approbation place le Parlement européen devant un choix binaire (acceptation ou refus) et ne lui donne pas nécessairement la capacité d'influer en amont sur la nature et le contenu des traités négociés par la Commission européenne ou les États membres car il se trouve sous la pression conjointe des deux autres piliers du triangle institutionnel.

A cet effet, les trois Commissions parlementaires qui ont travaillé avec l'Amérique latine depuis 1996 ont été la Commission du développement (DEVE) et la Commission des Affaires étrangères, (AFET) ainsi que la Commission du commerce international, (INTA). Ces trois commissions ont travaillé en étroite coopération avec la Commission du contrôle budgétaire, la Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie et la Commission de développement et coopération. C'est à partir de la 4<sup>ème</sup> législature Parlementaire (1994-1999) que les différentes commissions vont subir certains changements significatifs modifiant leur structure. Les tâches sont désormais séparées avec l'objectif de leur donner un meilleur suivi<sup>329</sup>. Cette nouvelle structure parlementaire est sensée d'être plus efficace que la précédente sur la position parlementaire au Conseil.

Les différentes commissions ont un rôle très important dans la négociation des accords et des traités, ainsi que pour la planification de stratégies, par pays, par région ou sous-région. Le tableau suivant résume leurs activités et compétences au sein du Parlement européen.

---

<sup>329</sup> La Commission Affaires étrangères, Droits de l'homme de la sécurité commune et de la politique de défense, devient, à partir de 2004 (fin de la 5<sup>ème</sup> et début de la 6<sup>ème</sup> législature) la Commission d'Affaires étrangères (AFET). De la même façon sera créée en son sein la sous-commission des droits de l'homme (DROI) et la sous-commission de sécurité et défense (SEDE). En ce qui concerne la Commission des relations économiques extérieures qui existait jusqu'en 1999, elle devient la Commission de l'industrie, commerce extérieur, la recherche et l'énergie. A partir de 2004, elle se divise à nouveau en devenant d'un côté la Commission de l'industrie, la recherche et l'énergie, (ITRE) et de l'autre côté, la Commission du commerce international, (INTA). Finalement, la Commission de développement et coopération, devient, à partir de 2004, la Commission de développement, (DEVE), la coopération est comprise dans DEVE.

**Tableau 4 : Les compétences des Commissions DEVE, AFET et INTA, au sein du Parlement européen**

<b>Commissions</b>	<b>Compétences</b>
<b>Commission du développement. DEVE</b>	<p>Cette Commission est compétente pour les questions ayant trait à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la promotion, à la mise en œuvre et au contrôle de la politique du développement et de la coopération de l'Union européenne, y compris : le dialogue politique avec les pays en voie de développement, tant au niveau bilatéral que dans le cadre des organisations et instances interparlementaires internationales pertinentes, l'aide aux pays en voie de développement et les accords de coopération avec ceux-ci, promotion des valeurs démocratiques, de la bonne gouvernance et des droits de l'homme dans les pays en voie de développement; aux questions relevant de l'accord de partenariat ACP-UE et des relations avec les instances compétentes ; à la participation du Parlement à des missions d'observation électorale, le cas échéant en coopération avec d'autres Commissions et délégations pertinentes.</li> </ul>
<b>Commission des Affaires étrangères AFET</b>	<p>Cette Commission est compétente pour les questions ayant trait :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Dans ce contexte, la Commission est assistée par une sous-commission « sécurité et défense » ;</li> <li>- aux relations avec les autres institutions et organes de l'Union européenne, les Nations unies et les autres organisations internationales et assemblées interparlementaires pour les matières relevant de sa compétence ;</li> <li>- au renforcement des relations politiques avec les pays tiers, en particulier ceux situés à proximité géographique immédiate de l'Union, au travers des grands programmes de coopération et d'assistance ou d'accords internationaux tels que les accords d'association et de partenariat ;</li> <li>- à l'ouverture, au suivi et à la conclusion des négociations concernant l'adhésion d'États européens à l'Union ;</li> <li>- aux questions concernant les droits de l'homme, la protection des minorités et la promotion des valeurs démocratiques dans les pays tiers. Dans ce contexte, la Commission est assistée par une sous-commission « droits de l'homme ». Sans préjudice de la réglementation applicable, les membres d'autres Commissions et d'organes exerçant des responsabilités dans ce domaine sont invités à assister aux réunions de la sous-commission.</li> </ul>
<b>Commission du commerce international INTA</b>	<p>Cette commission est compétente pour les questions ayant trait :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- à la définition et à la mise en œuvre de la politique commerciale commune de l'Union et de ses relations économiques extérieures, et notamment :</li> <li>- aux relations financières, économiques et commerciales avec des pays tiers et des organisations régionales ;</li> <li>- aux mesures d'harmonisation ou de normalisation technique dans les domaines régis par les instruments du droit international ;</li> <li>- aux relations avec les organisations internationales pertinentes et les organisations de promotion de l'intégration économique et commerciale régionale en dehors de l'Union ;</li> <li>- aux relations avec l'Organisation mondiale du commerce, y compris avec sa dimension Parlementaire.</li> </ul> <p>La Commission assure la liaison avec les délégations interparlementaires et ad hoc compétentes en ce qui concerne les aspects économiques et commerciaux des relations avec les pays tiers.</p>

Source : Parlement européen, Commissions Parlementaires permanentes.

### **C. La coopération entre commissions parlementaires concernant l'Amérique latine : procédure efficace ou procédé cosmétique ?**

A l'instar de la Commission développement (DEVE) et commerce international (INTA), la Commission Affaires étrangères, (AFET) peut aussi faire usage des différentes

procédures d'adoption des textes du Conseil, comme il est précisé dans les traités<sup>330</sup>. Depuis 1996, cinq propositions émanant uniquement du Conseil concernant l'AL sont arrivées aux mains de la Commission AFET.

En 1999, elle a élaboré son premier rapport sur une proposition relevant de la procédure de codécision portant sur la *reconstruction de l'Amérique centrale* suite au passage de l'ouragan Mitch en octobre 1998. Le rapport est adopté sans débat en première lecture. A la même période, deux rapports sont produits selon la procédure de consultation suite à l'initiative du Conseil. Le premier concerne la *formation d'un partenariat global avec le MERCOSUR* et une *stratégie commune pour les relations Union européenne – Amérique latine*<sup>331</sup> à l'issue du premier Sommet UE-AL tenu à Rio de Janeiro. Le rapport a été présenté lors du deuxième sommet à Madrid en 2002. Les deux documents sont approuvés sans débat, en première lecture. La Commission AFET a donné son *avis conforme* lors de son troisième rapport concernant la proposition du Conseil relative à la *conclusion d'un accord d'association entre la Communauté européenne et la République du Chili*. Finalement, suivant la procédure de consultation, la Commission AFET répond à la proposition du Conseil relative à la *conclusion d'un accord de dialogue politique et de coopération entre les États membres de la Communauté européenne et les États membres de la Communauté andine*<sup>332</sup>.

De son côté, la Commission du commerce international INTA a été sollicitée par le Conseil de l'Union européenne pour la consultation des documents concernant les différentes initiatives cités auparavant. En janvier 1997, est approuvée par consultation la proposition du Conseil relative à la conclusion de l'Accord-cadre de coopération destiné à préparer l'objectif final *d'une association politique et économique entre la Communauté européenne et la République du Chili*. En avril 1998, la Commission du commerce international émet son « avis de conformité » à la recommandation du Conseil relative à la *conclusion de l'accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement entre la Communauté européenne d'une part, et le Mexique d'autre part*. La Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie, en avril 1999, avise de conformité l'accord intérimaire entre l'Union européenne et le Mexique concernant la proposition du

---

<sup>330</sup> La procédure législative n'est pas choisie librement, les différents traités ont rédigé, au fur et à mesure une liste des procédures à appliquer selon le cas et suivant la demande.

<sup>331</sup> Stratégie de programmation 2002-2006, que nous venons de mentionner auparavant.

<sup>332</sup> Les républiques de Bolivie, de Colombie, de l'Équateur, du Pérou et la République bolivarienne du Venezuela, d'autre part, ainsi que avec les républiques du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Panama.

Conseil relative à la conclusion de l'accord de partenariat économique, de coordination politique et de coopération commerciale entre la Communauté européenne et ses États membres d'une part, et le Mexique d'autre part. Finalement, en mai 2003 les Commissions « commerce international et recherche et énergie » sont à nouveau consultées par le Conseil de l'Union européenne concernant le rapport sur la proposition de décision du Conseil portant sur la « conclusion de l'accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et la République du Chili ». Pour une meilleure compréhension, voir Tableau III: Rapports entre Commissions Parlementaires concernant l'Amérique latine de 1996 à 2006 ci-après.

**Tableau 5 : Relation des rapports entre Commissions Parlementaires concernant l'Amérique latine de 1996 à 2006.**

<i>Année</i>	<i>Décision</i>	<i>Commission</i>	<i>Objectif</i>
<b>1996</b>	<b>CNS</b>	<b>AFET</b>	- Partenariat global avec le MERCOSUR - Stratégie commune UE-AL - Accord d'association UE-Chili - Accord de dialogue politique UE-CAN
<b>1997</b>	<b>CNS</b>	<b>INTA</b>	- Association de caractère politique et économique
<b>1998</b>	<b>COD</b>	<b>INTA</b>	- Accord intérimaire UE-Mexique
<b>1999</b>	<b>CNS</b>	<b>INTA</b>	- Signature de sur l'accord de partenariat économique de coordination politique et de coopération commerciale entre l'UE et le Mexique.
<b>2003</b>	<b>COD</b>	<b>INTA</b>	- Accord scientifique et de technologie UE- Chili.
<b>2006</b>	<b>COD</b>	<b>INTA</b>	- Relations économiques et commerciales de l'UE avec le Mercosur dans la perspective de la conclusion d'un accord interrégional d'association
<b>2006</b>	<b>COD</b>	<b>AFET</b>	- sur un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine (3 lectures) - sur un accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Communauté andine et ses pays membres, d'autre part - sur un accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les pays d'Amérique centrale, d'autre part
<b>2006</b>	<b>AVIS</b>	<b>DEVE</b>	- sur les relations économiques et commerciales entre l'UE et le Mercosur en vue de la négociation d'un accord d'association interrégional - sur un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine

Source : Élaboration propre sur analyse des rapports des Commissions Parlementaires de 1996 à 2006.

Pour la Commission du développement, la règle de codécision est devenue la procédure la plus utilisée. La codécision montre un vrai partage des pouvoirs dans la pratique législative entre le Parlement et le Conseil de l'Union européenne. La Commission du développement a utilisé la codécision tout d'abord pour l'approbation de l'instrument financier *Investment Partners* destiné aux pays d'Amérique latine, d'Asie, de la Méditerranée et d'Afrique du sud. Le débat sur cet instrument financier nous le trouvons à plusieurs reprises lors des réunions du Conseil de l'UE depuis juin 2000. La décision de l'application de l'instrument financier est suivie

par la Commission du développement dès mars 2001. Après une recommandation en 2<sup>e</sup> lecture par le Conseil de l'Union européenne, il est adopté par codécision avec le Parlement à la fin 2001. Les deux autres rapports concernent la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, « *relative aux actions dans le domaine de l'aide aux populations déracinées dans les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie* » et le rapport « *sur la proposition de règlement de la Commission relatif à la coopération de la Communauté avec les pays d'Asie et d'Amérique latine* » pour lesquels la Commission de développement est sollicitée par le Conseil par codécision<sup>333</sup>.

Le temps moyen nécessaire à l'adoption d'actes législatifs soumis à la procédure de codécision entre le Parlement et le Conseil est d'au moins 639 jours. Cela concerne tous les « actes accords » conclus sans avoir recours à la procédure de conciliation. En revanche, les procédures avec conciliation durent environ 892 jours. Enfin, la moyenne des 166 procédures clôturées jusqu'en juin 1999 était de 738 jours. Ainsi, le temps moyen nécessaire pour l'adoption des actes relevant de la procédure de coopération était de 734 jours. En d'autres termes, la codécision ne dure que quatre jours de plus que la coopération. Donc aussi bien pour la coopération que pour la codécision, il faut approximativement deux ans entre la proposition formelle de la Commission et l'adoption d'actes législatifs contraignants<sup>334</sup>.

Comment expliquer ces périodes si longues et un temps nécessaire peu ou prou équivalent pour la codécision et la coopération contrairement à ce que pensaient les décideurs de Maastricht ? Une explication pourrait être que l'institution législative directement impliquée dans la codécision n'agisse presque exclusivement qu'en tant qu'adversaire, pour obtenir un certain rendement afin d'attirer l'attention du public et d'acquérir une certaine légitimité. On pourrait porter notre regard plus loin en disant que soit le Parlement, soit le Conseil devraient préférer des meilleures solutions, au lieu de s'épuiser dans des négociations interminables, et de s'opposer interminablement car dans ces conditions, un accord commun est loin d'être trouvé. Si cet argument s'avérait être le correct, il faut s'attendre à une forte diminution des réunions de conciliation concernant les actes législatifs conclus entre 1996 et 1999. Ainsi, le gain de temps de la procédure de codécision ne provient pas d'un quelconque mauvais conflit d'intérêts mais du travail collectif des parlementaires, du COREPER et de la Commission. Or, les

---

<sup>333</sup> Octobre 2004, document relatif à la modification du règlement (CE) n° 2130/2001 « *sur les actions dans le domaine de l'aide aux populations déracinées dans les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie*, pour plus d'informations sur les rapports et les procédures de décision, voir Annexe II.

<sup>334</sup> MAURER (A), « *Le pouvoir renforcé du Parlement européen après Amsterdam* », Editions Peter Lang, Collection, La cité européenne n° 23, Bruxelles, 2000 p. 73

retards les plus importants observés dans la procédure de codécision se sont produits d'une part, à cause des procédures interminables liées à l'adoption de la première lecture du Parlement et d'autre part, à la position commune du Conseil où aucun délai n'est fixé. Au cours de cette étape de la procédure de codécision, les institutions débattent de l'acte dans différents groupes politiques de travail pour préparer la proposition de résolution de la Commission.

## **Paragraphe II. La démocratie multinationale des groupes politiques, influence sur les propositions de résolution du Parlement européen**

Ce sont les choix politiques qui déterminent leurs prises de position. Les groupes pratiquent la discipline de vote. Ils s'appuient sur des partis politiques transnationaux qui disposent de leurs propres programmes et auxquels adhèrent les partis de chaque État. Peu à peu, se met ainsi en place une sorte de démocratie multinationale à l'échelon européen<sup>335</sup>.

Quand le Parlement européen se réunit à Strasbourg ou à Bruxelles, les séances se déroulent de la façon suivante : l'ordre du jour mentionne les thèmes les plus urgents à traiter en priorité. Ensuite, les différents thèmes sont examinés tenant compte de l'ordre du jour. Si le débat sur ces sujets est clos, la procédure de votation des textes ou des sujets se poursuit. Si un thème suscite débat, une Commission compétente est désignée pour son étude. Une fois le traitement en Commission achevé, cette dernière va se réunir en assemblée pour communiquer la décision prise. Subséquemment, des questions vont être posées aux membres de cette Commission (conformément à l'article 42 paragraphe 5 du règlement<sup>336</sup>). Les questions devront être traitées de façon orale et par écrit.

Enfin, selon le rapport de la Commission, des rapporteurs appartenant aux groupes politiques<sup>337</sup> vont être convoqués pour donner leur avis dans un document nommé *propositions*

---

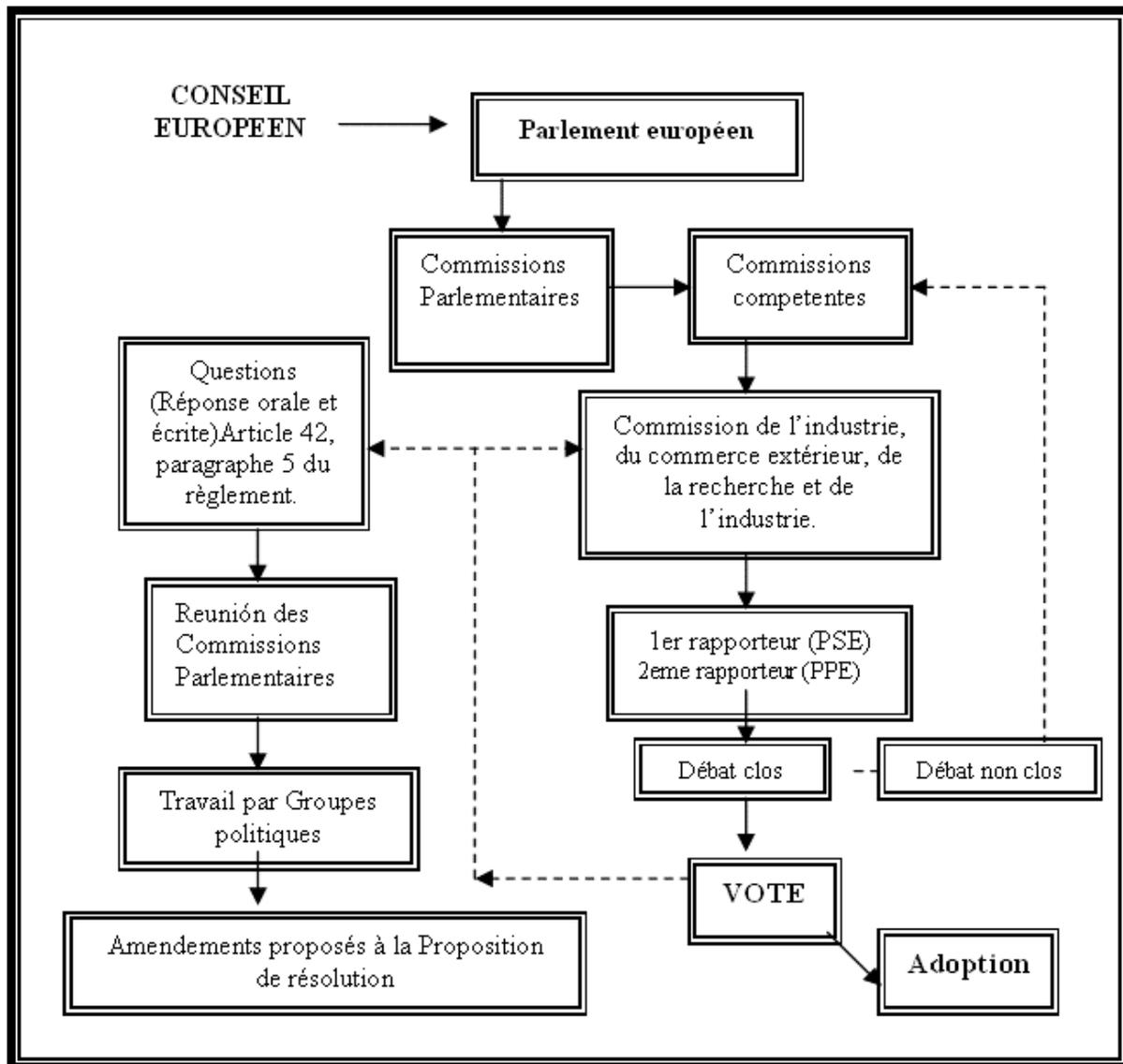
<sup>335</sup> GIULIANI (J.), « *Qui influence le Parlement européen ?* », Article du Figaro.fr, chronique hebdomadaire, 05/05/2009.

<sup>336</sup> Le délai visé à l'article 39, paragraphe 1, du traité UE court à compter de l'annonce faite en séance plénière de la réception par le Parlement dans les langues officielles d'une initiative ainsi que de l'exposé des motifs, qui doit confirmer la conformité de l'initiative avec le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité CE

<sup>337</sup> Les députés siègent en groupes politiques ; ils se regroupent non par nationalité mais en fonction de leurs affinités politiques. Il y a actuellement sept groupes politiques au Parlement européen : Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens) et des Démocrates européens, Groupe socialiste au Parlement européen, Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, Groupe des Verts/Alliance libre européenne, Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique, Groupe Indépendance/Démocratie, Groupe Union pour l'Europe des Nations.

de résolution<sup>338</sup> Ce document sera ensuite remis à la sous-commission en charge de son évaluation. Dans la proposition de résolution, les groupes politiques vont déplorer, constater, regretter, approuver, et prendre conscience des sujets qui ont été abordés dans la séance plénière. Prenons par exemple la communication des groupes politiques sur la réalisation du deuxième Sommet UE-AL à Madrid en 2002. Ci-après se résume le Circuit de la procédure d'adoption des textes dans les arènes du Parlement européen par les Commissions permanentes et par les groupes politiques.

**Schéma 9 : Circuit simplifié de la procédure législative dans les arènes du Parlement européen par les Commissions permanentes et par les groupes politiques.**



Source : Élaboration propre grâce à l'information du Parlement européen <http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/>

<sup>338</sup> Les propositions de résolutions sont des documents de séance et sont déposés à la suite d'une déclaration de la Commission. Elles expriment l'avis des groupes politiques parlementaires

Dans la proposition de résolution du 20 juillet 1999 déposée<sup>339</sup> par les députés du groupe Parti Populaire Européen (PPE), Poettering et Grossetête, à la suite de la déclaration de la Commission portant sur les conclusions du Conseil européen des 3 et 4 juin 1999 à Cologne, les députés vont exprimer dans la partie « *relations extérieures* », leur approbation sur l'organisation et les résultats du premier sommet UE-AL qui s'est tenu à Rio de Janeiro. Ils décident de convoquer un nouveau sommet en 2000 à Madrid en soulignant la nécessité d'exploiter au maximum les nouvelles attentes offertes par ces sommets « *en vue de renforcer les relations entre l'Union européenne et les mouvements d'intégration qui se manifestent en AL ; en soulignant l'importance de la conclusion d'un accord de libre échange entre l'UE et ses partenaires sud-américains* »<sup>340</sup>. Cette résolution sera transmise au Conseil et à la Commission, aux gouvernements et aux Parlements des États membres. En revanche, dans une proposition de résolution au nom du groupe politique *Verts et Alliance libre*, les députés vont fortement déplorer les préparatifs du sommet argumentant que ni eux ni la société civile n'ont été suffisamment consultés. Ils « *regrettent qu'au cours du Sommet, aucune mesure substantielle n'ait été prise pour remédier au grave déséquilibre qui marque les relations économiques internes aux pays d'AL d'une part et des relations économiques entre les deux continents d'autre part* »<sup>341</sup>. Malgré les réticences des Verts, le Parti Socialiste Européen (PSE) se félicitera de l'organisation et des résultats, ainsi que de l'aboutissement des négociations avec le Mexique et le Chili.

Chaque groupe politique profite de son droit de parole pour non seulement se féliciter des objectifs accomplis, mais pour faire valoir ses intérêts se faisant entendre sur les décisions à *minima* pour l'AL qui parfois entourent les décisions tantôt du Conseil tantôt du Parlement européen.

### **A. L'adoption des textes finaux : des textes trop souvent superficiels.**

Le Parlement européen a été soigneusement tenu à l'écart de la politique étrangère et de défense. Il n'y a jamais brillé, malgré quelques experts connus. Sur les questions économiques

---

<sup>339</sup> Tout au long de la procédure législative, le Parlement et ses Commissions demandent à avoir accès à tous les documents relatifs aux propositions de la Commission dans les mêmes conditions que le Conseil et ses groupes de travail.

<sup>340</sup> Proposition de résolution du 20 juillet 1999, déposé à la suite de la déclaration de la Commission sur les conclusions du Conseil européen des 3 et 4 juin 1999 à Cologne au nom du groupe PPE. (PE 279-908)

<sup>341</sup> Idem, pour plus d'informations, voir la proposition de résolution du 20 juillet 1999. PPE. (PE 279-908)

et sociales, il a en revanche démontré un savoir faire et une capacité de décision réelle. A cet effet, il a adopté au fil des ans des documents législatifs importants et il est devenu incontournable au sein des institutions communautaires. Les documents législatifs consolidés contiennent le texte intégral de la proposition avec les amendements adoptés par le Parlement. Ces documents sont établis par le Parlement et transmis au Conseil pour servir de base aux délibérations du Conseil en vue de l'adoption de sa position commune ou de l'acte en question.

Les textes adoptés qui font l'objet des *rapports consolidés*, sont des documents qui ont été soumis à deux ou trois lectures et qui, après accord du Parlement et du Conseil, deviennent les *rapports finaux*. Tous les documents concernant l'Amérique latine depuis 1996 ont été adoptés sans débat par les trois Commissions parlementaires saisies : AFET, DEVE et INTA. Elles ont été suivies par la même démarche qui avait prévalu dans les déclarations du Conseil de l'UE, c'est-à-dire sans débat. Dès lors, on peut s'interroger sur la nécessité de passer par une procédure de consultation ou de codécision ou même d'avis conforme si au final, les décisions concernant l'AL sont dans leur majorité prises *par défaut*, (faute de mieux). Les décisions montrent à première vue l'élargissement des compétences législatives du Parlement européen inscrites dans la lutte institutionnelle vers la réduction du déficit démocratique Parlementaire. Or les nouvelles mesures alourdissent les décisions, même si le but recherché était le contraire. La question qui se pose ici est de savoir si cela est le signe d'un désintérêt de l'Europe pour la région latino-américaine ? Non, car au-delà des objectifs politiques tels que le dialogue politique, le développement économique avec les investissements directs, la coopération dans le domaine de l'éducation, la lutte contre la drogue et la cohésion sociale, la nouvelle stratégie latino-américaine de l'Union européenne est avant tout une stratégie de développement avec un très fort objectif politique pour les pays les plus pauvres de l'Amérique latine.

En vue de développer cet objectif politique, la décision au sein du Parlement européen se déroule comme suit. Tout d'abord, la Commission invite le Conseil et le Parlement européen à examiner cette présentation détaillée de la stratégie. Ce document est donc envoyé pour consultation (CNS) au Parlement européen qui a désigné les Commissions compétentes à savoir ; la Commission des affaires étrangères, AFET et à la Commission de Développement DEVE (la Commission responsable du développement de la stratégie est aussi la première saisie au fond et la deuxième est la Commission saisie pour avis). Cette dernière a rendu son

*projet d'avis* le 11 janvier 2006 à l'intention de l'AFET<sup>342</sup>. Dans le projet d'avis, la Commission DEVE invite l'AFET à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera quatre suggestions, à savoir<sup>343</sup> :

« Faire de la cohésion sociale le thème prioritaire de sa politique d'aide et de coopération au développement » pour l'Amérique latine, et centrer son attention sur la réduction des inégalités sociales et sur l'intégration de groupes qui sont actuellement majoritairement marginalisés dans la société et exclus de nombreuses opportunités.

Destiner la majeure partie des fonds de réduction de la pauvreté, et insister pour que les actions traitent également l'inégalité sociale, la pauvreté et l'exclusion sociale dans les autres pays de la région.

Approfondir la coopération dans les domaines de l'éducation et des soins de santé car il s'agit des secteurs clés pour la réalisation des Objectifs du Millénaire donc, hautement prioritaires dans le programme de développement.

Accorder beaucoup plus d'attention à l'éducation basique, afin de répondre aux besoins des couches les plus pauvres de la population de la société latino-américaine.

L'AFET aura comme base de son rapport final sur les documents tels que le rapport de la Commission, l'avis de la Commission de développement, les déclarations précédentes (issues des trois sommets des chefs d'État et de gouvernement d'Amérique latine, des Caraïbes et de l'Union européenne) la déclaration de Luxembourg<sup>344</sup>, l'acte final de la XVIIème Conférence inter parlementaire Union européenne-Amérique latine<sup>345</sup>, la résolution du 15 novembre 2001 sur un partenariat global pour les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine<sup>346</sup>.

Le 8 décembre 2005, la Commission saisit le Conseil et le Parlement européen pour l'élaboration d'un rapport qui sera publié le 19 janvier 2006<sup>347</sup>. Dans ce projet de rapport,

---

<sup>342</sup> Projet d'avis provisoire, 2005/2241(INI) de la Commission du développement à l'intention de la Commission des affaires étrangères sur un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine ((2005/2241(INI))).

<sup>343</sup> Idem

<sup>344</sup> Déclaration ministérielle adoptée lors de la XIIème réunion ministérielle entre le Groupe de Rio et l'Union européenne, qui s'est tenue à Luxembourg le 27 mai 2005

<sup>345</sup> Conférence interparlementaire Union européenne-Amérique latine, tenue à Lima du 14 au 16 juin 2005

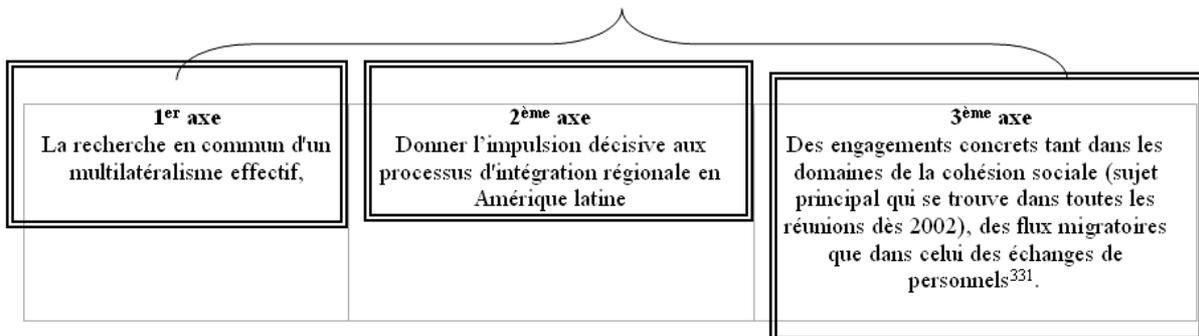
<sup>346</sup> JO C 140 E du 13.6.2002, p. 569.

<sup>347</sup> Commission des affaires étrangères, « projet de rapport », « sur un partenariat entre l'Union européenne et

l'AFET condense les propositions du DEVE et de la Commission en deux points, à son avis, essentiels :

a). Relancer le partenariat stratégique bi-régional lors du Sommet de Vienne ; b). Inscrire le partenariat stratégique bi-régional dans une perspective globale. Compte tenu de la proximité du sommet de Vienne en plus de la logistique qu'implique une nouvelle stratégie, il est important de mentionner la rapidité exceptionnelle avec laquelle le document avait été traité. Il a été publié le 19 janvier 2006, seulement un mois et demi après le premier projet d'initiative. En ce temps, le Parlement européen se trouve à la veille des vacances de *la période bleue* c'est-à-dire, une semaine après les vacances de Noël. Il était évident que s'il ne traitait pas rapidement l'affaire, les rapports finaux ne seraient pas prêts à temps, car la période de traduction prend trois semaines<sup>348</sup>. Prenant en compte les longs délais pour l'approbation d'un document au sein du Parlement européen, dans le cas de celui-ci, émis lors du Sommet de Vienne, il a été approuvé très rapidement. De la même façon, il a été recommandé pour le Sommet de Vienne, d'adopter un nombre limité d'engagements décisifs et vérifiables propres avec l'objectif principal de donner un nouvel élan au Partenariat stratégique autour de trois grands axes:

**Schéma 10 : Axes partenariat : les engagements pour le sommet de Vienne de 2006.**



Source ; *Déclaration de Vienne*, Sommet UE-ALC, 2006.

Les députés de la Commission DEVE ont proposé neuf amendements au projet d'avis. Les amendements proposés impliquent des adaptations qui seront incorporés aux textes afin d'améliorer

*l'Amérique latine* » 2005/2241(INI), 19/01/2006.

<sup>348</sup> Entretien avec Djamila CHIKHI, Adjointe de la Direction « Méditerranée, Proche et Moyen Orient. mars 2006.

son contenu en le rendant plus explicite et concret<sup>349</sup>. Ces amendements ont été publiés le 3 février 2006. De la même façon, les députés de la Commission AFET ont proposé de leur côté 101 amendements à leur propre projet de rapport. Ces amendements ont été publiés le 6 février 2006. Ainsi, après un long processus, un avant-dernier document d'avis est publié par le DEVE, invitant l'AFET à incorporer dans la proposition de résolution 13 suggestions finales<sup>350</sup>. Le document est passé en première lecture et a été adopté et publié comme *document final et officiel corrigé*, et amendé, et finalement publié par la Commission. L'activité parlementaire d'adoption de textes et jusqu'à l'émission du document final se déroule en neuf étapes. Pour une meilleure compréhension de l'adoption du texte, voire schéma X : Circuit simplifié de l'activité Parlementaire sur l'adoption du document ; *Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine*. Page suivante.

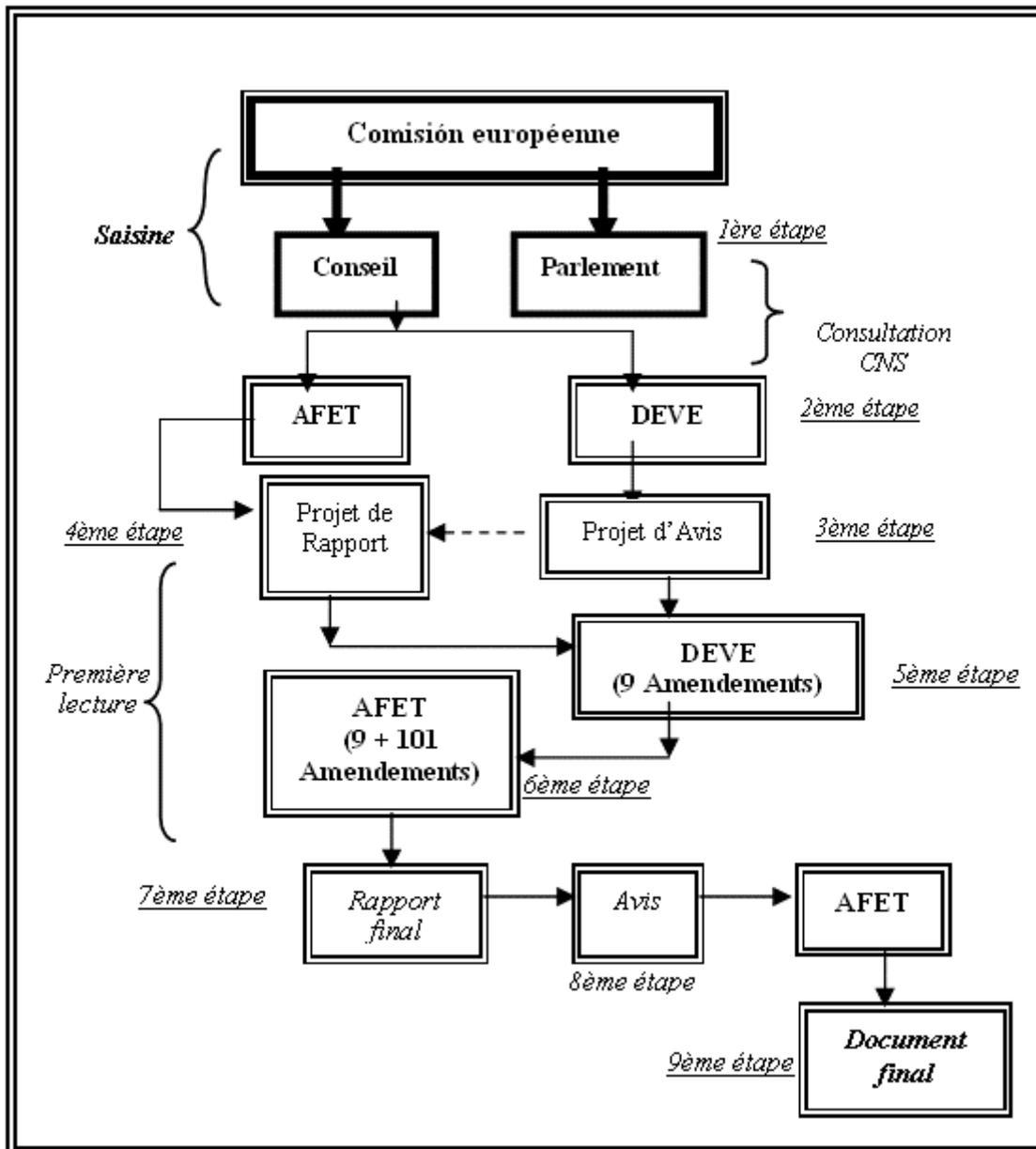
En effet, la proposition d'initiative de la Commission passera par neuf étapes pour que le document puisse être adopté par le PE. Ensuite, ce dernier reviendra au Conseil qui le transmettra à la Commission pour sa mise en œuvre. Comme nous allons le voir, le rôle de la Commission dans le triangle institutionnel est aussi très important. Notre choix de traiter de cette institution en fin d'analyse est lié au rôle déterminant que la Commission européenne joue dans la préparation des projets, leur adoption et leur exécution, opérant comme le cœur même de l'UE. Comme nous l'avons vu tout au long de cette analyse, ni le Conseil ni le PE ni la Commission agissent seuls, ces institutions travaillent en étroite collaboration avec les autres institutions européennes (CES, Comité des régions, BEI) et les gouvernements des États membres. Bien que la Commission élabore des propositions, toutes les décisions législatives importantes sont prises par les ministres des États membres réunis au sein du Conseil de l'Union européenne. Les ministres prennent en considération les résolutions du Parlement européen. La mission qui incombe à la Commission européenne, tantôt à l'intérieur comme dans les relations extérieures, consiste à réaliser les objectifs fixés. Malheureusement la tâche n'est pas toujours facile étant donné la lourdeur décisionnelle des institutions à laquelle la Commission doit aussi faire face.

---

<sup>349</sup> Commission du développement, DEVE, « Projet d'avis », « *sur un partenariat entre l'Union européenne et l'Amérique latine* » (COM (2005)0636 – 2005/2241(INI)).

<sup>350</sup> Commission du développement, DEVE, « Avis » à l'intention de la Commission des affaires étrangères, « *sur un partenariat entre l'Union européenne et l'Amérique latine* » 2005/2241(INI). 21/02/2006.

**Schéma 11 : Circuit simplifié de l'activité Parlementaire sur l'adoption du document «Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine ».**



Source : Élaboration propre à travers l'information du Parlement européen

<http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/>

Compte tenu de la difficulté de chiffrer les contacts informels, il semble quasi impossible de connaître la réelle influence du Parlement européen sur l'évolution institutionnelle et surtout sur l'inclination politique envers l'Amérique latine. Comment le Parlement européen peut-il donner une impulsion au processus d'initiative institutionnelle ? Comme le défend Richard Snyder, le Parlement européen est un « *civitas multinationale* », « *une diversité au sein d'une*

*unité* ». Il s'agit d'une auto représentation fonctionnelle d'une plus grande conscience ainsi qu'un regroupement important d'intérêts, de valeurs, de besoins et de demandes<sup>351</sup>. Chaque acteur Parlementaire est engagé vis-à-vis des autres. Les acteurs profitent d'un soutien stable ou d'une coalition de compromis. En d'autres termes, il existe un système de votation équitable qui empêche la domination ou l'imposition.

Le processus décisionnel prend la forme de négociations continues au cours desquelles chaque solution est la base de la prochaine rencontre. Comme Hellen Wallace le souligne : « *Une des raisons de la prédominance des négociations au centre du processus a un lien avec le cartel d'élite qui dominait les forums de négociations et les intérêts sous-jacents. Le cartel a été menacé par l'impact d'autres formes d'influence politique telles que l'imposition des politiques par les cours (de Justice des Communautés européennes) et l'émergence d'une forme de Parlementarisme à niveau communautaire* <sup>352</sup> ». Néanmoins, le cartel d'élite continue d'exister selon les politiques à défendre. Dans ce cas, il s'agit du PPE (Parti Populaire Européen). Dans le cas des politiques extérieures concernant l'espace latino américain, les députés d'origine espagnole sont *les monopolisateurs* du processus en montrant la grande influence qu'ils possèdent sur l'initiative des actes législatifs concernant l'Amérique latine. Considérant l'avantage qu'ils possèdent par rapport à la langue commune (le castillan) ils deviennent « *in personam* » les interlocuteurs latino américains dans les enceintes européennes. Et pas uniquement latino américaines mais en tant que fenêtre d'opportunité pour asseoir leur influence nationale dans les enceintes européennes<sup>353</sup>. Cette dernière réflexion montre la différence entre l'intérêt national et l'intérêt communautaire, ainsi que

---

<sup>351</sup> BRUCK (WH), SAPIN (B) et SNYDER (RC), Ibid. p 11.

<sup>352</sup> WALLACE (H), "Policy and Politics in the EU: The Challenge of Governance" in "Policy Making in the European Union" Oxford University Press, Oxford, 1996. p 33.

<sup>353</sup> Nous pensons notamment au débat qui concerne le dialogue méditerranéen sur l'îlot Persil dont sa souveraineté demeure disputée par le Maroc et l'Espagne qui tous deux le revendiquent en s'appuyant sur des données géographiques et historiques. De même que Ceuta et Melilla et autres débats juridictionnels que Bernard Labatut évoque dans ses articles. Pour plus d'informations, voir LABATUT (B), « *Les oscillations de la diplomatie espagnole* », LE MONDE, 18.02.05. *Les relations avec le Maroc avaient été dévastées par la crise de l'îlot Persil. Parce que de bonnes relations bilatérales sont prioritaires pour la sécurité de la frontière sud de l'Espagne, là aussi, les symboles se sont voulus forts : visite de M. Zapatero à Rabat sitôt investi, resserrement de la coopération policière en matière de lutte antiterroriste et pour faire face à l'immigration clandestine. Après que l'enquête sur les attentats de Madrid a levé les suspicions sur une éventuelle implication d'une filière marocaine, le roi Juan Carlos a effectué, en janvier 2005, sa première visite d'État au Maroc depuis un quart de siècle. La diplomatie espagnole s'est voulue efficace, elle a quelques succès à son actif. Elle s'est impliquée dans la relance du groupe 5 + 5, ce qui répond à l'objectif d'une politique globale avec le Maghreb et lui permet de se poser en moteur du partenariat euro-méditerranéen. Ce dynamisme se retrouve en Amérique latine. La priorité était de retrouver une crédibilité, l'alignement inconditionnel sur les États-Unis et le rôle joué par les entreprises espagnoles en Argentine ayant considérablement dégradé son image dans les dernières années. Sur ce point, voir aussi, LABATUT (B), « *Quelle Méditerranée pour quelle Europe ?* », Revue Paix et Sécurité internationales, Tanger, n° 1, 2003, pp. 15 à 30.*

l'europanisation des intérêts nationaux espagnols compte tenu de leur avantage sur la politique étrangère en Amérique latine (à approfondir dans la Section deuxième).

Le débat latino américain et les intérêts espagnols qui l'entourent vont au-delà de la simple figure d'avocats des causes nobles. Pour l'Espagne, l'Amérique latine est un échelon européen à gravir. C'est une façon d'asseoir la crédibilité de la politique étrangère espagnole et d'acquérir une influence au sein de l'Union européenne, influence qui se traduit par une reconnaissance au sein des instances européennes.

L'aventure espagnole en Amérique latine est pleine d'intentions évidentes et secrètes favorisant (ou pas, à cause des innombrables incompréhensions) le rapprochement des deux continents. L'Union européenne représente pour l'Amérique latine un partenaire fort important en matière de soutien international européen dans les enceintes internationales telles l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation mondiale du commerce, entre autres. Cela a été le cas, lorsque le gouvernement espagnol a signé un mémorandum d'accord avec l'OMC au sujet d'une contribution de 342 000 € qui servira à financer des activités d'assistance technique et de formation en Amérique latine et aux Caraïbes.

Ce don a été utilisé pour financer des activités de formation y compris des cours organisés en Amérique latine et aux Caraïbes en coopération avec l'ALADI (l'Association latino-américaine d'intégration), la BID, (Banque interaméricaine de développement), l'INTAL, (l'Institut pour l'intégration de l'Amérique latine et des Caraïbes), l'Université de Georgetown à Washington D.C. et l'OEA, (l'Organisation des États américains). Ce nouveau don porte la contribution de l'Espagne aux activités d'assistance technique et de formation de l'Organisation mondiale du commerce depuis 2001 à 1,4053 M €.

Les pouvoirs législatifs conquis par le Parlement européen ne doivent pas seulement être pris en considération pour des raisons théoriques. Ils lui permettent en effet de jouer un rôle majeur au fur et à mesure que les normes législatives produites à niveau communautaire prennent une part croissante dans les corpus juridiques des États membres de l'Union. Un député européen peut ainsi peser sur l'édiction d'une directive, dont il va négocier le contenu avec les représentants des États réunis en Conseil des ministres. n Député national devra, ainsi se contenter de transposer cette directive dans le droit national, puisque le gouvernement a donné son accord pour son adoption. Lors de la décision de politiques nationales, le processus

et presque le même. Les politiques nationales deviennent européennes grâce à l'accord implicite des représentants nationaux au sein des institutions politiques.

In fine, la conjonction accrue des trois fonctions du Parlement européen (budgétaire, législative et de contrôle) a renforcé progressivement l'influence du Parlement européen, c'est-à-dire sa capacité à peser sur les décisions prises. Par ailleurs, du point de vue du jeu interinstitutionnel communautaire, l'extension de compétences du Parlement européen en matière d'implication budgétaire, de production législative et d'activité de contrôle a eu pour effet d'accroître l'influence du Parlement européen non seulement sur la Commission mais aussi sur le Conseil des ministres, à tel point qu'il est devenu un véritable co-législateur. Aujourd'hui, le Parlement européen est parvenu à être un véritable pouvoir au sein de l'Union, dont les normes sont applicables directement en vertu des principes d'effet direct et de primauté du droit communautaire, il est devenu un acteur institutionnel majeur du système politique de l'Union européenne. Son influence et ses prérogatives sont déterminantes dans la conduite des affaires européennes.

## **B. Deux sources d'opacité pour les politiques européennes : les jeux d'influence nationale et la concurrence intra-institutionnelle.**

L'europanisation peut être définie, selon Claudio Radaelli, comme « le processus de construction, diffusion et institutionnalisation de règles formelles et informelles, procédures, paradigmes et de « styles », « manières de faire les choses » et idées et normes partagées qui ont été définies et consolidées dans la construction d'une politique publique de l'Union européenne mais aussi dans le domaine diplomatique puis incorporées dans la logique discursive européenne, dans l'identité, dans les structures publiques et les politiques publiques »<sup>354</sup>.

---

<sup>354</sup> *“Processes of a construction, diffusion and institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, “ways of doing things” and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies”* in RADAELLI (C), *“The Domestic Impact of European Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research”*, Revue de Politique européenne, N°5, Paris, 2001, p. 107-142.

Cette approche permet notamment d'inclure les phénomènes d'eupéanisation affectant les domaines pour lesquels l'Union européenne n'a pas de compétence ou une compétence faible comme certaines politiques relevant du pilier communautaire.

L'évolution de la notion d'eupéanisation repose sur le constat que les « effets d'eupéanisation » vont bien au-delà de l'impact même indirect, des politiques de l'Union. Dans cette perspective, l'eupéanisation n'a plus grand-chose à voir avec l'émergence encore hypothétique d'un niveau de gouvernance supérieur au niveau national. Il s'agit plutôt de prendre la mesure du fait que les politiques nationales sont de plus en plus soumises à des contraintes cognitives et normatives qui dépassent le niveau national. Ces contraintes peuvent prendre la forme de diffusion de modèles de « bonnes pratiques » qui vont désigner les « bons » et les « mauvais » élèves, comme c'est le cas en matière de dépenses publiques. L'eupéanisation recouvre alors l'émergence de modèles de politiques publiques qui constituent autant de références autour desquelles les politiques nationales « doivent » se positionner, y compris pour les contester éventuellement. L'eupéanisation offre aux différents acteurs des espaces de jeux nouveaux, par exemple l'interaction politique entre l'Union européenne et l'Amérique latine qui peut s'expliquer à travers l'eupéanisation des politiques nationales espagnoles. Cependant, il faut prendre garde ici de ne pas assimiler eupéanisation et uniformisation des politiques; dans tous les cas, la haute dépendance nationale reste fondamentale pour comprendre comment les normes européennes, qu'elles soient formelles ou informelles, sont traduites au niveau national.

Dans le cadre de l'eupéanisation des politiques nationales, le développement de l'Union européenne dans les vingt dernières années a été caractérisé par une rivalité persistante entre institutions clés du système européen, conduisant à un processus de construction à deux vitesses. La première concerne l'importance de l'autorité transnationale que l'Union européenne représente à travers un processus politique dominé par le Conseil européen. La deuxième touche l'importance de l'institution qu'est le Parlement européen qui puise sa force dans la légitimité populaire.

Le renforcement du processus décisionnel par les traités n'a pas pu encore éliminer ni les conflits entre aire nationale et aire européenne ni la concurrence entre États membres. Néanmoins, la grande importance des institutions européennes centrales (Conseil, Commission et Parlement européen) a mobilisé une variété d'intérêts communs, cherchant à influencer le processus décisionnel de façon directe. Ainsi, le processus décisionnel européen

suscite donc un vif débat sur les objectifs et intérêts qui définissent ce processus qui possède un côté intracommunautaire mais qui est à la fois de projection extérieure. Les débats se sont poursuivis tout au long de cette période. De cette façon, le processus décisionnel devient, parmi les autres institutions, l'objet scientifique de notre étude<sup>355</sup>.

Graham Allison reprend les notions de Richard Snyder sur la décomposition du processus décisionnel, les acteurs en jeu et les intérêts qui guident la décision, pour ensuite ajouter la thèse cognitive au modèle. Le travail développé par Graham Allison est le modèle que nous avons utilisé tout au long de notre étude. Nous le reprenons ici pour expliquer cette rivalité institutionnelle des politiques nationales et européennes. C'est dans le premier modèle que les décideurs individuels sont influencés dans leur prise de décision par leur parcours historique, social, économique et politique par son entourage et tout au long de leurs vies. Cette interprétation qu'ils se font du monde est la base de leurs idées, désirs et tendances politiques les conduisant lors d'un processus décisionnel, à opter pour tel ou tel choix.

Dans son deuxième modèle, Graham Allison mentionne que, non seulement il existe d'innombrables variables influençant le choix de l'individu dans la prise de décision mais aussi influençant les intérêts de cet individu, intérêts à défendre de par sa position dans un niveau organisationnel qui le pousse ou le contraint à faire tel ou tel choix stratégique. Les intérêts pour ce choix stratégique peuvent être fort différents et peuvent concerner tous les domaines de la structure étatique.

Finalement, dans le modèle III, de Graham Allison, l'acteur ou décideur est un joueur face à d'autres, il se trouve dans un jeu d'échecs et va choisir la meilleure option ou possibilité, la moins dangereuse pour son institution, compte tenu de sa position stratégique et de celle de ses adversaires, se trouvant dans la même aire politique.

Avant de continuer avec la théorisation du processus décisionnel, rappelons quelques notions parmi lesquelles se trouve l'intérêt national.

Le terme *intérêt* provient du latin *inter – esse*, littéralement *être entre*, et par extension, *être une différence entre*, d'où la connotation *être important*<sup>356</sup>. Si nous tentons de définir l'intérêt

---

<sup>355</sup> BRUCK (WH), SAPIN (B) et SNYDER (RC), Ibid. p 13

<sup>356</sup> BOTTERMAN (A), « Approche étymologique et sémantique de la notion d'intérêt », in *Revue Carriérologie. « La psychologie des intérêts »*, *Revue Francophone internationale*. Volume 10, N° 1 et 2. 2005. p 40.

à la lumière de tout ce qui entoure la notion, nous pensons pouvoir proposer les significations suivantes dans la perspective d'une utilisation cognitive. Les intérêts seront des choses qui nous importent, qui sont valorisées par nous, qui sont l'objet de notre attention de nos soins et qui représentent ce que nous préférons entre tout. Hans Morgenthau affirme à propos de l'intérêt national que celui-ci est un avantage ou une compensation à notre sentiment d'indigence sur le plan matériel, intellectuel ou spirituel. *L'intérêt national, mentionne, concrétise et rend tangible notre recherche de bien-être et d'épanouissement personnel* »<sup>357</sup>. L'intérêt national correspond bien ici aux intérêts à défendre au sein du Parlement européen.

Dire qu'un État a un intérêt national ou qu'il est dans l'intérêt national d'un État de faire quelque chose, signifie donc que la chose en question lui importe et qu'elle représente un avantage pour lui. Pour l'école réaliste de Hans Morgenthau, l'intérêt national d'un État est ce qui lui importe en premier et consiste donc à assurer sa sécurité. Pour les libéraux, l'intérêt national est guidé par la rationalité des choix des acteurs de la société. Finalement, pour les constructivistes, l'intérêt national est le résultat d'une construction sociale, c'est un processus qui change et se transforme en permanence au gré des croyances, des normes, des règles, des institutions, etc.

Ainsi, et quelle que soit l'approche choisie pour définir *l'intérêt national*, (ou intérêts nationaux), qu'elle soit réaliste ou constructiviste, ces intérêts sont mis en avant par des responsables politiques au moment où ils exposent la raison de leurs actions et de leurs décisions en politique étrangère. Dans l'approche de Graham Allison, il s'agit d'un intérêt rationnel donc de caractère réaliste.

Les décideurs politiques sont donc les responsables de la défense des intérêts de leur pays, de son institution et de son parti politique. Cette notion est omniprésente dans le champ de la politique étrangère ainsi que dans l'analyse universitaire concernant les relations internationales comme l'annonçait Hans Morgenthau en 1951 ; « *en politique étrangère il n'y a qu'un seul impératif catégorique, un seul critère de raisonnement, un seul principe d'action : l'intérêt national* »<sup>358</sup>.

---

<sup>357</sup> Idem. p 41

<sup>358</sup> MORGENTHAU (H), "In defense of the National Interest" in CHARILLON (F), dir. « *Politique étrangère, nouveaux regards* », Éditions de la Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Paris, 2002. pp. 141.

Quels sont alors les intérêts des décideurs politiques espagnols pour le développement de la stratégie européenne pour l'Amérique latine ? Sont-ils des intérêts nationaux ou purement une opportunité de figer sa position de défenseurs d'une politique extérieure capable d'aboutir aux résultats espérés avec le soutien européen et faire preuve d'européanisation des intérêts ?

L'européanisation du processus décisionnel européen selon Hans Morgenthau<sup>359</sup> a toujours été étudiée comme étant une extension de la politique intérieure ou bien, comme un système légal politico administratif<sup>360</sup>. L'européanisation définie par Neil Fligstein, peut être comprise « *comme la création des arènes sociales dont les groupes d'individus ou de deux ou plus États, commencent à interagir de forme régulière* »<sup>361</sup>. Dans la même logique, l'européanisation, c'est partager une responsabilité au sein de l'Union européenne comme une option contraignante pour les États membres. Ainsi, une initiative sera donc européenne si elle émane du noyau dur institutionnel. (Même si cette dernière a été une initiative politique d'un pays membre, elle devient européenne du fait qu'elle est créée par un État membre européen). La perspective néo fonctionnaliste a été maintes fois évoquée pour expliquer l'unification des États européens. De la même façon, l'européanisation se trouve dans une logique de *spill over* d'Ernst Hass, cette dernière correspondant à l'intégration progressive à l'échelle européenne des domaines étatiques<sup>362</sup>. Le processus d'européanisation des politiques des États membres a créé la possibilité d'intégrer dans une même aire de gouvernance une série d'acteurs, tels que les firmes, les ONG, les individus, l'opinion publique et autres groupes qui se trouvaient en dehors du processus politique européen.

La question que se pose Ernst Hass consiste à savoir comment expliquer le *spill-over* de l'État sur le domaine européen ? Selon E. Hass, l'Union européenne devient une nouvelle forme du système transnational et la relation qui attache chaque État membre au noyau dur européen, va au-delà d'une simple extension nationale de politique extérieure. Cela va créer des nouvelles approches internationales dans la mesure où ce type d'intégration développe une logique nouvelle dont le champ économique, le social et le politique démontrent constamment leur nécessité d'une union politique renforcée au sein de l'Union. Les acteurs nationaux qui

---

<sup>359</sup> Également connue en anglais comme « *The Europeification ou Europeanization* ».

<sup>360</sup> SVEIN (A) et KJELL (E), « *Making Policy in Europe, The Europeification of National Policy-Making* », Editions, SAGE, London 1994. p 22

<sup>361</sup> FLIGSTEIN (N), « *The Process of Europeanisation* », in « *La recherche en science politique et l'Union européenne* », Éditions l'Harmattan, coll. Politique européenne, N°1, avril 2000. p 27.

<sup>362</sup> L'élément explicatif principal du Spill over est l'effet de feedback (rétroactifs) non voulus ou non attendus de décisions d'intégration prises au préalable du spill-over (débordement). Une fois l'intégration lancée des spill-over tend à créer des pressions vers une expansion de la portée et de l'intensité de l'intégration.

composent les institutions introduisent d'une certaine manière un peu de leurs systèmes politiques nationaux, de leurs stratégies et de leurs tactiques. Aujourd'hui, avec l'introduction de dix nouveaux pays de l'Est, l'intérêt pour l'Amérique latine est de plus en plus croissant. En conséquence, pendant le processus décisionnel se formeront des coalitions, des stratégies et dépendances comme c'est le cas du lobbying et de la complexité en décision politique pour une politique étrangère latino américaine de l'Union européenne plus vaste et plus influente.

## **SECTION SECONDE.**

### **LE PARLEMENT EUROPÉEN : INSTRUMENT PRIVILÉGIÉ AU SERVICE DE LA CONVERGENCE DES POLITIQUES.**

Dans les travaux des spécialistes des politiques publiques ou des relations internationales, la gouvernance est un mode de gouvernement sans gouvernement. La notion est utilisée pour décrire une multiplicité d'acteurs publics et privés intervenant tant en amont (mise sur agenda) qu'en aval (implémentation) de la prise de décision, qui sont plus ou moins bien intégrés en réseaux et qui entretiennent de ce fait des relations non hiérarchiques. La décision est plus un effet de composition que le produit d'une injonction du haut vers le bas. Le système politique de l'Union européenne ajoute à cette complexité car le nombre d'acteurs intervenant est important (système polycentrique), mêlant les niveaux locaux, nationaux et régionaux, et les relations les unissant ne sont pas « constitutionnalisées » mais en constante renégociation. La notion a été critiquée parce qu'elle omettait de prendre en compte les phénomènes hiérarchiques, et tendait à placer tous les acteurs sur un pied d'égalité<sup>363</sup>. Il n'en demeure pas moins que la notion est très utile.

Kjell Eliassen et Svein Andersen soulèvent l'idée que l'europanisation concerne la gouvernance et qu'il s'agit d'un processus politique complexe. Ils distinguent trois types de complexités dues à la transposition des systèmes politiques nationaux dans le système européen dans leur étude sur le processus politique européen<sup>364</sup>. Tout d'abord, celui qui correspond au fort lien existant entre traditions nationales dans un système décisionnel et

---

<sup>363</sup> Critiques adressées à la gouvernance européenne par Nicolas Schmit, ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration, lors du colloque « *gouvernance européenne ; état des lieux et défis scientifiques* », tenu à Luxembourg le 5 et 6 juin 2008.

<sup>364</sup> SVEIN (A) et KJELL (E), Op.cit pp 35.

politique de caractère transnational. Cela ouvre le cadre du processus de production politique de l'intérieur, qui prend en considération le nombre d'acteurs. Une dimension clé est la relation qui peut se développer entre les niveaux national et transnational d'autorité. Les traditions nationales peuvent varier ou complètement changer en termes d'ordre et de prédiction du processus décisionnel. Ces intérêts représenteront une certaine familiarité avec les acteurs. Le second type de complexité se détache du fait que l'Union européenne n'est pas uniquement un modèle transnational mais une forme différente d'autorité transnationale. Cela dit l'Union est une expérience politique avec des institutions créées en vue d'un nouveau modèle politique d'autorité et de régulation politique et économique et sociale. L'harmonisation et le principe de subsidiarité par exemple, ouvrent un large éventail de possibilités concernant la différenciation entre le processus politique national et européen.

Enfin et en laissant de côté le système de la subsidiarité, la troisième difficulté dérive de la complexité du système politique de l'Union européenne. Ces trois modèles témoignent de la complexité politique européenne qui provient d'une européanisation du processus décisionnel. Il s'agit d'une logique nationale à fort besoin évolution au niveau européen. De cette manière, le modèle d'européanisation du processus décisionnel de l'Union européenne possède trois niveaux principaux, à savoir ; 1.- Le contexte politique, 2. Le processus politique et 3. Les résultats politiques. Nous nous efforçons d'étudier ici les deux premiers. Une éventuelle conclusion sera dressée concernant le troisième niveau.

Le réseau européen des institutions politiques nationales représente les acteurs en jeu dans les deux premiers niveaux. Le système politique européen soulève la question de comment faire la relation entre le processus d'européanisation, le contexte national et le contexte international. Ils existent des institutions, des régimes, des principes, des normes et valeurs du *système international* qui servent à légitimer et supporter le développement général de l'Union européenne. Quelques-uns touchent le noyau dur de la construction européenne comme le marché intérieur et les règles commerciales internationales défendues par les organisations internationales telle l'OMC. Il y a d'autres institutions qui défendent les droits de l'homme et les questions environnementales (ONU, Déclaration Universelle des Droits de l'homme, Protocole de Kyoto). Les deux types d'institutions défendent une idéologie générale et une décision institutionnelle spécifique pouvant éventuellement influencer la décision non seulement au niveau national mais européen.

Un élargissement de la décision politique nationale a aussi des implications sur l'analyse du processus décisionnel et sur ses résultats. La dimension clé à analyser est celle de l'interaction existante entre les deux niveaux, le niveau national et le niveau européen.

Johan P. Olsen affirme que la notion d'europanisation est un terme assez ancien (existant, depuis les années 1950) et qui a été relancé à la lumière de la recherche théorique grâce à sa capacité de se développer historiquement au sein de l'Union européenne et de ses institutions principales. Cette notion aussi est très élastique et, pour cela, source de plusieurs définitions<sup>365</sup>. Présente dans plusieurs domaines, cette notion d'europanisation provoque différents phénomènes qui peuvent être classés en cinq niveaux, parmi ces derniers nous trouvons :

*L'europanisation grâce aux changements opérés au-delà des frontières territoriales.* Cette approche considère le système politique comme un système politique unique. Il se réalise quand l'Union européenne étend ses frontières grâce à l'élargissement<sup>366</sup>.

*L'europanisation comme le développement des institutions de gouvernance au niveau européen.* Cela signifie la construction d'une autorité centrale avec capacité d'action collective, octroyant un certain niveau de coordination et de cohérence. Les institutions formelles répondent à un ordre normatif, basé sur des principes constitutifs et des structures et pratiques qui facilitent et compliquent à la fois le processus décisionnel<sup>367</sup>.

*L'europanisation comme la pénétration des systèmes nationaux de gouvernance.* L'europanisation réunit la division des responsabilités et pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernance. Tous les systèmes de gouvernance nécessitent de travailler comme dans une balance, c'est à dire entre unité et diversité, coordination centrale et autonomie locale<sup>368</sup>.

L'europanisation implique donc une adaptation des systèmes nationaux de gouvernance vers un centre européen politique avec des normes européennes.

---

<sup>365</sup> OLSEN (JP), « *The many faces of Europeanization* » Editions: Arena Working Papers, 01/02 Oslo, 2002. p.13.

<sup>366</sup> Idem.

<sup>367</sup> OLSEN (JP), Op. Cit.

<sup>368</sup> Idem.

L'eupéanisation comme une exportation des formes d'organisation politique et une gouvernance qui est différente de l'eupéenne, au-delà du territoire eupéen. L'eupéanisation ici concerne la relation avec des États non eupéens et institutions et la façon dont l'Union eupéenne cherche une place dans l'ordre mondial.

L'eupéanisation signifie donc un équilibre entre l'exportation et l'importation (input /output) de l'acquis eupéen. En même temps l'Union eupéenne importe des outputs des pays non eupéens, les États reçoivent l'output eupéen exporté. Ainsi, ce qui est importé/exporté de l'Union eupéenne provoque un impact majeur au-delà de ses frontières.

Finalement, l'eupéanisation comme un projet politique désirant une Europe politique forte et unifié.

L'idée que l'Union eupéenne est en train de devenir une entité politique importante devient une évidence grâce à un certain nombre des facteurs tels que l'espace territorial, son noyau dur institutionnel, l'adaptation des États membres aux changements politiques et la manière dont l'impact du développement eupéen est transmis par des systèmes de gouvernance au-delà du continent eupéen (accords). Or, il se présente une complication, il n'existe pas une relation bien établie entre les cinq systèmes mentionnés car ils sont tous issus du développement du processus politique eupéen.

Selon notre perspective d'analyse, c'est le deuxième modèle concernant *L'eupéanisation comme la pénétration des systèmes nationaux de gouvernance* qui nous intéresse. Nous allons nous focaliser sur la façon dont les arrangements institutionnels au niveau Parlementaire ont un impact sur les relations politiques eupéennes. Nous souhaitons dans cette partie, montrer les ressources, la vision et les intérêts qui conduisent les Parlementaires et notamment les Parlementaires espagnols, à donner une orientation latino-américaine à la politique extérieure eupéenne. Sachant que c'est au niveau Parlementaire que l'influence des groupes politiques (surtout de majorité espagnole) intervient au moment clé de la négociation politique du processus décisionnel utilisant le pouvoir législatif pour asseoir son influence.

## **Paragraphe I. Le Parlement européen un outil essentiel en faveur d'une gouvernance supranationale**

Le processus d'eupéanisation des politiques nationales est donc un processus « *d'orientation, d'adaptation et de formulation politique nationale à l'échelle européenne* » mais il s'agit outre d'une logique politique, d'une logique économique et sociale voire culturelle qui devient partie d'une logique organisationnelle dans le processus décisionnel. C'est-à-dire que l'intégration des politiques nationales au processus européen répond à une logique verticale des politiques internes, à travers un effet de rattachement ou « suivisme » vers les enceintes européennes. En effet, et comme le mentionnent Buller et Gamble, « *les différents aspects de la gouvernance européenne ont transformé certains aspects de la politique domestique* »<sup>369</sup>. Ne s'agit-il pas d'intégration européenne plutôt que d'eupéanisation ? Le fait que les politiques nationales répondent à une logique d'inertie montre comment le processus de *spill over* de Ernst Hass peut être vu comme enveloppant les domaines qui anciennement correspondaient à l'État et qui, à partir de maintenant, concernent aussi les organisations européennes. Il est important de ne pas confondre les notions « d'eupéanisation » et « d'intégration européenne ». Pour ce faire nous faisons ci après la distinction entre les notions et le processus d'intégration européenne qui conduit à la communautarisation des politiques nationales, celui la même qui, plus tard, conduira par le même processus à l'eupéanisation des politiques nationales.

### **A. L'élaboration, l'institutionnalisation et la diffusion de règles et valeurs partagées à travers l'eupéanisation des intérêts nationaux..**

Selon Simon Bulmer et Claudio Radaelli, c'est une vaste tâche que d'aborder la notion d'eupéanisation puisque dans la notion il faut inclure un processus de construction, diffusion, institutionnalisation, règles formelles et informelles, procédures, paradigmes politiques, styles, la façon de faire les choses, les normes et valeurs partagées (qui ont été d'abord consolidées dans le processus décisionnel européen et ensuite incorporées à la logique du discours politique national ainsi que l'identité, les structures politiques et les

---

<sup>369</sup> BULLER (J) and GAMBLE (A), "Conceptualizing Europeanization" in *Revue Public Policy and Administration* N°17 Février 2002. pp 4-24.

politiques publiques <sup>370</sup> ). L'intégration européenne est une variable dépendante de l'eupéanisation. C'est-à-dire que l'eupéanisation est le processus intérieur qui provoque le changement à niveau domestique intégrant en son sein les différentes politiques nationales à travers un processus d'assimilation politique européenne<sup>371</sup>. Cela en rapport au processus de communautarisation initié depuis la création de l'Union. Pour sa part, la communautarisation correspond au transfert d'un domaine allant, dans le cadre institutionnel de l'Union, de la méthode intergouvernementale (deuxième et troisième piliers) à la méthode communautaire (premier pilier). La méthode communautaire est basée sur l'idée que la défense de l'intérêt général des citoyens de l'Union est mieux assurée lorsque les institutions communautaires jouent pleinement leur rôle dans le processus de décision, en respectant le principe de subsidiarité <sup>372</sup>. Johan Olsen mentionne que la différence entre l'eupéanisation et l'intégration européenne est presque imperceptible mais qu'il existe effectivement une différence<sup>373</sup>.

L'eupéanisation inclue les deux processus décisionnels, le domestique et l'eupéen et souligne l'interdépendance entre eux. Toutefois, elle centre son attention sur l'expansion des institutions européennes et leurs capacités politiques (processus décisionnel) ainsi que les changements des États membres sous la même expansion institutionnelle. De cette manière, l'eupéanisation doit être considérée comme un processus aidant à la compréhension du processus d'intégration européenne.

La notion d'*eupéanisation* diffère donc de la notion d'*intégration* dans le sens où nous ne pouvons par exemple pas affirmer que l'eupéanisation peut conduire à un processus décisionnel plus efficace. Il en est ainsi des bases même de la notion d'eupéanisation qui se détachent d'un modèle organisationnel plutôt que d'un modèle néo fonctionnaliste, en ce que le modèle organisationnel s'intéresse beaucoup plus aux acteurs qu'au processus à la

---

<sup>370</sup> BULLMER (SJ) et RADAELLI (CM), « *The Europeanization of National Policy* », Queens University, School of Politics, International Studies and Philosophy, N° 1/2004. Belfast. Documentation en ligne <http://www.qub.ac.uk/>

<sup>371</sup> La relation entre l'eupéanisation et l'intégration européenne est un processus interactif dont la clarté de la différence entre la variable dépendante et indépendante reste assez obscure.

<sup>372</sup> Le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant que l'action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Concrètement, c'est un principe selon lequel l'Union n'agit - sauf pour les domaines de sa compétence exclusive - que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Il est étroitement lié aux principes de proportionnalité et de nécessité qui supposent que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité

<sup>373</sup> OLSEN (JP), Op. cit. p 78.

différence du Modèle organisationnel de Graham Allison qui centre son analyse dans le processus (et le modèle Individuel ou Modèle I concerne principalement l'individu). Finalement, la notion d'eupéanisation contient une perspective comparative entre États membres et entre les mêmes États et l'Union européenne. La question est de savoir comment le processus décisionnel est affecté ou, plus spécifiquement, comment les questions des intérêts nationaux, ressources, légitimité sont affectés dans un processus d'eupéanisation, lui-même partie d'un processus de politique étrangère européenne? Cela est en étroite relation avec l'élargissement et l'approfondissement des politiques de l'Union européenne. C'est-à-dire que l'eupéanisation du processus décisionnel de l'Union européenne est affectée par un fort degré de complexité. La complexité d'un système est le résultat d'un nombre d'éléments tels que l'hétérogénéité, le nombre et les variations des liens, réseaux et acteurs, et le degré de transformation du système. Dans ce sens, la tendance envers l'eupéanisation est productrice de plus de complexité. En revanche, Andersen Svein et Eliassen Kjell affirment que la participation effective dans le processus décisionnel stimule les acteurs à opérer en utilisant différents *chapeaux* dans différentes arènes, dans différentes chaînes politiques et en différentes coalitions<sup>374</sup>. En même temps, le système de l'Union européenne est en train de subir des nombreux changements concernant le rôle des institutions centrales, les formes de son autorité transnationale et les aires affectées par les politiques européennes. La question centrale restera toujours celle des intérêts nationaux en jeu pour les représentants nationaux et la forme dont ces intérêts peuvent être introduits à niveau européen grâce à l'étroit contact entre représentants nationaux et organisations européennes. Le but est de trouver la fenêtre d'opportunité que s'ouvre aux intérêts nationaux pour leur permettre de monter à l'échelon européen. Il s'agit d'un objectif de politique d'influence nationale qui compliquera d'avantage le processus décisionnel mais qui fera partie du processus d'eupéanisation des intérêts.

L'un des avantages de l'Union européenne est qu'elle offre un répertoire de pratiques et de valeurs qui diffèrent sensiblement de celles qui ont été fortement intériorisées par les cultures politiques nationales. Être ou appartenir à un milieu européen et à la fois transnational, exige un certain nombre de compétences et un capital culturel qui ne sont pas complètement intégrés par ceux qui détiennent le pouvoir d'un État-nation donné. C'est-à-dire que le fait de *devenir européen* signifie l'acquisition d'un ensemble de ressources qui permettent aux pays

---

<sup>374</sup> SVEIN (A) et KJELL (E), "*Making Policy in European Union*", Editions Sage, UK, 2001. p 31.

de contester l'ordre établi au niveau national non seulement économique mais politique, social, culturel, entre autres (une sorte d'acquis communautaire). Le processus d'eupéanisation comprend non seulement l'observation de la façon dont les acteurs politiques prennent et utilisent des opportunités politiques européennes mais aussi la façon dont ces acteurs le reproduisent. Cela en asseyant leur propre pouvoir et en augmentant leurs ressources politiques aux dépens d'autres acteurs, pour l'établissement de réseaux fermés et de stratégies qui vont empêcher les autres de s'intégrer dans l'espace qui leur appartient.

Les acteurs de l'eupéanisation politique peuvent rendre leur position privilégiée légitime et crédible, en forgeant un discours qui justifie leur rôle de représentation au sein des cercles européens et, avec le temps, créer de nouvelles opportunités et moyens d'action qui vont presque s'auto produire et vont devenir à la longue des processus perpétuels. Avec ce type de perspectives théoriques, il est intéressant de mesurer la concentration de personnes, d'organisations et d'activités rendues possible par les opportunités qui se font jour dans un domaine particulier. En bref, il s'agit de savoir qui participe au *champ politique européen* et qui peut y réussir. C'est bien l'objectif de l'analyse des Parlementaires espagnols dans le processus de production politique du processus décisionnel européen au sein du Parlement européen. Ainsi, les acteurs qui réussissent à participer aux activités européennes et à s'y faire reconnaître développent un « statut européen » avec des intérêts communs, luttent pour avoir un pouvoir et une influence relatifs. Un exemple de ce phénomène est la façon dont les acteurs d'origine espagnole, souhaitant traiter des questions de politique étrangère avec les pays de l'Amérique latine au niveau européen, en sont venus à constituer un domaine d'action publique distinct. Cela dit et grâce à la logique qui émane des différentes étapes parcourues dans le processus décisionnel européen, nous pouvons conclure que dans la formulation politique (construction) et la mise en pratique de la politique (institutionnalisation) et sur d'autres formes (telles, la diffusion) le rôle de l'Union européenne est limité. L'eupéanisation n'est pas uniquement question de règles formelles de politique, de valeurs et normes mais d'intérêts tangibles, quantifiables et des jeux d'influence. La notion d'eupéanisation concerne donc l'impact de la politique européenne au sein des États membres. Et cela se fait en deux étapes, l'adoption à niveau européen et l'incorporation au niveau domestique.

Qu'en est-il donc du *champ politique*, dont parle Pierre Bourdieu, de la politique latino-américaine de l'Union européenne, en leur majorité d'initiative espagnole ?

De façon générale, malgré quelques particularités nationales, la politique étrangère des différents pays européens a toujours été une compétence clairement définie des ministères de l'extérieur, combinant des fonctions juridiques, économiques, politiques et sociales. C'est donc la coopération européenne en matière de relations extérieures qui s'est développée comme un ensemble de réseaux de ministères se concentrant sur des prérogatives d'inter-piliers. Ces réseaux de majorité espagnole sont transnationaux et n'ont permis aucune ouverture à de nouveaux acteurs. Ils ont été dominés par les fonctionnaires nationaux et même dans la plupart des cas, fermés aux hommes politiques européens (le Parlement et les groupes politiques forts) aux fonctionnaires européens (la Commission) et bien avant, aux fonctionnaires du Conseil<sup>375</sup>.

Simon Bulmer et Stephen Padget identifient trois caractéristiques, patrons ou modèles, sur les différents modes de transfert de politique nationale envers les enceintes européennes<sup>376</sup>, dans le même sens que les *patrons de gouvernance* de Graham Allison (*patterns of governance*<sup>377</sup>) qui permettent de démontrer la façon dont le patron de politique nationale est inséré dans la logique institutionnelle européenne.

Le premier modèle (ou patron) est celui de *la gouvernance par la négociation*. Ensuite celui de *la gouvernance par la hiérarchie* (duquel se détachent deux sous modèles, tout d'abord celui de *l'intégration positive* et ensuite celui de *l'intégration négative*). Le troisième modèle concerne la *coordination efficace*.

Notre cadre d'analyse sur l'étude du processus décisionnel européen, et la façon dont l'influence de politique espagnole s'europeanise, nous amène à utiliser le premier patron ou celui de *la gouvernance à travers la négociation*. Celle-ci inclut la négociation dans diverses aires de politique. En effet, l'autorité européenne varie considérablement entre aires politiques (elle peut avoir une autorité exclusive, par exemple en ce qui concerne le marché intérieur ou peut avoir des pouvoirs limités en ce qui concerne la politique de l'emploi), néanmoins dans chaque cas de figure et quand l'Union européenne prend une décision, que ce soit un projet de

---

<sup>375</sup> Prenons comme exemple, la Commission de Jacques Santer et les Commissions Parlementaires intégrées par des députés d'origine notamment espagnole. Pour plus d'information voir notamment l'ouvrage d'Angel VIÑAS, (ex Commissaire européen), « *Al servicio de Europa* » *Innovación y crisis en la Comisión europea*. Primera edición, Madrid, Enero de 2005.

<sup>376</sup> BULMER (S) et PADGET (S), "Policy Transfer in the European Union an Institutional perspective", Editions British Journal Of Political Science, Cambridge University Press, Vol 35, N° 1, 1er janvier 2005.

<sup>377</sup> BULMER (S) et PADGET (S), Idem. p 12

loi ou simplement une déclaration, tout est l'aboutissement d'un processus de négociation. La question est de savoir comment le modèle de la gouvernance à travers la négociation entre en relation avec le processus d'eupéanisation ? La réponse à cette question provient du fait que la politique européenne n'est pas le produit d'une unique décision politique mais de tout un processus appelé *processus de négociation*. Et c'est là que les États membres sont au centre de ce processus de négociation, autour d'une « table de négociation » (ou hémicycle qui les réunit pour une discussion directe) ou par l'intermédiaire des institutions tierces auxquelles le pouvoir a été délégué comme une forme de corps supranationaux tels la Commission européenne ou le Parlement européen.

Selon Simon Bulmer et Stephen Padgett, l'eupéanisation fonctionne comme un processus d'insertion (les auteurs le nomment *uploading*, en français *téléchargement*). C'est-à-dire que le modèle politique européen vient s'insérer dans le modèle national en acquérant une structure plus lourde mais certes plus influente. L'adaptation aux règles européennes permet en effet d'avoir une plus haute reconnaissance internationale.

C'est là qu'un État membre peut devenir très influent. L'exemple que nous avons identifié à été celui du rôle joué par les parlementaires d'origine espagnol dans la création de la nouvelle doctrine latino-américaine de l'Europe à partir de la 4<sup>ème</sup> législature parlementaire et plus précisément après la dernière Commission Santer. L'évolution institutionnelle qui s'est présentée à l'époque (notamment le renforcement des pouvoirs parlementaires inscrits dans le traité de Maastricht, la survenue de la nouvelle méthode parlementaire de la codécision, par laquelle une grande partie de l'activité législative de l'Union européenne avait exigée le consentement du Conseil et du Parlement) a établi une liaison directe entre le Parlement et la Commission. Dans cette liaison, la Commission pouvait se voir privée de sa liberté d'initiative grâce aux nouveaux pouvoirs du Parlement. Pire encore, au-delà du suivi de la Commission Delors sur l'affaire de l'euro, la Commission Santer n'a pas attiré l'attention du Parlement (ni du Conseil) en ce qui concerne la nouvelle initiative, de telle façon que les plans et projets pour l'Amérique latine n'ont jamais vu le jour. Sans entrer dans les détails du débat des ex Commissions, nous ne pouvons pas préciser exactement les causes ultimes de ce problème mais arrivons à une conclusion, peut être hâtive, qui correspond plutôt à celle d'une bataille institutionnelle<sup>378</sup>, résultat d'une confluence de conflits idéologiques, institutionnels,

---

<sup>378</sup> L'évolution institutionnelle qui s'est présentée à l'époque (notamment le renforcement des pouvoirs parlementaires inscrits dans le traité de Maastricht, la survenue de la nouvelle méthode parlementaire de la

médiatiques et de jeux de pouvoirs entre le Parlement européen et la Commission pendant les premières années de l'équipe du Commissaire Santer.

C'est ainsi que lors de l'étape initiale de la négociation, -ou, dans le langage de Bulmer et Padgett, la politique est en construction- les explications de l'ampleur du processus d'eupéanisation reposent sur les résultats de la convergence des préférences de la part des États membres ainsi que du vote des règles du Conseil et le fait que cela prends place après chaque étape de la négociation. Le potentiel de l'eupéanisation des politiques nationales est important quand les membres du gouvernement sont capables de concorder sa politique et cela puisque les intérêts sont convergents. C'est aussi bien quand ils sont encouragés par les règles du Conseil pour accepter le vote à l'unanimité comme pour l'usage du pouvoir de veto. En conséquence, les membres (de façon individuelle) sont peu motivés à poursuivre une position de négociation obstructionniste au Conseil de Ministres. Finalement, les négociations assez répétées peuvent encourager la construction d'une cellule de *shared understanding of the issues*,<sup>379</sup> (*affaires partagées*).

Il faut préciser que nous ne sommes pas en train de dire que l'eupéanisation est synonyme d'intégration européenne ou du processus de production politique européenne. Or nous sommes en train de dire que le processus de production politique arrive à un moment donné du processus, qui est étroitement lié au processus d'eupéanisation, puisque dans les deux, il y a un processus de production politique qui répond aux mêmes règles que le processus décisionnel de production de politique européenne. Si la politique nationale est eupéanisée, la politique de l'Union européenne aura certainement un impact majeur à niveau international.

Les institutions supranationales telles que le Conseil, le Parlement et la Commission européenne ont un pouvoir considérable qui a été délégué par les États membres. Les États ont le pouvoir d'influencer la décision finale à un moment déterminé de la négociation, en insérant leurs idées nationales pour qu'elles deviennent européennes. Le caractère des mécanismes d'intégration et la dynamique d'eupéanisation peuvent être expliqués par les

---

codécision par laquelle une grande partie de l'activité législative de l'Union européenne exigée le consentement du Conseil et du Parlement) a établi une liaison directe entre le Parlement et la Commission. Dans cette liaison, la Commission pouvait se voir empêchée de sa liberté d'initiative grâce aux nouveaux pouvoir du Parlement. Néanmoins, ce qui était encore pire c'était qu'au-delà du suivi de la Commission Delors de l'affaire euro la Commission Santer n'a pas attiré l'attention du Parlement (ni du Conseil) concernant la nouvelle initiative.

<sup>379</sup> BULMER (S) et PADGET (S), Op. cit. p 19.

processus de John Pinder sur l'intégration positive et l'intégration négative<sup>380</sup>, c'est-à-dire, si le processus d'intégration des idées nationales à l'échelon européen a été *positif*, le Conseil accepte la législation européenne (d'origine nationale). L'intégration positive est la politique nationale qui s'europeanise à fin de limiter les passions politiques nationales sur des domaines précis tels l'agriculture, l'environnement, la politique sociale, la politique régionale, la politique étrangère. En aires politiques comme ces dernières, l'Union européenne doit aller vers des processus de négociations difficiles pour mettre au clair les règles européennes qui conduiront cette politique d'origine multinationale. Il est important de ne pas confondre avec le principe de subsidiarité, notion pourtant semblable.

En revanche, dans l'intégration négative il n'y a pas de *téléchargement* des pouvoirs nationaux pour mettre en œuvre l'europeanisation de la politique, de cela que cette intégration est souvent confondue avec la notion de subsidiarité<sup>381</sup>, principe selon lequel l'Union n'agit, - sauf pour les domaines de sa compétence exclusive - que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national<sup>382</sup>. Dans cette action les divers acteurs de la politique européenne seront impliqués.

## **B. National vs européen : les autres acteurs de la gouvernance multinationale européenne, l'influence directe des intérêts nationaux et privés au sein du Parlement européen.**

La gouvernance européenne pose comme postulat la force des logiques sectorielles, la fragmentation des institutions et l'imbrication des acteurs publics et privés, et dont les concepts clés sont l'europeanisation, le réseau politique publique, et les apports principaux la prédominance du rôle de la Commission, les analyses de l'intégration à géométrie variable et la surreprésentation d'experts. La difficulté apparaît lors de la gestion entre les différents secteurs. En effet, pour mettre

---

<sup>380</sup> PINDER (J), « *Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC* », *The World Today*, vol. 24, n° 3, mars 1968, in BULMER (SJ) et RADAELLI (CM), « *The Europeanization of National Policy* », *Queens University, School of Politics, International Studies and Philosophy, Queen's Paper on Europeanization N° 1/2004. Belfast. Documentation en ligne <http://www.qub.ac.uk/>*

<sup>381</sup> Le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant que l'action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Concrètement, c'est un principe selon lequel l'Union n'agit - sauf pour les domaines de sa compétence exclusive - que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Il est étroitement lié aux principes de proportionnalité et de nécessité qui supposent que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité.

<sup>382</sup> Domaines d'action de la subsidiarité.

en place des formes de gouvernance plus complexes et moins rigides que celles de la gouvernance européenne, les institutions européennes peuvent faire appel à des experts capables de répondre aux besoins fluctuants de régulation en mesure de faire participer de façon plus « active et diffuse » c'est-à-dire associer organiquement, les « intérêts concernés ».

C'est donc en ayant pour objectif de rendre le mode de fonctionnement des institutions européennes plus transparent, qu'il est nécessaire d'accroître la participation des autres acteurs dans le processus de la décision politique, dans le processus d'eupéanisation, et de la gouvernance par la négociation ainsi que l'intégration positive. Il s'agit des phénomènes qui sont liés à un autre phénomène intervenant dans le processus décisionnel et qui peut influencer la décision politique à un certain niveau de la négociation, il s'agit du lobbying qui de la même façon que l'eupéanisation trouve ses origines dans un processus de construction politique. Le lobbying peut nous aider à comprendre l'influence que peuvent exercer les décideurs nationaux pour provoquer un impact politique majeur grâce à l'eupéanisation des politiques nationales. La force de cette conception de gouvernance européenne est de faire intervenir nombre d'acteurs extérieurs dans le processus de la fabrication de la politique européenne, pour la rendre plus efficace et moins rigide que celle qui repose uniquement sur l'initiative intergouvernementale et la délibération parlementaire.

## **Paragraphe II. Le poids des lobbies sur le processus législatif : un mécanisme d'influence à mieux encadrer.**

Les gouvernements comme les lobbies tentent par tous les moyens d'influencer les eurodéputés. Les délégations nationales au sein de différents groupes politiques du Parlement européen relayent, dans certains cas, des intérêts allant dans le sens de ce qui évolue par leur gouvernements à l'échelle nationale –vote en plénière d'un rapport, d'une résolution, des rapports-. Ils peuvent également être amenés à privilégier une solidarité de groupe parlementaire allant en opposition avec l'intérêt de leur gouvernement d'origine<sup>383</sup>. Les motivations de vote des eurodéputés doivent toujours prendre en compte leur électorat.

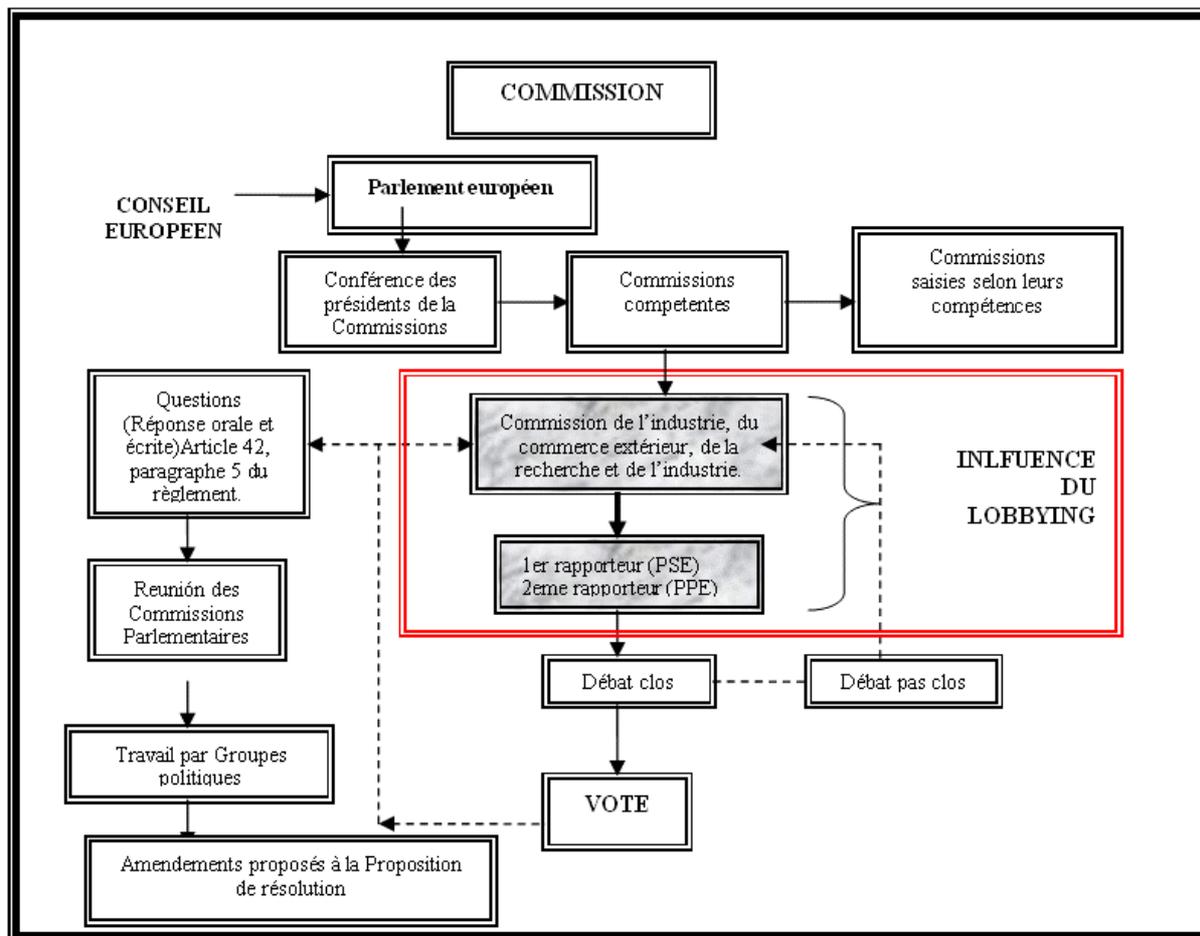
Par exemple, à partir du moment où une directive ou programme est proposé par la Commission les lobbies vont se mobiliser pour influencer le processus de décision parlementaire en rapprochant les commissaires et les députés parlementaires.

---

<sup>383</sup> GIULIANI (J.), Article du Figaro.fr, 05 /05/2009. Op. Cit.

La cible privilégiée est le rapporteur au sein des Commissions. Reprenons le Schéma 6 sur le circuit simplifié de la procédure législative du Parlement européen par les Commissions permanentes et par les groupes politiques (Bis) pour le faire évoluer comme indiqué ci-après.

**Schéma 12 : Circuit simplifié de la procédure législative  
au Parlement européen entre commissions permanentes et groupes politiques**



Source : Élaboration propre à travers l'information du Parlement européen. Schéma p. 258 Bis.

Les rapporteurs ayant été désignés, les lobbyistes s'activent. Les rapporteurs sont rapprochés, les fonctionnaires sont rapprochés et aussi le secrétariat en charge du rapporteur. Les lobbies apportent un travail d'information au même temps qu'ils démultiplient la diffusion de l'information et mobilisent le maximum de politiques au cœur de la décision et de fonctionnaires autour des intérêts qu'ils défendront. Les leaders d'opinion sont aussi rapprochés de lobbyistes. Les lobbyistes diversifient leur cible, ils agissent en tant que mines d'information.

Dans cette masse d'information transmise par les lobbies, ni les parlementaires ni les commissaires ne resteront pas insensibles.

Ils pourront percevoir les dispositions à leur manière et orienter les autres Parlementaires dans la direction qui est favorable aux lobbyistes. C'est par la voie des amendements, article par article, que les Parlementaires apportent des modifications, plus ou moins importantes, au texte initial en assemblée plénière.

En cas d'échec avec le rapporteur, les lobbyistes peuvent se tourner aussi vers un membre de la Commission Parlementaire compétente pour influencer la décision finale de cette dernière.

Le texte est soumis à la Commission pour un premier débat, puis un calendrier d'adoption est proposé avec l'ouverture de d'un délai d'amendement. Le texte repasse en deuxième lecture. Le texte amendé est envoyé en plénière et peut subir des ultimes modifications par amendements oraux, puis le texte est voté en plénière. Il s'agit du circuit le plus simplifié

Durant toute la production de ce texte, la présence de lobbies est importante. De cette manière, la longue navette entre Commissions peut être évitée. Par exemple en ce qui correspond à l'Amérique latine, quand il n'y a qu'une assemblée compétente comme dans le cas de notre schéma du circuit législatif, le lobbying est permanent, la cible en est les personnalités influentes sur le dossier des rapporteurs des groupes politiques. C'est là que l'influence nationale est un enjeu important dans la décision. Il a été observé que les députés espagnols, quel qu'elle soit leur couleur politique avancent souvent en ordre rangé.

Les 785 députés membres du Parlement européen et provenant de 27 pays<sup>384</sup> sont repartis dans sept groupes politiques, plus la fraction qui correspond à ceux qui ne sont pas inscrits. Les parlementaires européens effectuent leur travail au sein d'une vingtaine de commissions parlementaires, permanentes, ou non permanentes. (Commissions ad hoc crise et environnement). Sur le total des membres du Parlement européen, il y a 54 députés espagnols, correspondant à 7,3% du total. A la différence des délégations les plus importantes qui comptent 99 députés d'origine allemande avec 96 sièges, ou des 78 italiens voir les mêmes 78 français, avec 73 et 74 sièges respectivement. L'influence espagnole est importante dans le

---

<sup>384</sup> Le Parlement européen, Guide des Institutions européennes, Office des publications de l'Union européenne Luxembourg, 2008.

processus décisionnel surtout dans les rapports analysés pour notre travail. Au cours de la dernière législature 2004-2009 le PE a produit trois rapports sur l'Amérique latine.

- Communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen de 1999.. « *Un nouveau partenariat UE-AL à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle* » **COM (99)105 FINAL**
- Communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 23 octobre, 1995, sur « *L'actualité et les perspectives du renforcement du partenariat entre l'Union européenne et l'Amérique latine (1996-2000)* » **COM (1995) 495 FINAL**
- *L'Union européenne, l'Amérique latine et les Caraïbes : un partenariat stratégique* », Commission européenne, Direction générale des relations extérieures Direction Amérique Latine, Bruxelles, **2004.COM (2004) 106 FINAL**

Depuis 1996 nous trouvons dans les rapports le Député du Parti Populaire Européen PPE José Ignacio Salafranca Sanchez –Neyra. Ce député espagnol très actif est également président de l'Assemblée *EUROLAT* et a conduit plusieurs missions d'observation électorale européenne en Amérique latine au nom de son parti, il a proposé 151 des amendements sur la dernière résolution sur l'Amérique latine. Il est aussi Administrateur au secrétariat de la Commission de Affaires étrangères, à la direction des relations transatlantiques et relations avec l'Amérique latine, il a été nommé par José Javier Fernández Fernandez, « *le créateur de la doctrine latino-américaine de l'Union européenne*<sup>385</sup> », l'épine dorsale des politiques européennes pour l'Amérique latine.

Nous pouvons constater comment certains intérêts sont représentés et la façon dont ils se font valoir dans les enceintes européennes. (Le domaine politique, économique, social environnemental, entre autres). L'Espagne, depuis son intégration européenne en 1996, a considérablement augmenté son influence à travers des stratégies réussies de l'europanisation de ses intérêts nationaux sur cette région.

L'intérêt espagnol d'étendre son influence latino américaine est un exemple de l'europanisation de la politique étrangère espagnole. L'action extérieure européenne en Amérique latine est incontestablement la plus réussie, et l'Espagne et le Portugal ont grandement contribué.

---

<sup>385</sup> Entretien avec Javier Fernandez Fernandez, fonctionnaire du Parlement européen, membre de la Commission Parlementaire des relations extérieures et

Le processus de décision européen a besoin de temps pour mûrir et cela doit se refléter dans l'articulation des compétences entre les instances décisionnelles du triangle institutionnel. Les procédures formelles qui suivent les travaux du Parlement sont celles de la Commission. La formulation d'une politique entre le Conseil et le Parlement et la Commission, passe par un processus particulier le résultat final de ce long cheminement (navette et texte entre le Conseil et le Parlement la Commission) donne comme résultat une législation qui se transforme en directive.

La Commission européenne est l'institution chargée de la mise en œuvre du produit final. (un programme de coopération une stratégie européenne). C'est la Commission européenne la principale institution qui met en pratique l'œuvre ou *output* du long processus législatif y compris la procédure de lobbysme et des groupes d'intérêt. La Commission utilisera les instruments qu'elle possède pour la réalisation des projets des autres institutions.

### **A. Vers une démocratie institutionnelle plus inclusive : le rôle des groupes d'intérêt et les lobbyistes au sein du Parlement européen**

Raymond Aron évoque en termes de « *pollution de la démocratie*<sup>386</sup> » les groupes d'intérêts. Il considère que l'on pourrait penser qu'il s'agit au contraire d'un moyen d'atténuer le manque ou l'excès de la classe politique. Selon Raymond Aron, le groupe d'intérêt veut exercer une influence sur le pouvoir et les décideurs politiques. Il s'agit d'une entité qui cherche à représenter les intérêts d'une section spécifique de la société aussi bien dans l'espace public qu'auprès des pouvoirs publics. Selon le Dictionnaire critique de l'Union européenne de Bertoincini, Chopin, Dulphy, Kahn et Manigand, le groupe d'intérêt se différencie du parti politique dans la mesure où son but ultime n'est pas l'accès au cercle du pouvoir mais plutôt la promotion et la défense de leurs intérêts propres.<sup>387</sup>

Le groupe d'intérêt apparaît donc plutôt comme un élément de la pluralité démocratique, puisque le fonctionnement de la démocratie européenne est basé sur la participation des citoyens européens. Les lobbies apparaissent comme des interlocuteurs entre les groupes d'acteurs et les citoyens sur la démocratie européenne Nous pouvons nous demander si

---

<sup>386</sup> ARON (R.), « *Paix et guerre entre les nations* », Editions Calman Levy, 1962 8<sup>ème</sup> édition, France, 1984.

<sup>387</sup> BERTONCINI (Y.), CHOPIN (T.), DULPHY (A.), KAHN (S.) et MANIGAND (C.), *Op. Cit.* p. 207.

l'Europe qui se crée n'est pas avant tout celle des intérêts avant d'être celle des citoyens européens.

Du fait d'un processus décisionnel européen très difficile à saisir par les citoyens, les groupes d'intérêts mettent en scène des interlocuteurs entre les institutions et les citoyens. Ainsi les lobbies apparaissent comme des intermédiaires qui organisent d'une certaine manière, les intérêts pluriels d'une population face aux institutions européennes. Par ailleurs, ce rôle d'intermédiaires s'amenuise lorsqu'il s'agit de promouvoir les intérêts relevant des biens publics mondiaux.

A raison de l'existence d'un agenda politique européen de plus en plus fourni, les conditions et les termes de l'intervention publique sont de moins en moins définis au niveau national, sans que les États membres puissent pour autant se départir de leur responsabilité. Des subventions, dont dépendent la survie de certaines organisations et la réalisation de leurs projets, sont attribuées (programmes *Leader+*, *Equal*, *Urban*, *Interreg*, *Daphné*, etc.), des politiques qui déterminent l'avenir économique d'un secteur ou d'une région sont menées (libéralisation du secteur de l'électricité et du gaz), des harmonisations qui portent sur la normalisation et la labellisation de certains produits comme la directive chocolat relative aux produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation sont réalisées et des normes sont adoptées. On comprend bien pourquoi les groupes d'intérêts cherchent à influencer la définition des critères de sélection des projets éligibles aux fonds structurels, la ventilation des financements entre les programmes, la rédaction des normes communautaires (directives, règlements, décisions), la mise en application de ces dispositions communautaires.

Les lobbies travaillent donc à se faire entendre et comprendre de chacune des instances de l'UE (Commission, Parlement, Conseil, Agences, etc.). Ils tâchent donc d'intervenir à tous les stades du processus politique, de l'identification des problèmes jusqu'à la mise en place des mesures adoptées. Leur objectif ne consiste pas tant à optimiser les avantages qu'ils espèrent retirer d'une norme européenne, qu'à en minimiser les inconvénients. Ils craignent que les décisions soient prises sur la base d'une connaissance insuffisante, d'une compréhension erronée, ou d'une analyse incorrecte des problèmes et des enjeux d'une entreprise, d'une branche, d'un secteur. C'est pourquoi ils se présentent comme des pourvoyeurs d'informations et d'expertises, susceptibles de permettre aux institutions de prendre des décisions adaptées donc efficaces. Le Parlement européen le résume clairement : les lobbyistes sont des *«personnes qui souhaitent accéder fréquemment aux locaux du Parlement*

*en vue de fournir des informations aux députés dans le cadre de leur mandat parlementaire, et ce pour leur propre compte ou celui de tiers*<sup>388</sup>». Il s'agit d'informer pour influencer. Il incombe aux lobbies de combattre les préjugés dont les intérêts qu'ils défendent peuvent être l'objet, de déjouer l'effet de discipline au sein des partis, de contrecarrer l'influence de leurs rivaux et concurrents.

A la différence de la grande majorité des lobbyistes, les groupes d'intérêts publics représentent des intérêts dans la plupart de cas non économiques, ils ne cherchent pas à obtenir de gain matériel pour leurs membres, et leurs actions doivent profiter à l'ensemble des citoyens. Les considérations sociales sont certes prises en compte à niveau européen, mais restent encore marginales par rapport aux groupes à caractère économique. Ces derniers ont toujours une longueur d'avance et se rapprochent d'avantage du rôle des lobbyistes par l'influence qu'ils exercent sur le processus décisionnel des institutions européennes. A cet effet, et depuis la CECA de 1951, il s'est avéré nécessaire de connaître la nature et la participation des groupes d'intérêt afin de déterminer leur poids dans la production d'une décision qu'elle soit de nature législative ou non. Il a fallu ainsi, établir un recensement par domaine d'activité des différents lobbies, afin de pouvoir organiser leur accès aux institutions communautaires européennes<sup>389</sup>.

A ce jour, il y a environ 2 500 groupes de lobbies recensés ou non. Afin de poursuivre leurs objectifs, les lobbies ont recourt à différents répertoires d'action lesquels sont influencés par un grand nombre de variables à savoir, le contexte politique dans lequel le groupe agit, le domaine d'activité, sa réputation (en termes de fournisseur d'information sérieuse, d'expert, de technicien...), ses réseaux sociaux, sa structure légale et structure organisationnelle.

Qu'il s'agisse d'une politique européenne, une réglementation un programme communautaire ou un programme européen, les répertoires d'action identifiés sont quatre, à savoir : la négociation, le recours, l'expertise et la négociation interinstitutionnelle. Cette dernière étape est incontestablement le moment où la mobilisation des lobbyistes est la plus forte. Ils interviennent en amont, en agissant sur la préparation de la négociation, mais également tout au long du processus en lui-même, par les consultations régulières dont ils font l'objet. Reste

---

<sup>388</sup> Article 9 § 4 du règlement intérieur.

<sup>389</sup> BASILIE, (M-L) « *Le Lobbying européen ou le clair obscur du dessein communautaire* », Fondation Res Publica, Samedi 14 Février, Paris, 2009.

très difficile de saisir les aboutissants et les tenants de ces dynamiques compte tenu de son manque de transparence. En effet la discrétion est nécessaire pour une action efficace.

## **B. La fiabilité des lobbies au sein des institutions européennes : la résurgence des débats sur la légitimité de la décision.**

L'Acte unique européen, signé en 1986, et la mise en œuvre du programme annexé au Livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001, ont provoqué une forte intensification du lobbying auprès de la Commission. En effet, à mesure que celle-ci acquérait de nouvelles compétences dans des domaines assez techniques tels que l'environnement, les consommateurs ou dans une moindre mesure les affaires sociales, les services de la Commission avaient besoin de plus en plus d'informations et de données techniques du terrain, la rendant plus perméable au lobby disposant de cet expertise. A mesure que s'étendait ses prérogatives, il devenait de plus en plus nécessaire d'exercer en parallèle avec la Commission européenne des actions de lobbying sur les parlementaires.

Dans un rapport réalisé en 2000 par cinq chercheurs de l'Observatoire de l'Europe industrielle intitulé «*Europe inc. liaisons dangereuses entre institutions et milieux d'affaires*<sup>390</sup> » il a été démontré que le lobby constitue un moyen informel de représentation et pallie le manque d'accès au politique à niveau européen, il n'en reste pas moins que loin de l'idéal pluraliste les intérêts privés les plus forts l'emportent sur les autres. Le traité de Lisbonne consacre une partie importante à la démocratie participative et stipule que « *les institutions de l'Union entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile*<sup>391</sup> ». De cette façon, et comme présenté dans le traité de Lisbonne, les groupes d'intérêts constituent une phase transitoire vers la mise en place d'une Europe plus forte et plus démocratique. Les articles 9A, 9B, 9C, 9D, 9<sup>E</sup>, 9F du Traité de Lisbonne, clarifient la place des différentes institutions dans le triangle institutionnel et l'importance du travail conjoint avec les groupes d'intérêts, la société civile et les intérêts lobbyistes dans le cadre des politiques européennes.

---

<sup>390</sup> BALANYÁ, (B.), DOHERTY (A.), HOEDEMAN (O.), MA'ANIT (A.), et WESSELIUS (E.), « *Europe inc. liaisons dangereuses entre institutions et milieux d'affaires* », Éditions Agone, Paris, 2000. p. 125.)

<sup>391</sup> GROSSMAN (E.) et SAURUGGER (S.), [sous la dir.] ; « *La représentation des intérêts dans l'Union européenne* », in *Revue Politique européenne* N° 7 du Centre d'études européens, Sciences Po. Paris, 2002.

Ainsi le traité de Lisbonne redéfinit les prérogatives des différentes institutions dans le but d'une meilleure efficacité décisionnelle. Pour autant les politiques européennes continueront-elles à être soumises à l'influence des lobbyistes et des groupes d'intérêt<sup>392</sup> ?

Il est important de mentionner ici que dans le débat public et dans la littérature consacrée à l'Union européenne, les groupes d'intérêt sont considérés tantôt comme une nécessité pour gouverner efficacement tantôt comme un danger pour le système démocratique en voie de consolidation, de l'Union européenne.

Plusieurs thèses ont été développées concernant l'ambiguïté démocratique du lobbying. Premièrement, il peut susciter la crainte que les influences exercées par les groupes d'intérêt sur les autorités européennes soient excessives. Deuxièmement parce qu'il est important, et qu'il peut éveiller la peur que les méthodes employées pour mener des actions de lobbying ne soient pas suffisamment maîtrisées. Pour faire contrepoids aux pressions des acteurs privés, une solution s'impose : renforcer les autorités publiques en leur donnant les moyens de ne plus rester aussi dépendantes des expertises et des analyses des lobbyistes et en leur permettant d'instaurer une régulation du lobbying assorti d'un contrôle de son respect<sup>393</sup>. Certes, les institutions et les politiques de l'UE ont pu pendant un certain temps, fonctionner correctement en évoluant dans la discrétion et en reposant sur la confiance : il suffisait alors de nommer et de blâmer ceux qui avaient abusé de leur accès et de leur influence pour que la sanction soit suffisante et la prévention efficace. Mais tel ne peut plus être le cas aujourd'hui, le système informel est désormais insuffisant, car il est impuissant pour réguler le secteur si florissant de l'influence<sup>394</sup>

C'est justement parce qu'il se développe dans des espaces obscurs et mouvants que le lobbying européen soulève des questionnements. Les lieux de décision formels sont multiples et des lieux de discussions informels sont fluctuants. Les procédures de prise de décision sont complexes et les rapports de force sont variables. La multiplicité des comités, prolifération des réseaux, fluidité des coalitions, offrent une abondance des points d'ancrage pour des

---

<sup>392</sup> La mise en place de la PESC plus cohérente et plus efficace, constituera par excellence un test de l'efficacité du processus décisionnel tel que voulu dans le Traité de Lisbonne. Le traité fusionne ainsi les postes de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et de Commissaire européen aux affaires extérieures, en un unique poste, celui de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le mandataire sera vice-président de la Commission et présidera le Conseil des Ministres des Affaires étrangères. De fait, il incarnera le « visage » de l'Union, en devra favoriser le développement d'une politique extérieure commune cohérente et efficace.

<sup>393</sup> AUTRET, (F), Op. Cit.

<sup>394</sup> European Parliament, Lobbying in the EU 2007, opus cit., p. 13.

actions de lobbying, à condition de maîtriser les cadres et les processus des prises de décision au cœur des institutions de l'Union européenne.

### **Paragraphe III. L'exercice du lobbying au niveau européen : le Parlement européen et les logiques de pression extérieure.**

Le lobby est, selon F. J. Farnel, « une activité qui consiste à procéder à des interventions destinées à influencer directement ou indirectement les processus d'élaboration, d'application ou d'interprétation de mesures législatives, normes, règlements et plus généralement, de toute intervention ou décision des pouvoirs publics<sup>395</sup> ». Il s'agit d'une définition qui nous semble être la plus complète pour notre étude. Le lobbysme, étant une pratique, la notion désigne une action plutôt qu'une signification. Le lobbying se définit aussi comme étant une organisation structurée soucieuse d'influencer des décisions publiques touchant plus ou moins immédiatement les intérêts qu'elle a vocation ou prétention de représenter<sup>396</sup>.

D'un point de vue plus scientifique on préfère distinguer les « lobbies » des *groupes d'influence, des groupes d'intérêt ou des groupes de pression*. Or, il existe une ambiguïté dans la terminologie académique/scientifique. A cet égard, il est communément admis que les lobbies ne sont rien d'autre que les groupes d'intérêts, ou les groupes de pression ou d'influence. Néanmoins le dictionnaire critique de l'Union européenne nuance cette notion. Un groupe de pression est aussi un groupe d'intérêt. Il s'agit d'un groupe de personnes plus ou moins organisées qui ont pour but de défendre leurs intérêts particuliers, déterminées à promouvoir ou à empêcher des changements politiques, auprès d'organismes publics, sans essayer d'être élus. C'est d'ailleurs par ce dernier énoncé qu'ils se différencient le plus des partis politiques.

Le groupe d'influence concerne donc les ONG, les lobbies, les groupes d'intérêt et les groupes de pression<sup>397</sup>.

---

<sup>395</sup> FARNEL (J.), « *Le lobbying : stratégies et techniques d'intervention* », Éditions d'Organisation, Paris, 1994

<sup>396</sup> BERTONCINI (Y.), CHOPIN (T.), DULPHY (A.), KAHN (S.) et MANIGAND (C.), « *Dictionnaire critique de l'Union européenne* », Éditions Armand Colin, Paris, 2008. p. 132.

<sup>397</sup> Une autre connotation à différencier est celle des « Think Tank », tel que défini par « Notre Europe » est différent du Lobby, dont le but est de défendre les intérêts de son groupe ou de ses membres. (Certains Lobby : ONG et associations actives à Bruxelles, se définissent comme « Think Tank ». Le Registre des Représentants d'Intérêts en fait une sous-catégorie, mais le Think Tank -Groupe de Réflexion - est différent de ce type de lobby

Le lobbying à la Communauté Européenne est reconnu comme une forme de représentation de la société à l'Union européenne. De cette façon, le lobby exerce une véritable influence sur la politique européenne. La notion renvoie à une forme de collectivité professionnelle, rassemblée pour défendre des intérêts ou influencer une décision et pouvant compter sur un pouvoir et des ressources importantes (économiques, médiatiques; de relais transnationaux, entre autres) et donc d'une force de pression sur les acteurs décisionnels politiques à niveau gouvernemental ou parlementaire<sup>398</sup>. Autour du Parlement européen, lieu où se prennent nombre d'importantes décisions concernant la réglementation de l'industrie, le commerce et l'agriculture, de la recherche scientifique, de l'énergie... gravitent nombre de cabinets de lobbying chargés de défendre les intérêts de leurs clients (privés, groupes d'industriels, agriculteurs, publiques, gouvernementaux...) industriels, agriculteurs et de faire avancer, entre autre, leurs préoccupations ou intérêts auprès des parlementaires, à titre individuel, mais aussi des intérêts des groupes politiques et même ceux des fonctionnaires.

Andersen Svein et Eliassen Kjell affirment que le lobbying permet d'établir la communication entre ceux qui prennent les décisions, c'est-à-dire ; les « décisionnaires » et ceux qui sont concernés au premier chef par les implications des décisions qui auront été prises. Pour ces auteurs, le lobbying est mû par des objectifs poursuivant uniquement des intérêts ayant des retombés économiques<sup>399</sup>. Or, les intérêts défendus peuvent concerner également les domaines tels que les transports, l'éducation, la culture, les services sociaux, l'immigration, l'environnement et même les questions de politique étrangère et de sécurité. Ainsi, le lobbying est une pratique qui permet de promouvoir des secteurs d'activité, des acteurs économiques privés, mais aussi d'encourager la régulation par la norme, à l'échelle européenne et à l'échelle internationale. L'objectif principal reste celui de parvenir à bénéficier d'un relai politique au sein des instances décisionnelles.

Il est important de remarquer ici que toute analyse du processus de décision européen, déjà complexe, doit prendre en considération la présence d'une activité diversifiée des lobbyistes. Or le débat actuellement ne se situe pas au niveau de l'existence légitime ou non du lobbying. Le lobbying est un fait, il s'agit à présent de savoir comment il convient d'en réguler les activités. L'Union européenne à cet égard se distingue fortement des États-Unis par une approche sensiblement moins contraignante et stricte que celle en vigueur outre-Atlantique.

---

<sup>398</sup> SVEIN (A) et KJELL (E), Op. Cit. p 35

<sup>399</sup> Idem.

Les activités de lobbying aux États-Unis sont encadrées par le «*Lobbying Disclosure Act*», qui oblige tout lobbyiste à s'enregistrer auprès des autorités compétentes, à communiquer la liste de ses clients, ainsi que les thèmes sur lesquels il travaille et l'argent qu'il reçoit pour le travail qu'il réalise<sup>400</sup>. L'UE n'a pas retenu une approche juridiquement contraignante mais a préféré opter pour l'autorégulation. L'activité des lobbyistes à Bruxelles n'est encadrée que par un code de conduite volontaire adopté par les associations européennes de praticiens des «*Public Affairs*» (SEAP, «*Society of European Public Affairs Professionals*», et PAP, «*Public Affairs Practitioners*»). Ce code de conduite, qui a été révisé fin 2004 est un ensemble de bonnes pratiques auxquelles les praticiens adhèrent volontairement (il s'agit par exemple de systématiquement se présenter par son nom et la compagnie pour laquelle on travaille lors de communications téléphoniques). Sur demande de la Commission des affaires constitutionnelles du PE, des sanctions allant de la dénonciation orale à l'exclusion de l'association sont également prévues pour les professionnels qui ne respecteraient pas ces normes. Le PE, quant à lui, a repris bon nombre de ces bonnes pratiques dans un code de conduite des lobbyistes annexé à son règlement intérieur (article 3 annexe 9)<sup>401</sup>. Aujourd'hui, tout *lobbyiste* qui se rend régulièrement au PE pour y obtenir des informations se doit de se faire enregistrer et de souscrire à ce code de conduite, en échange de quoi il reçoit un «*pass*» spécial portant la mention «*public affairs*».

Par ailleurs, tout député doit aujourd'hui faire une déclaration précise de l'ensemble de ses activités professionnelles et refuser tout cadeau ou compensation financière dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Les assistants doivent également déclarer toute autre activité donnant lieu à rémunération. L'encadrement des activités des lobbyistes fait l'objet d'une réflexion approfondie à Bruxelles. La question est de savoir s'il ne faut pas s'orienter également vers un modèle juridiquement contraignant à l'américaine ; ou s'il faut s'en tenir à l'approche actuelle de l'autorégulation. Le système actuel est peut-être finalement tout aussi efficace dans la mesure où les lobbyistes ont besoin de la confiance des institutions et de l'opinion publique, et ont donc tout intérêt à ce que leur activité soit «*la plus propre possible*» et pour conserver une certaine crédibilité. D'autant que dans un cadre aux dimensions aussi restreintes que Bruxelles, le moindre faux pas serait immédiatement divulgué par la presse et le bouche-à-oreille à l'ensemble des sphères politico-administratives<sup>402</sup>.

---

<sup>400</sup> CLAMEN (M.), «*Manuel du Lobbying*», Éditions DUNOD, Paris 2005, p 77.

<sup>401</sup> LEIN (J.), *Commission des Affaires constitutionnelles*, Rapport d'initiative voté en plénière, Strasbourg, mai 2008 (PPE-DE, F1).

<sup>402</sup> Voir «*Lobbying européen et multilatéral : méthodes et outils*», Presse des Sciences Politiques, Paris, 2007.

Finally, facing lobbies, political groups and other actors who intervene in the legislative process of the European Parliament, the latter should gain new prerogatives if the Treaty of Lisbon enters into force, at best at the beginning of 2010.

In certain cases, lobbying participates in the capacity of negotiation of the European Union vis-à-vis national interests defended by each Member State<sup>403</sup>. To this effect and since 2008 active lobbies are asked to register on the list of representatives of interests auprès de la Commission européenne. The main concern is that of increasing transparency in the legislative process.

On July 19, 2009 there were 1658 representatives of interests registered in the register. They are distributed in several categories and sub-categories as shown in the table below.

**Tableau 6 : Les groupes représentants d'intérêts de l'Union européenne.  
(lobbyistes, groupes d'intérêt, groupes de pression et ONG)**

<b><u>Cabinets de consultants spécialisés et cabinets d'avocats exerçant des activités de lobbying auprès des institutions européennes</u></b>	93
cabinets d'avocats	4
cabinets de consultants en affaires publiques	53
consultants indépendants en affaires publiques	25
autres organismes similaires	11
<b><u>«Représentants internes» et groupements professionnels s'occupant de lobbying</u></b>	968
entreprises	239
associations professionnelles	562
Syndicats	52
autres organismes similaires	115
<b><u>ONG et groupes de réflexion (Think-tanks)</u></b>	459
organisations non gouvernementales et leurs associations	368
Think-tanks	32
autres organismes similaires	59
<b><u>Autres organismes</u></b>	165
organismes académiques et leurs associations	27
représentants de religions, d'églises et de communautés de conviction	6
associations d'autorités publiques	33
autres organismes similaires	99

Source. Commission européenne, Registre des représentants d'intérêt, statistiques du registre.  
<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/consultation/statistics.do>

<sup>403</sup> SVEIN (A) et KJELL (E), Op.cit. p. 38.

Le lobbying était réduit à l'influence informelle des Parlementaires, il est devenu désormais partie intégrante de la décision publique. Chaque groupe de lobbyistes peut engager un lobbying mais, en principe, personne ne peut maintenir un lobbying direct avec une ou plusieurs des institutions européennes. En effet le lobbying se pratique de façon indirecte. L'activité de lobbying ne concerne pas seulement les activités centrées sur la transmission de tout type d'information, il peut souvent intervenir sur plusieurs institutions européennes à la fois. Le lobbying a le pouvoir d'intervenir dans la production d'une décision notamment lorsqu'elle est issue d'une dynamique interinstitutionnelle.

Les lobbies qui exercent leur influence auprès des institutions du gouvernement de l'UE sont en effet devenus un rouage essentiel du fonctionnement du système dans la mesure où lui-même leur confère un rôle de premier plan. Leur action s'effectue cependant sans aucune réglementation ce qui n'est pas sans poser problème du point de vue de leur fonction dite démocratique. Les lobbies ont, peu à peu, gagné du terrain. Aujourd'hui leur influence, leur pouvoir sont de plus en plus importants au sein des institutions législatives du triangle institutionnel : le Conseil, la Commission, le Parlement européen mais aussi à la Cour de justice et autres instances de l'Union européenne, alors qu'avant 1990 le lobbying s'exerçait uniquement au niveau du Conseil européen. Les traités de Maastricht et Amsterdam ont octroyé des nouvelles compétences au Parlement européen renforçant son pouvoir de co-législateur au côté du Conseil et d'autorité budgétaire au sein du triangle décisionnel. Le Traité simplifié renforce à nouveau les pouvoirs du Parlement européen (extension du domaine de la codécision à la nouvelle procédure budgétaire, l'investiture du Président de la Commission européenne et du Haut représentant des Affaires étrangères). Aujourd'hui les deux institutions les plus concernées par la pratique du lobbying sont le Parlement européen et la Commission européenne. L'affirmation des compétences exercées à plusieurs niveaux, a permis aux lobbyistes de développer des stratégies adaptées et d'évoluer ouvertement au sein des institutions européennes.

Aucune manifestation de lobbysme n'est enregistrée pour le continent latino-américain. Néanmoins dans la politique latino américaine de l'Union européenne, les groupes de pressions sont les ONG dites concernent celles à caractère humanitaire et environnemental. Greenpeace au Brésil contre la déforestation de l'Amazonie, au Mexique contre la production de maïs transgénique, de même que la pollution des plages mexicaines, la déforestation en Colombie... Et les organisations du commerce équitable. Leur rôle était beaucoup plus important auparavant. Par exemple, à la fin des années 1970, début des années 1980, se développe aussi la problématique de l'Amérique où il s'agissait soit de combattre un système dictatorial, soit d'appuyer un régime alternatif dans les pays tels le Nicaragua, le

Brésil, El Salvador, le Chili...). Des organisations comme *Koordinatie werkgroep voor indians in America (KWIA)* qui à partir de 1984 soutient les peuples indigènes et leurs droits en Amérique latine.

La « *lobbyification* » croissante du processus décisionnel de l'Union européenne nous amène à nous demander si la nature des institutions et la structure du processus décisionnel, ne sont pas à l'origine de l'évolution que connaît la pratique du lobbying : la nature consultative du lobbying et les diverses pratiques et outils du lobbying sont d'une grande utilité pour les institutions européennes. Les lobbyings ont une marge de manœuvre vaste. Ils concentrent une capacité d'adaptation qui relève de leur propre typologie. La typologie va de l'institutionnel, du médiatique, du relationnel, du consumériste au commercial, entre bien d'autres. Le lobbying dit « moderne » peut revêtir différents aspects, le normatif, le décisionnaire, le structurel, le financier entre autres.

Les lobbies, au sein des institutions européennes bénéficient, entre autres, d'une égalité de traitement indépendamment de leur typologie ou de leurs intérêts défendus. Avec les outils de recherche et le cumul d'information dont disposent les lobbies, les institutions communautaires, mais aussi celui de veille législative, bénéficient d'un niveau d'information leur permettant la correcte évaluation et élaboration des directives européennes, de plans ou programmes mis en perspective pour les États membres ou les États tiers.

L'augmentation des lobbyistes au cours des dix dernières années a été significative. De nos jours, les lobbies emploient entre 15 000 et 30 000 lobbyistes, et drainent un budget annuel qui oscille entre 90 et 900 millions d'euros selon les estimations (celles de la Commission et du Corporate Europe Observatory, CEO respectivement). A eux seuls, ces chiffres attestent de l'importance prise par le lobbying, qui constitue désormais dans l'UE un véritable secteur économique, celui de l'influence quand bien même toute estimation s'avère délicate à réaliser et à exploiter du fait de l'absence de tout registre obligatoire. Quant à l'expansion des matières relevant de la procédure de codécision et l'amplification afférente des compétences du Parlement européen, elles ont amené les acteurs à comprendre qu'une action focalisée sur la Commission était désormais insuffisante. Avec l'entrée en vigueur des traités de Maastricht, Amsterdam, et Nice, le lobbying s'est amplifié, augmentant même de 100% entre 1994 et 2005 sur les eurodéputés et leurs assistants<sup>404</sup>

---

<sup>404</sup> European Parliament, “*Lobbying in the EU 2007*”, European Parliament, directorate general internal policies



Source : HERMEL, (M L) « *Le lobbying institutionnel* », Éditions Territoires, Paris 2004.

L'influence de la pratique des lobbyistes dans le processus décisionnel fait de ce dernier un processus plus compliqué et plus long. Les lobbyistes défendant ses intérêts privés doivent aussi s'engager à niveau européen

L'influence de la pratique des lobbyistes dans le processus décisionnel fait de ce dernier un processus plus compliqué et plus long. Les lobbyistes défendant ses intérêts privés doivent aussi s'engager à niveau européen.

C'est à ce niveau là que l'importance des intérêts privés s'estompe, ainsi, les intérêts propres n'ont plus aucune importance. C'est-à-dire que les processus d'eupéanisation et de lobbying s'intègrent en même temps dans le processus décisionnel du Parlement européen et dans celui de la Commission européenne.

Sans importer quelle est la tradition d'un acteur tout ce qui prétend influencer la décision de l'Union européenne doit accepter de passer par le lobbying. Cette procédure de lobbying démontre plus clairement l'articulation entre les intérêts de l'Union européenne et son influence dans le processus de modélisation des politiques européennes au sein de l'Union.

L'affirmation du Parlement européen face à la Commission et au Conseil, si elle a offert une dimension représentative à l'UE, n'a pas repoussé la logique participative. Les mécanismes fonctionnels du lobbying n'ont pas vu leur emploi se réduire. Bien au contraire, du fait du renforcement de l'autorité du Parlement dans le triangle institutionnel, les procédures de prise de décision se sont complexifiées et alourdies. Les autorités qui sont susceptibles d'être influencées se sont multipliées comme les moments qu'il est possible de saisir pour intervenir et les incertitudes qu'il convient d'envisager pour les maîtriser. Florence Autret le résume clairement ainsi : « *le lobbying européen croît et embellit à mesure que les institutions européennes consolident leurs compétences et étoffent leur agenda* »<sup>405</sup>. Car le lobbying

---

of the Union, policy department C – Citizen's rights and Constitutional affairs, November 2007, p. 10.

<sup>405</sup> AUTRET, (F), « *L'affaire Kallas: peut-on réguler le lobbying ?* », Éditions La vie des idées, N° 4 Vol.07,

(l'influence des intérêts particuliers) n'est pas à appréhender comme un concurrent ou un suppléant de la représentation (la projection de l'intérêt général), le lobbying est le complément nécessaire, le supplément fonctionnel. En effet, la médiation des gouvernements nationaux d'une part, et l'expression du Parlement européen d'autre part, ne parviennent pas à garantir à eux seuls la canalisation des demandes et la construction des attentes des sujets du droit communautaire. N'oublions pas que ce sont presque un demi-milliard de personnes qui peuplent les 27 États. Il y a ainsi une présence à Bruxelles de fédérations professionnelles et syndicales, européennes et nationales, de bureaux de représentations d'entreprises, de coalitions sectorielles de groupes internationaux, d'ONG environnementales ou sociales, de cabinets de conseil en lobbying, de représentations de collectivités locales et des *tanks*.

Toutefois, les actions de ces groupes d'intérêt, si elles présentent l'avantage de contribuer à l'approfondissement et à l'élargissement de l'Europe, ne sont pas sans comporter quelques inconvénients. En effet, elles tendent à fragiliser la légitimité déjà tenue d'institutions qui se voient constamment reprocher leur déficit démocratique. Par les inégalités qu'ils engendrent et par la discrétion qu'ils encouragent, les lobbies pourraient bien affecter la construction d'une Europe des citoyens, à moins qu'une régulation ne vienne encadrer leurs activités pour les rendre contraintes et transparentes. Et l'on peut comprendre aisément dans un tel contexte que le lobbying suscite des réactions fortes et éveille des positions dures. Soit il est célébré de manière exagérée : le lobbying est regardé comme le mode moderne de pratique de la démocratie directe. Soit il est dénigré de façon outrancière : le lobbying est appréhendé comme la manifestation de la soumission du politique à l'économique, voire l'invasion de la corruption dans la sphère publique. Bien évidemment, la position ici défendue sera celle de la nuance, de la balance entre les avantages et les inconvénients induits par ce mécanisme fonctionnel

### **A. Le lobbying, aide à la décision ou élément de complexité pour les décideurs ?**

Faire gagner du temps ou anticiper sur le processus d'élaboration des décisions, est l'un des atouts du lobbying. Ce gain de temps résulte principalement de deux facteurs. D'une part il favorise la circulation de l'information entre les pouvoirs publics et les acteurs publics ou

privés pour faire valoir leurs intérêts dans la chaîne de transmission de la décision européenne, et tenter d'éviter des déperditions d'information. D'autre part, en intégrant la dimension interinstitutionnelle de la décision, les lobbyistes soulèvent des problèmes en termes de communication, ce qui oblige les décideurs à penser toute initiative du point de vue de son acceptation par l'opinion publique. Cela s'avère utile au moment de la décision ultime entre les acteurs publics et privés, entre le niveau gouvernemental et le niveau européen et entre les institutions elles mêmes afin d'éviter les blocages politiques, les lenteurs bureaucratiques, une fois la décision prise dans leur sens.

Aujourd'hui au sein de l'Union européenne, les lobbies font partie intégrante du système politico-économique de la décision au sein des différentes institutions. Il est difficile de cerner une réalité aussi diffuse, et tout se passe comme si cette imprécision même, rajoutait aux secrets qui entourent le lobbying. Néanmoins, sans être trop exhaustif, il est possible, de dresser une liste des principaux acteurs du lobbying au Parlement européen.

Les acteurs traditionnels du lobbying sont au premier chef les acteurs économiques qui ont des intérêts spécifiques à défendre. Le lobbying interinstitutionnel, met en jeu les institutions politiques et les États, qui sont parfois amenés à « *lobbyiser* » avec d'autres institutions et d'autres États. Enfin, les ONG doivent aujourd'hui être comptées parmi les acteurs du lobbying en raison de leur influence croissante, notamment en matière d'environnement, droits de l'homme, insertion sociale... dans le processus normatif.

En effet, ce tour d'horizon des acteurs du lobbying ne serait pas complet s'il n'était fait mention du rôle croissant des organisations non gouvernementales. Bien que les ONG ne jouissent pas à Bruxelles de la place qu'elles ont dans les pays anglo-saxons, elles ne sont pas sans influence, s'agissant notamment des domaines humanitaires, sanitaires environnementaux et sociaux<sup>406</sup>. Ces organisations sont aujourd'hui structurées à la manière des sociétés multinationales face auxquelles elles se dressent parfois. Elles ont recours à toute une panoplie des techniques d'influence pour promouvoir leurs idées ou intérêts. Elles constituent des relais ou des contrepoids importants.

---

<sup>406</sup> Pour ne citer que deux exemples emblématiques, on ne saurait nier ou ignorer l'influence d'*Amnesty International* sur les relations internationales et parfois même la politique intérieure des pays concernés, ou bien celle de *Greenpeace* sur l'émergence d'une conscience écologique de l'opinion publique et l'élaboration même des politiques environnementales.

## B. Les ONG, un lobby de premier en Europe

Pendant des décennies le lobbying s'est organisé autour des associations professionnelles, nationales ou européennes, qui à la suite des élargissements successifs ont été réduites au plus petit dénominateur commun et donc à l'inefficacité. Les ONG au fil du temps ont gagné en crédibilité et en efficacité technique tant à l'extérieur que sur la scène européenne. Aujourd'hui ces ONG sont sur la scène européenne plus influentes que les cabinets de lobbying car mieux structurées et plus dynamiques

La dernière évolution du lobbying européen s'appelle « lobbying transversal » et concerne le travail d'ensemble des lobbyistes au sein des institutions et le travail conjoint des ONG spécialisées dans les différents domaines de la coopération au développement. L'implication croissante des coalitions d'organisations non gouvernementales dans les négociations internationales, contribue de manière très positive à l'émergence d'une communauté mondiale et à la mise en place d'une gouvernance mondiale plus régulée, plus efficace et plus démocratique mais cela suppose de leur part un certain nombre d'évolutions, d'où la nécessité d'un Livre blanc sur la gouvernance européenne publié en 2001<sup>407</sup>. A ce sujet voir le tableau de la page 139 concernant les différents groupes d'intérêts de l'Union européenne.

Les coalitions internationales d'ONG ont joué un rôle important dans bon nombre de négociations à l'échelle internationale au point que certains spécialistes arrivent jusqu'à parler de « *diplomatie non gouvernementale* ». Cette action rencontre néanmoins un certain nombre de limites et comporte de grandes ambiguïtés : est-ce le moyen pour des lobbies de pousser en avant des agendas qui leur sont propres ou est-ce un moyen de contribuer à l'émergence d'une communauté mondiale et d'une gouvernance mondiale plus légitime, plus démocratique et plus efficace ? En ce qui concerne la démocratie, les institutions européennes se montrent méfiantes à l'égard des lobbyistes en raison de leur influence grandissante, les ONG et les lobbyistes peuvent influencer lourdement les décisions institutionnelles. La question est de savoir s'il ne faut pas s'inquiéter de cette influence grandissante. Au delà de la participation à telle ou telle négociation internationale et de la capacité, de plus en plus évidente, non seulement à y tenir sa place mais aussi dans des cas de plus en plus fréquents à influencer l'agenda ou le cours des négociations, l'action des coalitions internationales d'ONG doit se

---

<sup>407</sup> GUEGUEN (D.), « *Le lobbying européen* » Éditions Euro-politique, Paris, 2007.

situer vis-à-vis des grands défis de notre époque. Or, trois grands défis sont particulièrement importants à soulever;

- En première lieu, la construction d'une communauté mondiale capable d'affronter et suivre les grandes mutations de la régulation mondiale, qui doit répondre aux interactions et aux interdépendances croissantes entre les États, les sociétés et l'action citoyenne.
- Deuxièmement, l'affirmation d'une gouvernance mondiale, démocratique et efficace pour prendre en charge ces interdépendances là où l'ordre mondial actuel repose sur des dispositifs dépassés, qu'il s'agisse de l'Assemblée Générale de l'ONU, la BM ou des différentes agences internationales spécialisées qui traitent, chacune, un objectif particulier et selon ses critères propres.
- Troisièmement l'implication dans la gestion des enjeux globaux (réchauffement climatique, environnement, lutte contre la pauvreté, développement humain) au côté des États qui ne sont que les seuls à exprimer l'intérêt général.

Il faut accepter qu'au XXI<sup>e</sup> siècle la gouvernance ne se réduise ni au modèle classique de la « *bonne gouvernance* » comme il est promu par les institutions financières internationales, ni à l'action publique elle-même. Une définition de la gouvernance doit concerner l'ensemble des régulations de la société. Ainsi l'existence de réseaux internationaux d'ONG capables de capter et d'organiser des informations, de prendre des positions, de constituer des observatoires sur la mise en œuvre concrète des décisions internationales est une modalité très importante de la gouvernance. Dans les nouvelles modalités de la gouvernance, les coalitions ou alliances d'ONG disposent de ce point de vue de deux avantages comparatifs irremplaçables;

- Elles sont en mesure d'organiser la transmission rapide de l'information des données du terrain au sommet décisionnel. Il s'agit des (inévitables) filtres des étapes successives de traitement de l'information à l'échelle d'un État et a fortiori à l'échelle internationale. Bien souvent, le traitement de l'information au sommet se fait sur des bases éloignées de la réalité du terrain. Procéder autrement supposerait en effet de créer des systèmes horizontaux d'échange d'informations qui ne sont guère dans la tradition des institutions publiques occidentales. Cet appauvrissement, voulu ou inconscient de l'information au fur et à mesure que l'on passe de l'expérience concrète (du terrain) aux cercles du pouvoir politique à l'échelle nationale ou internationale.

- Le second avantage comparatif des réseaux internationaux d'ONG est de pouvoir mettre en place, par leurs réseaux d'adhérents, leurs filiales, leur partenariat, des réseaux internationaux d'informations particulièrement efficaces, grâce à « Internet » qui a considérablement amplifié leurs capacités de transmission de l'information et de la mobilisation de l'opinion publique.

La deuxième voie de progrès pour les coalitions et alliances d'ONG est de valoriser de manière systématique cet avantage comparatif en le construisant de manière beaucoup plus professionnelle, introduisant ainsi une systématisation d'échanges et des recommandations, des propositions et de mobilisation de la population, le tout dans la transparence.

Réduire la gouvernance à un dialogue entre « pouvoirs publics » et « société civile<sup>408</sup> » donne à la société civile un contour particulièrement imprécis, produisant l'idée improbable d'une population s'organisant pour s'affronter aux élites politiques qu'il s'est lui-même choisi et à une administration qu'il est supposé contrôler. L'assimilation de la société civile à des organisations non gouvernementales, dont l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs économiques ou politiques est elle-même souvent sujette à caution, est propre à soulever des doutes sur la légitimité de ces organisations.

Il est complètement légitime que des personnes se regroupent pour faire valoir l'importance de la solidarité internationale et de l'aide publique au développement à travers un le lobbying transversal exercée par une coalition des ONG. Cet activisme échappe encore à la régulation non achevée, octroyant ainsi une marge de manœuvre qui peut s'avérer parfois nuisible aux décisions politiques européennes. Le livre blanc sur la gouvernance mondiale est hélas un encore un « *discours sans maître* »<sup>409</sup>.

---

<sup>408</sup> GEORGAKAKIS (D). « Gouvernance et « nouvelle gouvernance européenne » : de la critique d'un concept à l'analyse de ses usages politiques ». in GEORGAKAKIS (D) et LASSALLE (M), « La nouvelle gouvernance européenne » : genèses et usages politiques d'un livre blanc ». Éditions Presses Universitaires de Strasbourg, Collections Sociologie politique européenne, Strasbourg, 2007. p. 17.

<sup>409</sup> FORET (F), « Un discours sans maître ? Livre blanc sur la gouvernance et rhétorique politique européenne » in GEORGAKAKIS (D). et LASSALLE (M), Idem. P. 150.



**CHAPITRE V :**  
**LA COMMISSION DE L'UNION EUROPÉENNE,**  
**LE MYTHE DE L'ORGANISATION**  
**PUREMENT TECHNOCRATIQUE**

La Commission, organe politique et administratif, ne représente pas en tant que tel le pouvoir exécutif, mais l'intérêt communautaire. La nuance est d'importance. En effet, son action s'inscrit dans une logique de séparation organique non de pouvoirs, mais d'intérêts. C'est parce qu'elle défend l'intérêt communautaire que la Commission participe activement à toutes les strates du processus décisionnel. A cet effet, elle est dotée d'un certain nombre d'attributions. Tout d'abord, son droit d'initiative. En vertu de ce droit, la Commission est entre autres chargée de l'élaboration d'initiatives de nature législative. La gamme d'activités de la Commission qui sont définies dans les traités (CECA, EURATOM, TUE, Maastricht, Amsterdam, Nice, Lisbonne) couvre des domaines divers, allant du commerce en passant par l'industrie, la politique sociale, l'agriculture, l'environnement, l'énergie, le développement régional, les relations extérieures, le développement des pays tiers... Au-delà de son droit d'initiative et des activités propres de la Commission dans le suivi du processus décisionnel, cette dernière remplit trois fonctions principales : elle prépare les nouvelles politiques européennes et elle est la gardienne des Traités. Sa troisième fonction, la plus importante, est l'incarnation de l'organe exécutif de l'Union européenne. Elle gère les politiques européennes et négocie les accords de commerce et de coopération internationale<sup>410</sup>.

**SECTION PREMIÈRE.**

**LA COMMISSION EUROPÉENNE : DÉTERMINER ET CONDUIRE LES POLITIQUES**

Au sujet de la fonction première de la Commission européenne, c'est-à-dire, avant de soumettre une proposition de loi au Parlement européen et au Conseil, la Commission a des

---

<sup>410</sup> JORDA (J), « *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne* », Éditions Presses Universitaires d'Aix-Marseille-PUAM, Marseille 2001, pp 366

entretiens préliminaires et des discussions approfondies avec les représentants des gouvernements, de l'industrie, des syndicats, des groupes d'intérêt particuliers, entre autres. Lors de l'élaboration de ses propositions elle s'efforce de tenir compte des intérêts des membres, souvent divergents.

La Commission, respecte le principe de subsidiarité et prépare les nouveaux actes législatifs uniquement dans les domaines où l'Union européenne est plus compétente que les États membres pour entreprendre une action efficace<sup>411</sup>. Se référant à la gouvernance européenne concernant l'exercice du pouvoir de la Commission, une fois qu'une proposition a été présentée au Conseil des ministres et au Parlement européen, les trois institutions travaillent conjointement en vue d'aboutir à un résultat satisfaisant<sup>412</sup>. En accord avec la Commission, le Conseil peut modifier une proposition à la majorité qualifiée (en cas de désaccord de la Commission, la modification requiert un vote à l'unanimité) finalement, la Commission est tenue d'accepter les amendements du Parlement européen.

Par sa troisième fonction la Commission est l'organe exécutif de l'Union. A ce titre, elle est responsable de la mise en œuvre et de la gestion des différentes politiques. Dans certains domaines tels que la concurrence, l'agriculture et le commerce, la Commission jouit d'une autonomie considérable pour prendre des décisions sans soumettre de propositions au Conseil des Ministres, en vertu des pouvoirs spécifiques qui lui sont conférés par les traités ou en vertu des pouvoirs que lui délègue le Conseil<sup>413</sup>. En plus elle possède un pouvoir exécutif clairement défini. Elle peut par exemple négocier les accords de commerce et de coopération avec les pays et groupes de pays tiers au nom de l'Union<sup>414</sup>. Plus de 100 pays de par le monde ont conclu de tels accords avec l'Union européenne. De la même façon, elle a négocié

---

<sup>411</sup> Le principe de subsidiarité est défini à l'article 5 du traité instituant l'Union européenne. Concrètement, c'est un principe selon lequel l'Union n'agit - sauf pour les domaines de sa compétence exclusive - que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Il est étroitement lié aux principes de proportionnalité et de nécessité qui supposent que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité.

<sup>412</sup> Selon le livre blanc de la gouvernance européenne, « *gouvernance européenne* » désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. Ces cinq « *principes de la bonne gouvernance* » renforcent ceux de subsidiarité et de proportionnalité.

<sup>413</sup> L'Acte unique européenne (AUE) octroie une véritable compétence exécutive à la Commission dans le cadre des politiques communes puisque le Conseil sera désormais obligé de lui déléguer certaines prérogatives en matière exécutive.

<sup>414</sup> La convention de Lomé, qui lie l'UE aux pays en voie de développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), est considérée comme le modèle de coopération le plus réussi, Nord-Sud

l'accord de libéralisation des échanges dans le cadre de l'Uruguay Round ainsi que la création de la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC) au nom de l'Union européenne<sup>415</sup>.

Bien que la Commission jouisse du droit d'initiative, la gouvernance européenne multi niveaux, ne permet pas que la Commission seule prenne les décisions principales en ce qui concerne les politiques et les priorités européennes. A cet effet, cette responsabilité incombe à la fois au Conseil de l'Union européenne et dans de nombreux cas, au Parlement européen. La Commission est la plus vaste bureaucratie de l'Union européenne. Elle est composée de 27 directions générales (DG) et de quelque 15 services spécialisés<sup>416</sup>. Chaque direction générale a à sa tête un directeur général, dont le rang est équivalent à celui d'un haut fonctionnaire au sein d'un ministère. Chaque direction générale possède un certain nombre de commissaires. Le commissaire est appelé à être à la fois un spécialiste et un généraliste. En effet, chaque commissaire se spécialise dans un domaine particulier de l'action publique internationale : son « portefeuille ». Concrètement, cette responsabilité signifie qu'un commissaire « coiffe » une direction générale (DG) de la Commission reproduisant ainsi le rapport ministre-ministère trouvé à l'échelon national dans la plupart des pays membres.

Les directeurs généraux géographiques contrôlent une aire régionale spécifique. La DG1B est concernée par l'Amérique latine. Le Directeur général doit rendre compte de leur action aux commissaires, chacun d'entre eux assumant des responsabilités politiques et administratives pour une ou plusieurs directions générales. Ce sont les DG qui dans la pratique conçoivent et rédigent les propositions législatives de la Commission, mais ces propositions n'acquièrent un statut officiel que lorsqu'elles sont *adoptées* par le collège lors de sa réunion hebdomadaire.

---

<sup>415</sup> L'article 211 du TCE définit une grande partie des compétences de la Commission européenne. Toutefois, ses dispositions ne couvrent pas toute l'étendue de la « mission » de la Commission parce qu'elles ne mettent pas en lumière le rôle de représentation de l'UE que la Commission assure, tant sur le plan interne qu'international.

<sup>416</sup> DG. Relations institutionnelles et stratégie de communication, DG. Entreprises et industrie, DG. Transports, DG. Administration, audit et lutte antifraude, DG. Justice liberté et sécurité, DG. Société de l'information et médias, DG. Environnement, DG. Affaires économiques et monétaires, DG. Politique régionale, DG. Pêche et affaires maritimes, DG. Programmation financière et budget, DG. Science et recherche, DG. Éducation, culture, formation et multilinguisme, DG. Santé et protection des consommateurs, DG. Élargissement, DG. Développement de l'aide humanitaire, DG. Fiscalité et union douanière, DG. Concurrence, DG. Agriculture et développement rural, DG. Relations extérieures et politique européenne de voisinage, DG. Marché intérieur et services, DG. Emploi, affaires sociales et égalité des chances, DG. Commerce, DG. Énergie.

## **Paragraphe I. L'exclusivité des outils de la mise en œuvre des politiques de la Commission européenne.**

Au sein de la Commission, les décisions concernant l'Amérique latine sont prises collectivement sur la base des propositions émanant d'un ou de plusieurs membres de la Commission. La Commission décide à la majorité simple; en cas de partage égal des voix, le vote du président est décisif. Il y a quatre façons de prendre des décisions pour l'Amérique latine, et en général pour les pays tiers :

1. Lors des réunions (habituellement hebdomadaires) – un vote peut être demandé à tout membre de la Commission.
2. Par procédure écrite ; la proposition est communiquée par écrit à tous les membres de la Commission qui font connaître la part de leurs réserves et/ou amendements dans le délai imparti. S'il l'estime utile, un membre de la Commission peut demander un débat. Si aucune réserve ni aucun amendement n'est présenté, la proposition est adoptée par la Commission;
3. Par habilitation – la Commission peut habiliter un ou plusieurs de ses membres à prendre une décision pour autant que le principe de collégialité soit respecté. Sous certaines conditions, ces pouvoirs de décision peuvent être sous-délégués aux directeurs généraux et aux chefs de service selon les mêmes modalités;
4. Par délégation – la Commission peut déléguer la prise de certaines décisions aux directeurs généraux et aux chefs de service, qui agissent alors en son nom.

Avant le traité de Maastricht, la DG relations extérieures était divisé en trois départements ; la DG1, qui concernait la politique commerciale, les relations avec l'Amérique du nord, l'Extrême-Orient, l'Australie et la Nouvelle Zélande. La deuxième Direction Générale des relations extérieures était la DGIA, laquelle concernait l'Europe, les nouveaux États indépendants, les relations avec la PESC et le service extérieur, pendant que la DGIB traitait les relations extérieures avec la Méditerranée du sud, le Moyen et Proche-Orient, l'Amérique latine, l'Asie du sud et du Sud-est et la coopération Nord-Sud<sup>417</sup>.

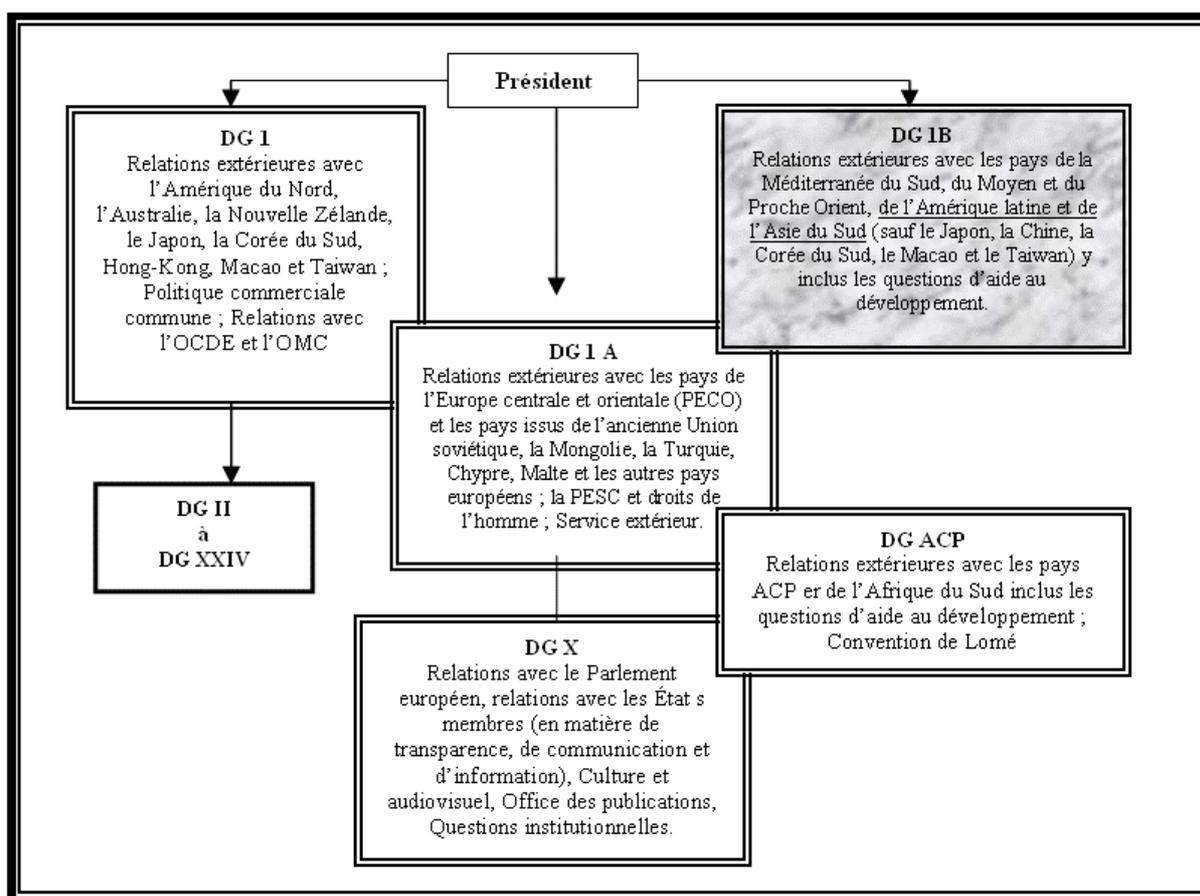
---

<sup>417</sup> RIDEAU (J), « *Les acteurs institutionnelles* » in « *L'Union européenne, les notices* », Editions La Documentation française, Paris 1999. pp 25.

C'est en 1993 que la DG relations extérieures s'est consolidé en une seule. Aujourd'hui elle est appelé *DG Relations extérieures et politique européenne de voisinage*. (DGRELEX). Cette direction politique a été intégrée pour contribuer aux objectifs de la Commission. Voir schéma XI, sur la répartition des compétences au sein de la Commission européenne (ci-après).

La mention DGRELEX de la Commission européenne est matérialisée en 2005, avec l'entrée en fonction du Commissaire Mme Benita Ferrero-Waldner.

**Schéma 13 : La répartition des compétences au sein de la Commission européenne.**



Source : L'Union européenne, Les notices, Notice 2, « Les acteurs institutionnels » in Cahiers de la documentation française, Paris 1999, p 24

En 1998, la Commission attaque une nouvelle réforme et lance l'initiative ayant pour but de reformer les services responsables de l'aide extérieure. Ainsi le Service Commun des relations extérieures (SCR) s'est décidé à l'harmonisation et à la simplification des procédures, ainsi qu'à l'identification des *engagements dormants*, c'est-à-dire les projets qui après

identification et versement de l'aide financière n'auraient enregistré aucune évolution en l'espace de trois ans. La simplification des procédures concerne la réduction des formulaires à remplir en passant de 80 pour les appels d'offres de biens et de services, à seulement huit.

En 2000, la Commission a placé la réforme de la gouvernance européenne parmi ses quatre objectifs stratégiques, à savoir, accroître la participation des acteurs, des meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats de contribution de l'Union européenne à la gouvernance mondiale et finalement, le recentrage des politiques et de institutions. Cette remise en question de la Commission a permis que le premier janvier 2001, la Commission franchisse une étape de plus en matière de réforme institutionnelle créant l'office de coopération EuropeAid, chargée de la gestion intégrale du cycle du projet de coopération avec les pays tiers y compris l'Amérique latine<sup>418</sup>.

A cet effet, la Commission est aussi responsable de la gestion et de l'exécution du budget de l'Union en tant qu'organe exécutif européen. Les dépenses effectives sont cependant assurées pour les autorités nationales ou locales mais la Commission doit les superviser sous le regard de la Cour de Comptes. Les deux institutions ont le devoir de garantir une bonne gestion financière. Le Parlement européen ne donne la décharge à la Commission pour la mise en œuvre du budget que s'il est satisfait du rapport annuel de la Cour des Comptes. De la même façon, la Commission gère activement les politiques communes adoptées par le Parlement et le Conseil, par exemple la politique agricole commune ou la politique de la concurrence, dans le cadre de laquelle la Commission a compétence pour autoriser ou interdire les fusions entre entreprises. Dans ce même domaine, la Commission veille au fait que les États membres ne puissent subventionner la production de leurs industries ce qui serait de nature à fausser le jeu de la concurrence<sup>419</sup>.

Concernant les différents dossiers à traiter à l'ordre du jour, les réunions de la Commission sont hebdomadaires et permettent d'adopter les propositions, finaliser les documents de politique générale et prendre d'autres décisions éventuellement nécessaires concernant les différentes aires régionales. Les affaires courantes sont traitées dans le cadre de procédures

---

<sup>418</sup> Le cycle du projet est composé de 5 phases : La programmation, l'identification, la formulation, l'exécution, l'évaluation et l'audit. Le résultat de cette première phase doit clore le cycle et relancer la phase de programmation suivante, de sorte que les enseignements tirés de l'exécution du projet puissent améliorer les connaissances théoriques et pratiques existantes et aussi améliorer la génération suivante.

<sup>419</sup> La Commission européenne, Guide des Institutions européennes, Office des publications de l'Union européenne Luxembourg, 2006 p 23.

écrites simplifiées. Le cas échéant, la Commission peut tenir des sessions spéciales en plus de sa réunion hebdomadaire. Au cours de ces réunions, chaque point est présenté par le commissaire responsable du domaine concerné, le commissaire géographique étant lui aussi présent. Les décisions font l'objet d'un vote à la majorité et dès qu'adoptée, elle devient partie intégrante de la politique de la Commission et bénéficie du soutien sans réserve de tous les commissaires.

Déterminer et conduire la politique, sont les objectifs essentiels de la Commission européenne (A) A ce sujet, les travaux de la Commission sont coordonnés par le secrétariat général, qui coordonnera les responsabilités intersectorielles et géographiques au sein de la Commission

Il appartient au président de la Commission de décider quel domaine politique sera confié à tel commissaire et le cas échéant, de redistribuer ses responsabilités pendant le mandat de la Commission. Lors de la proposition de la Commission l'objectif est de coordonner les secteurs pour un processus décisionnel efficace. Il s'agit d'un parcours du combattant (B) empiétant souvent sur le travail des autres institutions pour arriver à l'objectif final, qui est l'élaboration et la mise en place du projet d'une politique de coopération au développement pour l'Amérique latine aussi cohérente qu'efficace.

### **A. L'initiative au sein de la Commission européenne : le parcours du combattant..**

Le processus de prise de décision au sein de la Commission européenne comprend deux directions générales la première concerne le développement des politiques et l'autre de développement des programmes (ou programmatique), plus l'Office EuropeAid chargé de l'exécution de l'aide au développement pour les pays tiers. La direction générale du développement DGDEV s'occupe de toutes les questions relatives aux pays ACP, la direction générale des relations extérieures, DGRELEX est chargée des relations politiques et de la programmation de l'aide aux régions telles que l'Amérique latine. La DGRELEX et la DGDEV fonctionnent sur la base d'un système de fonctionnaires, « *desk officers* » ou « *desks* ». Les *desks officers* sont la pierre angulaire des décisions au sein de la Commission car ils sont en contact permanent avec les administrations des pays tiers, ainsi qu'avec les délégations dans le monde entier. Leur travail est d'élaborer les documents qui sont la base de la coopération avec l'Union européenne et d'être en contact permanent avec les services assumant une responsabilité en matière d'aide extérieure (budget, élargissement, aide

humanitaire, économie et finances, et EuropeAid). C'est ainsi que les documents stratégiques élaborés pour chaque pays ou région sont toujours négociés avec les pays tiers.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission européenne sont aujourd'hui gouvernés par les dispositions des traités sur l'Union européenne. Il est certain que, pour faire suite au dernier élargissement, la Commission devra faire des réajustements et dans sa structure et dans son fonctionnement. Il a été maintes fois observé que l'Union européenne à 25 ou 27 membres, perd de son efficacité dans la décision. Néanmoins au sein de la Commission, cette réforme pourrait aussi être une réforme portant sur les voix du Conseil, l'augmentation des députés, les représentants des États membres au Parlement européen, modifications qui pourraient voir le jour lors de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne<sup>420</sup>.

Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où la Constitution en dispose autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque la Constitution le prévoit<sup>421</sup>. Étant donné que la Commission ne possède pas le pouvoir législatif, il n'existe pas vraiment un processus décisionnel propre à la Commission, comme c'est le cas pour l'adoption d'un projet de loi d'un acte législatif au Parlement européen et au Conseil. Néanmoins, c'est grâce à l'initiative ou à l'approbation de la Commission que le processus législatif peut continuer son chemin dans les autres institutions, de la même façon, sans l'aval des autres institutions, la Commission ne pourrait pas fonctionner. Ainsi, dans le même processus, les sous-commissions concernées vont se concerter afin de gagner en cohérence. L'initiative doit être capable de répondre aux exigences des pays de l'Amérique latine. Or, au sein même de l'office EuropeAid, il existe un mini processus décisionnel qui concerne la gestion opérationnelle du projet de coopération de l'Union européenne, lequel comporte cinq phases : Programmation, Identification, Formulation, exécution et finalement, évaluation et Audit. La

---

<sup>420</sup> La Commission prépare de nouvelles modalités sur la prise de décision dans un collège à 25. Cet aspect est très important parce que les modalités de prise de décision sont très peu efficaces, et après l'élargissement, et surtout avec le traité de Nice, ce sera très difficile sans une nouvelle constitution, de prendre des décisions au sein de la Commission et d'une Union à 25 pays. Il s'agit là d'une véritable gageure, mais c'est intéressant de connaître ce processus de construction. Pour que les autres institutions fonctionnent, beaucoup dépendra de la manière dont la nouvelle Commission fonctionnera. Parmi les modifications constitutionnelles à la Commission se trouve la réduction de ses membres. Pour plus d'information voir l'article du Figaro du premier mars 2007, « *L'idée d'une nouvelle Constitution chemine en Europe* ». Le débat porte sur la nouvelle constitution et le Traité simplifié proposé par Nicolas Sarkozy, ancien Ministre des Affaires Étrangères, français.

<sup>421</sup> *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Partie I, Titre IV, *Les institutions et organes de l'Union*, Article I-26 La Commission européenne pp 23-25. La documentation Française, Paris, 2004.

Commission est présente dans toutes les étapes du projet et utilise ses instruments pour assurer une qualité dans la mise en œuvre. Mais c'est le pays intéressé qui assure l'exécution sur le terrain avec les moyens financiers et de coordination du Parlement et de la Commission<sup>422</sup>.

## **B. Les instruments de cadrage de la décision : Régional Strategy Papers et Country Strategy Papers**

Les Stratégies régionales et les Stratégies par pays (*Régional Strategy Papers*, RSP et *Country Strategy Papers*, CSP) sont des instruments pour guider, administrer et restructurer les programmes d'assistance de l'Union européenne. Leur but est de promouvoir un cadre d'assistance aux pays tiers et d'améliorer la complémentarité aux programmes d'aide extérieure avec les pays tiers. Les RSP concernent les régions des pays d'Asie, Caraïbe et Pacifique (ACP) les pays d'Asie et l'Amérique latine (ALA<sup>423</sup>) et les pays de la Méditerranée (MED). Dans le cadre des pays de l'Asie et de l'Amérique latine, les objectifs spécifiques sont, entre autres, le développement d'étroits liens de coopération pour l'amélioration du dialogue politique, de la coopération financière et économique, du développement durable, de la sécurité, de la stabilité, de la démocratie...Etc.

Les RSP et les CSP se présentent comme des grilles à remplir pour les différents pays. Cette grille est remplie par l'Amérique latine là où l'Union européenne a, selon les lignes géographiques, des liens étroits de coopération bilatérale au développement. Ces documents sont transmis à l'office de coopération EuropeAid afin que cette dernière lance l'aide à l'exécution. Au cours des premières phases du cycle du projet, les consultations entre tous les services de la Commission concernés sont continues. A ce stade là, les directions générales des *politiques intérieures* (environnement, pêche, transports, énergie, recherche, entre autres) sont généralement appelées à participer et ont une responsabilité sectorielle quant au contenu du projet ou du programme en question. Par exemple, il est important que la direction générale de l'environnement puisse contribuer positivement de par son expérience à définir les composants environnementaux d'un programme ou d'un projet et essaye ainsi de prévenir toute erreur de conception ou d'exécution. Ensuite la décision financière est

---

<sup>422</sup> Interview avec le Commissaire José Luis Trimiño, Directeur géographique des pays ACP à la Commission européenne.

<sup>423</sup> La régulation pour les pays de l'ALA(443/92) créée en 1992 par la Commission européenne, articule les lignes d'action de la coopération au développement pour les pays de l'Amérique latine.

soumise à une consultation formelle entre les différents services de la Commission, au préalable d'un engagement formel.

Une étape importante précède le lancement de la proposition de financement, il s'agit de l'approbation des programmes, projets et transferts budgétaires par le *comité de gestion pays en voie de développement de l'Asie et de l'Amérique latine* (PVDALA). Revenir au Schéma VIII « *La répartition des compétences au sein de la Commission européenne* ».

La stratégie régionale est complémentaire des actions de coopération développées au niveau de systèmes sous-régionaux comme la CAN, et le MERCOSUR. La stratégie régionale a aussi un domaine bilatéral. Celui-ci concerne l'Amérique latine en général. Elle tient compte des priorités dans les domaines de la démocratie et des droits de l'homme, de la protection de l'environnement, de la lutte contre la drogue et du soutien à l'action des ONG. Cette stratégie rédigée à initiative de la Commission européenne se concentre sur les actions à vocation régionale, sur la base d'une analyse des problèmes généraux et des questions qui intéressent les pays de la région. Elle s'inscrit dans le suivi du plan d'action du sommet de Rio. La stratégie doit contribuer au nouveau partenariat stratégique entre l'UE et l'Amérique latine. Ce partenariat devra se traduire à trois niveaux : régional (l'Amérique latine à travers le Groupe de Rio et le Groupe de San José) sous régional (Mercosur, CAN) et bilatéral (Mexique et Chili).

Sous Romano Prodi, (1999-2004), la Commission va proposer, grâce à son droit d'initiative, une stratégie qui prétend relancer les relations européennes avec l'Amérique latine. La Commission va rédiger une communication qui, après examen par le Parlement européen et le Conseil, deviendra une stratégie ayant comme objectif principal le renforcement des liens avec le continent ; liens que la précédente Commission de Jacques Santer avait négligé.

## **Paragraphe II. La Commission en action : mise en œuvre de la nouvelle stratégie européenne pour un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine**

La Commission présente au Conseil et au Parlement une communication pour examen. La Commission peut considérer qu'il soit nécessaire d'associer les partenaires latino-américains au cours des débats portant sur les projets de cette communication et les moyens d'approfondir les relations entre l'UE et l'Amérique latine. Selon cette communication de la Commission

européenne intitulée « *Document de stratégie régionale Amérique latine, 2002-2006* » les objectifs prioritaires à développer pour la période 2002 à 2006 sont les suivants.

Établir un partenariat stratégique renforcé à travers un réseau d'accords d'association (y compris des accords de libre échange) impliquant tous les pays de la région et susceptibles de contribuer à l'intégration de la région tout entière ;

Avoir de véritables dialogues politiques qui renforcent l'influence des deux régions sur la scène internationale ;

Développer des dialogues sectoriels efficaces (comme la cohésion sociale ou l'environnement) en vue de réduire durablement les inégalités et de promouvoir le développement durable ;

Contribuer à la création d'un cadre stable et prévisible qui puisse aider les pays latino-américains à attirer plus d'investissements directs européens qui contribueront à terme au développement économique<sup>424</sup> ;

Mieux adapter l'aide et la coopération aux besoins des pays concernés ;

Accroître la compréhension mutuelle à travers l'éducation et la culture.

L'analyse du bilan de la Commission sous l'égide du Commissaire M. Jacques Santer démontre que l'initiative européenne envers l'Amérique latine est restée relativement modeste. Pour exemple, dans le programme de travail de la Commission européenne pour 1996, sous la rubrique 5 « Renforcer la présence de l'Union européenne dans le monde ». la Commission se félicite de l'accord de coopération entre l'Union européenne et le MERCOSUR.

C'est en 1997, dans le cadre des relations avec ses partenaires de l'Amérique latine, que l'UE défend notamment le processus d'intégration régionale. De nouveaux progrès dans l'approfondissement des relations politiques et économiques ainsi que l'ouverture progressive des marchés respectifs ont été accomplis, les négociations avec le Mexique pour

---

<sup>424</sup> Les investissements directs étrangers sont importants pour les pays en développement dans l'optique du développement durable car ils représentent des apports de capitaux. Ils traduisent la confiance des investisseurs étrangers dans l'économie du pays. Ils montrent l'ouverture du pays à l'économie mondiale. Source, Fond Monétaire international, *Annuaire statistique de la Balance des Paiements*.1999.

l'établissement d'un accord global et d'un accord intérimaire ont été conclues dans le programme de travail pour 1998. Cet objectif reste flou, sans stratégie claire ni moyens économiques de mise en œuvre. Le dialogue avec l'Amérique latine à cette époque manquait clairement de contenu et les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine étaient encore à un stade balbutiant<sup>425</sup>.

C'est à la même période, en 1998, que se met en place le système européen des banques centrales composé de la Banque centrale européenne (BCE) et des banques centrales nationales (BCN) de tous les États membres de l'UE *qu'ils aient ou non, adopté l'euro*<sup>426</sup>. En même temps, l'Europe est confrontée à une crise humanitaire d'une ampleur dramatique qui touche les régions voisines du Monténégro et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine ainsi que l'Albanie sans compter les personnes déplacées à l'intérieur du Kosovo. Une enveloppe de près de 100 millions d'euros sera attribuée pour les coûts d'accueil des réfugiés dans les régions voisines du Kosovo.

En septembre 1999, après la chute de la Commission Santer, Romano Prodi est nommé à la tête de l'institution européenne. Les relations avec l'Amérique latine prennent un nouvel élan. Une communication de la Commission définira les actions à entreprendre en Amérique latine. Cette communication élaborée par la Commission est intitulée : « *Un nouveau partenariat entre l'Union européenne et l'Amérique latine à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle* »<sup>427</sup>. Le plan de travail de la Commission annonce la poursuite de négociations avec le Mexique et le Chili pour parvenir avec ces pays à un accord ambitieux, notamment sur le plan commercial. La Commission présentera des propositions en vue d'actualiser le dialogue politique et économique que l'Union maintient avec l'Amérique centrale, focalisant particulièrement son attention sur la recherche de formes de coopération plus adaptées à la réalité de cette région<sup>428</sup>. La même année, la coopération avec l'Amérique latine devient une priorité pour l'Europe. En juin 1999 se tient à Rio de Janeiro le premier Sommet des chefs d'État de l'Union européenne, de l'Amérique latine et des Caraïbes. La stratégie de rapprochement devait être présentée aux partenaires à ce moment là et concernait la poursuite des négociations commerciales avec le Mexique, le Chili et le MERCOSUR d'une part, et le

---

<sup>425</sup> L'Union européenne est fortement engagée dans la stabilisation monétaire de sa zone en vue de la mise en circulation de la monnaie unique à l'horizon 2002.

<sup>426</sup> Article 107, paragraphe 1, du TUE.

<sup>427</sup> **COM (99) 105 FINAL**, Bruxelles, 1999.

<sup>428</sup> COM (96)507 FINAL. Bruxelles, 1996.

renforcement des relations avec la CAN et l'AC, d'autre part. La nouvelle Commission désigne un nouveau Commissaire comme étant en charge des relations extérieures (Chris Patten). Une communication de la Commission définira les actions à entreprendre pour la poursuite du partenariat UE-ALC lors du Sommet de Rio de Janeiro de 1999. Cette communication s'intitule : « *Suivi du premier sommet organisé entre l'UE et l'ALC à Rio de Janeiro en 1999*<sup>429</sup> ».

Au mois de janvier de l'année 2000, le mandat de négociation adopté par le Conseil en septembre 1999 a autorisé la Commission à entamer des négociations en vue de la signature d'un accord d'association avec le MERCOSUR, avec pour objectif l'établissement de relations plus étroites allant au-delà du cadre des accords de commerce et jetant conjointement les bases d'une relation d'interdépendance croissante entre les parties<sup>430</sup>. A cette date là, le seul accord politique en voie de conclusion se négocie avec le Mexique. Il sera signé en avril de l'année 2001. De la même façon, un accord avec le Chili était en voie de négociation. Depuis l'année 2000 l'Amérique latine se trouve maintes fois évoquée dans les discours de la Commission. Elle a été l'objet de huit déclarations de la Commission<sup>431</sup>.

Le nouveau commissaire des relations extérieures porte une attention particulière à l'Amérique latine. M. Chris Patten s'est réjoui à maintes reprises des processus de transition démocratique réussis ou en cours des pays du continent, il observera entre autres la croissance économique enregistrée au cours de son mandat, la diminution du déficit commercial, l'augmentation du commerce avec l'Union européenne. Il ne s'agit plus de faire référence uniquement à des questions économiques, historiques et culturelles, car l'Union européenne est devenue le premier investisseur dans plusieurs pays de l'Amérique latine et ce depuis très longtemps. L'Union européenne a progressivement renforcé ses liens économiques et commerciaux avec l'Amérique latine, elle en est le deuxième partenaire commercial. L'Union européenne est aussi et de loin le premier investisseur en Amérique du Sud. Dans cette région,

---

<sup>429</sup> COM (2000)670 FINAL. Sur le suivi du premier sommet organisé entre l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Union européenne.

<sup>430</sup> En 1995, l'UE et le MERCOSUR signent un accord cadre de coopération interrégionale, il entre en vigueur en juillet 1999. Il s'agit d'un accord fondé sur le dialogue politique et une relation stratégique.

<sup>431</sup> Le 19/ 01/2000 : « *Le MERCOSUR est vital pour l'Europe, mais les relations sont compliquées* ». Le 02/10/2000 : « *La Politique européenne envers l'AL* ». Le 24/octobre/2000 : « *La Colombie, un engagement pour la paix* ». Le 3/11/2000 : « *L'Union européenne et l'Amérique latine : un partenariat pour un nouveaux siècle* ». Le 6/11/2000 : « *Pour quoi le Brésil intéresse à l'UE* ». Le 7/11/2000 : « *Comité birégional UE-MERCOSUR* ». - Le 9/novembre /2000 : « *Une politique extérieure commune pour Europe- les relations avec l'Amérique latine et finalement, pour l'année 2000* ». Le 23/11/2000 : « *l'UE et le Chili, partenaires au cœur des relations avec l'AL* ».

selon la Banque interaméricaine de Développement, l'investissement direct étranger pour la période de 1996 à 2002, est de 137 milliards de dollars par rapport aux 83 milliards de dollars provenant de l'aide au développement des États-Unis pour la même période évaluée<sup>432</sup>. Dans le cas particulier du Mexique les États-Unis sont le premier investisseur avec près de 57 milliards de dollars, face aux 23 milliards pour la coopération, en provenance de l'Union européenne<sup>433</sup>.

Pendant la période allant de 1996 à 2002, les flux d'investissements en Amérique latine provenant de l'Union européenne étaient de 148 milliards de dollars américains. Près du 50% du total, provenaient de l'Espagne (environ 74 milliards). En effet, l'investissement direct européen en Amérique latine est concentré dans les pays du Cône sud avec près du 73% de l'Inversion étrangère directe de l'Union européenne, (équivalent à 172 milliards de dollars à la fin 2001), notamment avec le Brésil.

Il est important de souligner ici que dans l'investissement européen direct en Amérique latine celui de l'Espagne est le plus important. Selon la BID, l'IED espagnole en Amérique latine représente près de la moitié de l'IED européen : il est d'environ 283 milliard de dollars. Pour les sociétés latino américaines l'IED espagnole depuis 1990 a été très importante. Les firmes espagnoles ont absorbé presque la totalité des secteurs des services publics de base<sup>434</sup>.

Les objectifs des gouvernements européens dans la poursuite de la politique étrangère à caractère universaliste relèvent de la promotion démocratique sur la base de trois postulats.

En premier lieu, il y a l'argument largement débattu par l'école réaliste, néo réaliste, ainsi que par les radicaux comme Kenneth Waltz, celui qui mentionne que les démocraties gouvernementales à caractère démocratique ne se font pas la guerre, et auraient un caractère plus ouvert pour la négociation.

---

<sup>432</sup> Sans prendre en considération la Bolivie, l'Équateur et le Pérou, pays desquels l'information n'est pas disponible.

<sup>433</sup> VODUSEK (Z.), « *Foreign Direct Investment in Latin America: The Role of European Investors, an Update* », Working papers, BID, Paris, 2004.

<sup>434</sup> Les FMN les plus importantes sont *Telefónica* en télécommunications, *Banco Bilbao Vizcaya Argentaria* (BBVA), et *Banco Santander Central Hispano* (SCH) dans le service bancaire, *Endesa*, *Iberdrola*, et *Union Fenosa* en utilités publiques et *Repsol* et *YPF* en gaz. Le 70% du total de l'IED espagnole en Amérique latine a été les sociétés « holdings ». Cela s'avère particulièrement important car l'IED espagnole en Amérique latine se trouve concentrée en mains de sept firmes. Pour plus d'information concernant l'IED espagnole en Amérique latine voir Annexes.

Deuxièmement, que le développement économique peut mieux réussir quand la bonne gouvernance démocratique prime. Il faut souligner que les motivations économiques ne restent pas à l'écart. Les démocraties promettent de meilleures opportunités de marchés et ouvrent ainsi plus facilement la porte à l'investissement d'autres États industrialisés que les États non démocratiques.

- Le troisième postulat est que la démocratie apporte un environnement de paix et de sécurité pour les citoyens<sup>435</sup>.

A ces trois postulats s'ajoute un dernier qui veut que la paix est un préalable à tout développement économique et politique ainsi, « *sans stabilité, sans sécurité ou paix, les efforts en matière de démocratisation et de développement apparaissent vains* <sup>436</sup> ». Cependant, la paix et la stabilité sont parfois difficiles à atteindre.

Dès 1990, les États membres de l'Union européenne et la communauté internationale se sont accordés sur le fait que la démocratie était le premier but à atteindre dans les pays en développement afin de prévenir les conflits ou de les résoudre. « L'imposition » de la démocratie dans le monde est néanmoins très discutable car la promotion de la démocratie « à l'occidentale » peut être perçue comme une entreprise *néo impérialiste*<sup>437</sup>. C'est le cas des États-Unis et leur intervention en Irak en 2003, dont l'objectif au départ était l'élimination des armes de destruction massive supposées être détenues par le régime de Saddam Hussein. Ensuite en l'absence de cet argument militaire, les EEUU ont justifié leur intervention par la promotion de la démocratie et la fin d'un système tyrannique. De toute évidence, l'intervention militaire ne peut être légitimée au nom de la démocratie. La conception purement occidentale de la démocratie n'est pas partagée par une grande majorité des États de la planète.

Concernant l'Amérique latine et la conception de la démocratie pas les États du continent, elle diffère de la conception européenne. Les priorités démocratiques de la région relèvent tout d'abord de la démocratie humanitaire qui répondrait aux enjeux et aux défis sociétaux

---

<sup>435</sup> WALTZ (K.), "The Myth of National Interdependence", in The International Corporation, Editions Cambridge University Press., UK, 1970.

<sup>436</sup> NKUNDABAGENZI (F.) et SANTOPINTO (F.), « *Le développement ; une arme de paix* », GRIP, Editions complexe, 2003, p.21. et WALTZ (K.), 1970, Idem.

<sup>437</sup> De Couteau-Bégarie et Martres, né des courants impérialistes napoléoniennes auquel s'ajoute à nos jours la domination non seulement militaire mais économique et culturelle.

(éradication de la pauvreté, des inégalités, éducation, protection social, développement économique, entre autres). L'engagement de l'Union européenne en Amérique latine pour soutenir les processus de transition démocratique depuis les années 80 passe par la diffusion des valeurs universelles (démocratie, Droits de l'homme...). L'Union dans son action à l'égard de l'Amérique latine, adopte une approche de *soft power* européen comme développée par Joseph Nye.<sup>438</sup>

### **A. La Commission européenne et la construction d'une interdépendance économique avec l'Amérique latine à travers le Soft power.**

Selon Joseph Nye, la puissance *est l'habileté d'obtenir ce que l'on veut*. Cette définition relève de ce que nous connaissons comme Soft power. Pendant très longtemps, la puissance a été confondue avec la coercition. Joseph Nye distingue trois façons de concevoir la puissance.

Le premier est le recours à la coercition (le bâton).

La deuxième s'appuie sur la récompense à l'obéissance (la carotte).

Finalement, la troisième est l'utilisation du *soft power*, c'est-à-dire ; parvenir à influencer et motiver un tiers en l'amenant à adopter une approche similaire et d'en tirer des bénéfices partagés.

*« Quand un pays peut attirer un autre par l'intermédiaire du soft power... il épargnera un bon nombre des bâtons et des carottes.<sup>439</sup> ».*

Pour l'Union européenne les ressources du soft power sont la culture, les idées, les normes et les idéaux politiques inscrits dans son action extérieure. Il est possible alors de parler de *soft policy* européenne en vertu de l'exercice d'une puissance d'influence à niveau international, basée sur le dialogue, la diplomatie et la diffusion de normes et valeurs démocratiques et universels.

---

<sup>438</sup> «La capacité de faire faire aux autres ce qu'on a envie de faire» in NYE (J), « *Soft Power and Smart Power : The United States has forgotten how to use soft power*», article in The Journal of German Council Foreign Relations, *Revue International Politik* N°3, Vol 7, 2006. pp 10-13.

<sup>439</sup> NYE (J), 2006, Op. Cit. p. 10.

Au cœur du processus législatif, le Parlement européen et le Conseil invitent la Commission européenne pour développer la stratégie pour l'Amérique latine. Il s'agit de créer des liens plus forts et stables de relation à travers les valeurs du Soft power européen en utilisant la coopération au développement comme outil principal.

Une valeur s'inspire des principes qui servent de critères aux opinions, aux croyances, aux convictions et aux choix. « Les valeurs deviennent des normes dès qu'elles commandent ou réglementent les conduites prescrivant une ligne d'action. Les normes tendent à conformer les comportements et les engagements aux valeurs déclarées. Les valeurs forment les normes et les normes orientent les actes »<sup>440</sup>. Rudolf Rezsöházy nous renvoie à la politique étrangère à caractère éthique développée par l'Union européenne et soulève l'importance du respect des Droits de l'homme comme étant au cœur des valeurs universelles partagés par les démocraties.

Relevant aussi d'une structure cognitive, le mode d'organisation des valeurs varie d'une culture à l'autre. Sa logique interne n'obéit pas partout aux mêmes règles. Cette divergence est d'ailleurs la raison principale de l'incompréhension entre civilisations, chacune interprétant le monde dans ses propres termes. A première vue, le mot *système de valeurs* renvoie à une perspective psychologique qui est connue en science politique en tant que facteur cognitif<sup>441</sup>. Il suppose que les valeurs adoptées par les acteurs ont leur propre rationalité et proviennent de la structure mentale que le décideur. Cette rationalité peut être découverte, adaptée, diffusée et exportée. Un ensemble de valeurs est donc un système vivant, extrêmement complexe, toujours exposé au changement<sup>442</sup>.

Les valeurs que cherche à promouvoir la Commission européenne sont étroitement liées et ne peuvent pas faire l'objet d'une hiérarchisation dans aucune institution. Seule l'écart entre ces valeurs et celles propres au décideur poseront éventuellement problème au moment de la décision politique finale. Ainsi l'acteur structure sa propre échelle de valeurs qui entrera en

---

<sup>440</sup> REZSOHAZY (R), "*Sociologie des valeurs*" Éditions Armand Colin, Paris 2006, p 7.

<sup>441</sup> REZSOHAZY (R), Idem. P 18.

<sup>442</sup> Façonnant à sa guise la politique étrangère, les variables psychologiques affectent le jugement et la décision des leaders politiques. Dans son ouvrage « *perceptions and misperceptions in international politics* », Robert Jervis est le premier à introduire en 1976 le paradigme cognitif dans la formulation de la politique étrangère. L'auteur souligne l'importance de la carte mentale de chaque individu et son influence sur la décision en politique étrangère, de la même façon que la menace est perçue d'une manière ou d'une autre selon le décideur politique. Bien entendu la variable psychologique ne peut octroyer une justification logique de la politique étrangère, néanmoins elle joue un rôle important qui vient se conjuguer avec la variable étatique et de structure interne et extérieure.

concurrence avec celle de l'autre acteur. Le même débat peut s'appliquer à l'intérêt national qui est ordonné dans une échelle des priorités que possède chaque décideur politique. Or, la logique interne du processus décisionnel européen relatif à l'Amérique latine est révélatrice des intérêts politiques en concurrence, qu'ils soient européens, nationaux, ou personnels. Ils seront façonnés en initiative politique, hélas, pas toujours concluant.

Poursuivant l'actif processus qui s'ouvre avec le Sommet de Rio de Janeiro en 1999, la Commission rédige en date du 30 octobre 2000, une communication finale au Conseil et au Parlement européen sur le suivi du premier Sommet organisé entre l'UE et l'AL à Rio de Janeiro. Dans cette communication la Commission a pour principal objectif d'instaurer un partenariat stratégique entre les deux régions reposant sur trois axes<sup>443</sup> :

- a). un dialogue politique renforcé;
- b). des relations économiques et financières solides basées sur une libéralisation étendue et équilibrée des échanges commerciaux et des flux de capitaux;
- c). une coopération dynamique dans des secteurs clés, en particulier dans les domaines éducatifs, sociaux et culturels ainsi qu'en matière de développement scientifique et technologique

Les références à l'Amérique latine sont de plus en plus nombreuses au cours de l'année 2001, en particulier celles émanant du commissaire des relations extérieures, M. Chris Patten. Elles commencent par la XVIII<sup>e</sup> réunion ministérielle entre l'UE et le Groupe de San José, le 26 mars 2001, suivie par une déclaration du Commissaire des Affaires étrangères sur les élections au Pérou, en avril 2001 et sur l'accord de paix en Colombie. En 2002 les négociations avec le MERCOSUR et le Chili se poursuivent intensivement. Néanmoins, en Amérique latine, les disparités sociales (telles la pauvreté et l'exclusion) demeurent les points prioritaires de l'Agenda des économies latino-américaines. Au-delà des accords commerciaux, les États membres de l'Union européenne se sont concentrés dans la mise en place des politiques de développement orientées à réduire la pauvreté et augmenter la cohésion sociale. Ainsi, la deuxième réunion des chefs d'État et de gouvernement des pays de l'UE et de l'AL s'est tenue à Madrid en 2002, et eut pour thème prioritaire la cohésion sociale

---

<sup>443</sup> « *L'Union européenne, l'Amérique latine et les Caraïbes : un partenariat stratégique* », Commission européenne, Direction générale des relations extérieures, Direction Amérique Latine, Bruxelles, 2004. DGRELEX 2004 FINAL.

et la lutte contre la pauvreté. Cette évolution des intérêts qui au début est associée à l'intégration régionale, va évoluer vers des objectifs de nature humanitaire. Ces nouveaux objectifs vont s'associer à la prospérité, et au respect des Droits de l'homme permettant de cette manière, l'émergence d'une nouvelle approche de la politique européenne à l'égard du continent latino américain. Les domaines ci-dessous deviendront le *leit motiv* des sommets à venir. Avec le même objectif, la Commission européenne construit une stratégie régionale de cinq ans<sup>444</sup>, ayant pour principal défi la promotion de l'intégration régionale par le renforcement des réseaux de la société civile, une initiative sociale pour contribuer à la réduction des inégalités et un programme pour la prévention des catastrophes naturelles. Le budget accordé à cet effet est de 250 M€. L'Amérique latine est, en effet, caractérisée par de grandes différences de niveau de développement entre les pays et en leur sein confrontés aux enjeux de la mondialisation, les deux défis majeurs concernent l'intégration régionale et la réduction de la pauvreté qui touche plus de 40% de la population. L'objectif est donc de contribuer au développement économique et politique de la région tout en réduisant des inégalités sociales pour que la croissance économique soit plus équitablement distribuée.

Lorsque l'on qualifie la politique étrangère *d'éthique* nous faisons le lien automatiquement avec un principe moral souvent ambigu, surtout si l'on considère que la morale et la politique vont toujours de pair. Cette affirmation nous conduit à nous interroger sur les intentions du décideur politique et, dans le cas présent, sur sa capacité à agir de façon éthique en accord avec une série de principes moraux et donc avec un certain nombre de règles déontologiques.

La stratégie régionale pour l'Amérique latine en témoigne. Elle est complémentaire des actions de coopération développées aux niveaux des sous systèmes régionaux des pays d'Amérique latine. Elle tient compte notamment des priorités thématiques dans les domaines de la démocratie et des droits de l'homme, de la protection de l'environnement, de la lutte contre le narcotrafic et de l'action des ONG. Elle vise aussi la complémentarité avec les actions communautaires de coopération entreprises par le passé ainsi qu'avec celles des principaux donateurs dans la région. L'Union européenne est l'une des régions avec laquelle l'Amérique Latine construit une coopération bi-régionale.

---

<sup>444</sup> COM (2002) 670 FINAL. Bruxelles, 2002.

Le document stratégique est le premier d'une série concernant les pays d'Amérique latine. Seuls 17 pays sont concernés<sup>445</sup> par la stratégie régionale<sup>446</sup>

En mai 2004 date à laquelle se tient le troisième sommet Union européenne-Amérique latine et Caraïbes, au Mexique, les sujets prioritaires sont encore centrés sur la cohésion sociale des peuples latino américains<sup>447</sup>. La déclaration du Sommet de Guadalajara au Mexique propose la possibilité d'évaluer l'état des relations entre les deux régions. Un bilan des relations en est tiré. A ce propos, la Commission prend l'initiative, en négociant des accords, en adoptant des programmes, en organisant et en cofinancement des séminaires et des réunions afin de veiller à la réussite du sommet. Toutefois, cette réussite dépend largement de la capacité des chefs d'État et de gouvernement de la région latino-américaine à prendre des décisions concrètes et de grande ampleur susceptibles de donner une nouvelle impulsion à ces relations et à préparer ainsi l'avenir, ce qui ne semble pas être une tâche facile.

A la fin de l'année 2004, la Commission change de mandataire en la personne du portugais José Manuel Barroso, nouveau président de l'exécutif européen. La Commissaire des relations extérieures et politique européenne de voisinage Mme Benita Ferrero-Waldner succède à M. Chris Patten. La Commissaire poursuit l'intense travail fait jusqu'à présent. Les négociations pour la conclusion d'un accord de dialogue politique entre l'Union européenne et l'Amérique latine vont se poursuivre. En même temps un cycle de négociations est ouvert avec la Communauté Andine des nations. Les relations de partenariat politique avec le MERCOSUR sont aujourd'hui une réalité. Il devient un des partenaires les plus importants pour l'Union européenne en raison de l'importance du marché qu'il représente. L'agriculture est le noyau dur de cette relation. Pour la Colombie, l'Union européenne a octroyé 1,5 millions d'euros pour soutenir le processus de paix et de réconciliation de la région.

---

<sup>445</sup> Le Mexique, le Panama, le Guatemala, le Honduras, le Salvador, le Nicaragua, le Costa Rica, la Bolivie, la Colombie, le Venezuela, le Pérou, l'Équateur, le Brésil, l'Argentine, le Chili, l'Uruguay et le Paraguay.

<sup>446</sup> Cuba n'est pas compris dans les stratégies pour les pays de l'Amérique mais dans le cadre des relations avec les pays ACP. Les relations de l'Union européenne avec Cuba se trouvent un peu détériorées, notamment parce que c'est l'Espagne qui prétend être l'interlocuteur, comme dans le cas de toute l'Amérique latine. Felipe Gonzalez avait essayé de développer une politique de coopération avec l'Isle mais José Maria Aznar n'a fait que durcir la relation. José Luis Rodriguez Zapatero ayant arrivé à la présidence en 2004 a trouvé selon l'Observatoire de Politique extérieure européenne, d'énormes difficultés pour agir en tant qu'interlocuteur européen avec Cuba. In « *España ante Cuba y sus aliados de la izquierda latinoamericana* », N°18, 4 febrero 2008.

<sup>447</sup> COM (95)495 FINAL, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – « *Union Européenne -Amérique latine : actualité et perspectives du renforcement du partenariat - 1996-2000* ».

L'année 2005 marque une étape cruciale dans les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine, surtout à la veille du quatrième sommet UE-ALC prévu à Vienne en mai 2006. Malgré le succès des accords communautaires d'association avec le Mexique et le Chili, de l'approfondissement des relations avec le MERCOSUR et des projets pour une association avec la Communauté Andine et l'Amérique centrale, il s'avère nécessaire encore de renforcer une collaboration bi-régionale<sup>448</sup>.

A ce propos, la question se pose de savoir si les intérêts nationaux sont ceux qui font, finalement, avancer les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine ?

## **B. Le rôle particulier de l'Espagne : nationalisation de la politique européenne ou européanisation de la politique nationale ?**

Ce n'est pas un hasard si le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale espagnol, Miguel Angel Moratinos a été l'interlocuteur privilégié dans les relations entre l'Espagne et Cuba en 2007. Il annonce sa visite comme un acte compatible avec la politique extérieure européenne. Dans la dernière conférence intergouvernementale entre les vingt-sept États européens et le Groupe de Rio du mai 2009, Miguel Angel Moratinos a demandé au chef du gouvernement espagnol José Luis Zapatero de réviser, lors de la prochaine présidence espagnole début 2010, la position commune qui définit la politique européenne vers Cuba depuis 1996<sup>449</sup>. C'est de cette même façon que le Président du gouvernement espagnol a eu aussi sa part dans les négociations avec les gouvernements de la « *gauche latino-américaine* », formant ainsi avec Cuba ce que le Président vénézuélien Hugo

---

<sup>448</sup> Avec le Mercosur, une série des réunions à niveau Ministériel se sont tenues depuis 2005, Une réunion inter ministérielle UE-MERCOSUR en mai 2005. En vue d'améliorer les relations économiques avec le Brésil, le Mercosur et l'UE, une réunion s'est tenue en mai 2006. De la même forme, s'est tenu le troisième sommet UE-MERCOSUR, en novembre 2006. Une visite du Commissaire Ferrero Waldner à l'Uruguay, l'Argentine et le Chili s'est organisée, en vue d'avancer dans les négociations unilatérales et la dernière en avril de 2007 pour donner plus de flexibilité aux négociations pour la construction d'un partenariat bi-régional en construction depuis 2000. En ce qui concerne la CAN, le 14 juin 2007 l'UE annonce l'entrée en vigueur des négociations avec la CAN en vue de la création d'un accord d'association. Finalement pour ce qui est de l'Amérique Centrale, le 28 juin 2007, l'Union européenne lance des négociations en vue de la création d'un accord d'association politique et économique avec l'AC. Les réunions bilatérales concernant le Mexique et le Chili se sont déroulées de la façon suivante. Pour ce qui est du Mexique, une réunion inter ministérielle s'est tenue à Santo Domingo en avril 2007, juste avant la visite du Président des États-Unis du Mexique, récemment élu, en juin 2007. Le Chili a été l'objet d'un nouveau *Country Strategy Paper* pour la période 2007-20013. Mise à part cela, plusieurs réunions se sont tenues avec la Société Civile en 2006 dans le cadre de l'accord d'association UE-Chili.

<sup>449</sup> GONZALEZ (M.), « *Cuba pide e España que impulse un cambio de la política de la UE hacia la isla* », Conferencia ministerial en Praga entre los veintisiete y el Grupo de Río », Article de EL PAIS.com. 14/05/2009.

Chavez appelle « *l'axe du bien* » (el eje del bien). Il s'agit des gouvernements élus démocratiquement des Républiques de Venezuela, Bolivie, Équateur et Nicaragua qui coïncident avec la position économique anti libérale et le style politique populiste du Président Chavez.

Malgré la supposée affinité idéologique entre le gouvernement socialiste de José Luis Zapatero et les gouvernements des pays de la gauche latino-américaine, l'ensemble des intérêts espagnols au sein de ces États ont été victimes du manque de dialogue diplomatique. Une anecdote particulière s'est produite lors du Sommet Ibéro-américain à Santiago du Chili fin 2007, où le Roi Juan Carlos a jeté un *diplomatique* « *por que no te callas ?* » (pour quoi tu ne te tais pas ?) devant l'insistance du Président Chavez d'interrompre le droit de parole du Président espagnol avec des insultes contre l'ex mandataire espagnol José Maria Aznar. Cependant cela ne s'arrête pas là si nous prenons en considération la nationalisation des carburants boliviens malgré l'avertissement des représentants des États européens (Tony Blair, Wolfgang Schäussel, Angela Merkel, Benita Ferrero-Waldener et le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, lors du Sommet de Vienne en 2006 sur les conséquences hautement négatives que la privatisation sans mesure pouvait engendrer en Amérique latine.

Les relations tourmentées entre l'Espagne et l'Amérique latine sont le fruit de l'histoire. C'est une histoire qui commence avec la conquête espagnole qui malgré les siècles écoulés a marqué la mémoire, l'histoire, et qui explique les relations complexes et une certaine méfiance des latino-américains envers les observateurs, dirigeants et représentants espagnols. Ceci dit, il semblerait que la relation entre l'Amérique latine et l'Union européenne soit hantée par l'ombre espagnole. Il se trouve que, pendant le mandat de la Commission européenne du luxembourgeois Jacques Santer de 1995 à 1999, le Commissaire aux relations extérieures et vice-président de la Commission fut Manuel Marin, aussi d'origine espagnol. Ce dernier avait en charge entre autre les Relations extérieures avec les pays de la Méditerranée, du Moyen orient, du Proche-Orient, de l'Amérique latine et de l'Asie (non compris le Japon, la Chine, la Corée, Hong Kong, Macao et Taiwan). Il avait également en mains les questions d'aide au développement. La crise vécue au sein de la Commission Santer a révélé une dispersion des services et des hommes<sup>450</sup>. De plus, la présence de commissaires

---

<sup>450</sup> En 1999, la Commission européenne sous la présidence de Jacques Santer, deux commissaires ont été mis en cause pour malversations financières. Suite au scandale qui éclate, la Commission doit démissionner, devant la

et de fonctionnaires espagnols n'a pas suffi à solutionner le manque d'articulation des moyens de la Commission à l'égard de l'AL. Au début de l'année 1999, le nouveau commissaire titulaire des relations extérieures n'est plus espagnol mais anglais. Depuis la prise en charge de son mandat, le *dossier Amérique latine* est beaucoup plus présent que dans les premières années de la Commission du M. Jacques Santer. Le changement de mandat a amené avec lui plusieurs changements dans la structure interne de la Commission. La nouvelle direction G, ancienne direction B des relations extérieures, avait rattaché au Commissaire Leon Brittain, un directeur général adjoint (par coïncidence d'origine espagnol). Deux des cinq unités de l'ex-direction B (relations extérieures) étaient également gérées par des commissaires espagnols.

Ce rappel historique trouve toute sa pertinence dans l'actualité immédiate de la Commission européenne et plus globalement, dans la problématique de l'intégration européenne. Une intégration qui se joue actuellement sur deux fronts. Tout d'abord l'approfondissement du système institutionnel européen et ensuite l'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux pays membres<sup>451</sup>. La question va au delà d'une simple question événementielle mais concerne la question de la distribution des pouvoirs entre États membres et institutions européennes et entre institutions européennes elles-mêmes, alors que l'Union européenne a intégré les dix pays de l'Est en 2005 le début des négociations avec la Bulgarie et la Roumanie en vertu de la culture de la diversité de l'Union européenne.

Les deux fronts sont liés par la nécessité d'une réforme interne avant l'élargissement, sous peine de se retrouver dans une situation conflictuelle. Les phases d'identification des projets pour l'Amérique latine ont été aussi séparées et sont désormais placées sous la responsabilité du Service Commun RELEX (SCR). Le risque d'une éventuelle manipulation de l'information disponible est fortement réduit. La nouvelle procédure est lourde mais elle est une réponse à la volonté de transparence renforcée. La finalité des changements répond non seulement à une autre logique politique mais aussi à une logique d'ordre interne visant à mieux gérer les moyens disponibles quelle que soit l'affectation thématique ou géographique. C'est vers 1998 que la Commission créa le Service commun des relations extérieures, (SCR)

---

menace d'une motion de censure du PE. Pour plus d'information voir « *Le Parlement européen en action, faits marquants 1999-2004, International Relations Review* », Éditions Oxford University Press, Oxford 2008.

<sup>451</sup> Sur les notions d'*approfondissement*, et d'*élargissement* (deepening et widening) voir BAYLIS (J.), SMITH (S.), OWENS (P.), "*The Globalization of World Politics, an Introduction to International Relations*", Oxford University Press, Oxford, 2008. P. 18.

constituant une première étape en vue de l'unification des services de la Commission pour en améliorer la gestion chargée de l'exécution des programmes d'aide aux pays tiers. Il s'occupe de faire oublier le poids du passé notamment par l'élimination du retard des paiements de l'aide extérieure<sup>452</sup>.

C'est désormais l'Office de coopération EuropeAid qui est en charge de la mise en place de tous les programmes de coopération au développement décidés en co-gouvernance institutionnelle.

## **SECTION SECONDE.**

### **EUROPEAID : L'OUTIL DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU SERVICE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT.**

EuropeAid est en charge de la mise en œuvre de l'aide extérieure et possède quatre grandes lignes d'action parmi lesquelles nous trouvons ; l'aide extérieure, la lutte contre les conflits, celle contre la pauvreté et l'instabilité et enfin l'engagement pour le développement.

#### **Paragraphe I. La coopération au développement, cœur de l'activité de l'Office EuropeAid.**

La quatrième grande ligne d'action, la coopération au développement, est le noyau dur de l'activité d'EuropeAid. Cette ligne d'action est née du premier pilier, le pilier communautaire de l'Union européenne. Dans les domaines prioritaires pour le développement, on trouve les échanges commerciaux à travers le commerce (les accords commerciaux, respect des règles de commerce de l'OMC et la possibilité de faire participer les pays en développement dans les négociations commerciales) la coopération régionale (les regroupements régionaux sont les guides du travail d'EuropeAid) le développement des politiques macroéconomiques (à travers des stratégies de réduction de la pauvreté ainsi qu'un soutien budgétaire aux gouvernements pour leur dépenses en matière de santé et éducation) le transport (la construction des routes,

---

<sup>452</sup> La Communauté européenne affecte chaque année 7 milliards d'euros à l'aide extérieure, dans plus de 150 pays, territoires et organisations du monde entier afin de concrétiser les ambitions de la coopération au développement de la CE. La Communauté européenne plaide en faveur d'une aide structurée à long terme et s'emploie à la constitution d'un réseau de partenariats de collaboration.

investissements en transport aérien et maritime) la sécurité alimentaire et le développement durable et finalement la bonne gouvernance, la capacité institutionnelle et l'État de droit.

EuropeAid veille à ce que l'aide communautaire soit mise en œuvre efficacement, tout en assurant la qualité et la rapidité de la conception et de la mise en œuvre des projets. EuropeAid est chargé de mettre en place des mécanismes destinés à promouvoir une gestion financière saine, la cohérence et la transparence des procédures de passation de marchés, en continuant en parallèle à simplifier et à rationaliser les procédures de gestion de l'aide extérieure. EuropeAid veille aussi à confier aux délégations de la Commission, la responsabilité de toutes les opérations qui peuvent bénéficier d'une meilleure gestion au niveau local, et à assurer une décentralisation en faveur des pays bénéficiaires.

EuropeAid travaille en coopération ouverte et constructive avec les autres services de la Commission européenne qui opèrent dans le domaine des relations extérieures, tant à Bruxelles qu'au sein des délégations, ainsi qu'avec les États membres, notamment les agences de coopération nationales.

Pour sa part l'Agence USAID aux États-Unis (*US Agency for International Development*) possède les mêmes dispositions générales concernant l'aide au développement, que ceux d'EuropeAid.

### **A. EuropeAid, à ne pas confondre avec USAID.**

L'USAID a une très grande influence en Amérique latine en ce qui concerne la coopération au développement. L'éradication de la pauvreté, la promotion de la démocratie et de la croissance économique ainsi que l'aide aux victimes des catastrophes naturelles et la prévention des conflits. A la différence de EuropeAid, USAID a été créée en 1961 par le Président John F. Kennedy. USAID tire ses origines du Plan Marshall d'aide à l'Europe après la deuxième guerre mondiale.

L'agence USAID est responsable de marchés, de subventions et d'ententes de coopération s'élevant à environ quatre milliards de dollars américains tous les ans pour des travaux dans des pays en développement. La plupart des services développés dans le cadre de cette aide

sont des services techniques qui n'offrent que peu d'occasions de vendre du matériel et des services de construction.

Le cadre juridique qui régit l'aide pour les pays de l'Amérique latine va s'inscrire dans les accords de coopération avec chaque pays de la région, il en est ainsi par exemple pour le Mexique. Le cadre juridique dépend dans une grande mesure des règles de l'ALENA. Par exemple les principaux mécanismes d'approvisionnement de l'USAID au Mexique se trouvent dans le chapitre 10 de l'accord de l'ALENA relatifs à la coopération économique entre partenaires.

Les objectifs de l'USAID sont compatibles avec ceux d'EuropeAid, la question qui se pose est de savoir si les deux agences ne sont pas concurrentes.

Parmi les clés de l'agence USAID, nous trouvons la Biodiversité, la promotion et le développement de la démocratie, la croissance économique, l'éducation, la santé et la lutte contre le narcotrafic. A cet effet USAID développe des programmes de support par pays concernant la bonne gouvernance, la primauté du droit, la résolution de conflits, la promotion de la sécurité, la préservation de l'environnement, et le développement du commerce. L'USAID a développée une série de programmes destinés à la région latino-américaine y compris Cuba, à la différence de l'Office EuropeAid, qui ne maintient aucun programme de coopération avec Cuba, ni dans le cadre géographique de l'Amérique latine ni dans celui des ACP. L'office USAID pour l'Amérique latine et les Caraïbes conduit 16 missions bilatérales, quatre programmes régionaux et un programme pour Cuba. Le budget total alloué pour les programmes a été de 963 milliards de dollars pour l'année 2008<sup>453</sup>. 7,500 milliards de dollars environ pour 2008<sup>454</sup>.

Les priorités en Amérique latine pour la USAID, recouvrent quatre objectifs, à savoir ;

*La paix et la sécurité.* Avec tous les chefs du gouvernement élus démocratiquement, la principale menace à la sécurité n'est plus l'État en état de guerre mais le terrorisme, le crime organisé, et le trafic illicite de personnes et de biens y compris les stupéfiants illégaux qui traversent les frontières nationales. Les États-Unis travaillent en étroite collaboration avec l'Organisation des États Américains pour continuer à la transformation de l'Agenda de

---

<sup>453</sup> FY08, in USAID Budget 2008.

<sup>454</sup> Office de coopération EuropeAid, Guide annuelle sur la coopération européenne en Amérique latine 2007. p. 17.

sécurité de l'hémisphère et de leurs institutions. Les États-Unis travaillent dans la compréhension d'une nouvelle approche de la sécurité, basée sur la sécurité, la prospérité économique et le bien être des institutions démocratiques.

La promotion de la pratique démocratique, pour cet objectif le bureau de l'Amérique latine de la USAID, a développé pour 2008 un programme intitulé, « *Governing justly & Democratically* » pour lequel le budget alloué est de 158 Millions de dollars. Il s'agit d'un ensemble de programmes d'assistance en vue de créer des systèmes politiques compétitifs auxquels toute la population peut avoir accès. Il s'agit de diminuer la corruption, d'augmenter la transparence lors des élections législatives, pour élever la qualité de la vie démocratique du continent. A ces fins, il a été accordé de renforcer l'interdépendance dans la capacité judiciaire, les contrôles internes et la poursuite effective des crimes, de la corruption et autres crimes complexes. Les programmes d'assistance prétendent aussi consolider les institutions de la démocratie représentative tels les partis politiques, les législatures, les agences exécutives, les médias et la société civile.

Assistance humanitaire. Cet objectif comprends la pauvreté, l'inégalité, l'exclusion sociale et politique qui empêche les citoyens d'avoir accès aux opportunités. La somme allouée ici est de 390 millions de dollars. Il s'agit d'octroyer l'accès à l'éducation basique et avancée aux services de santé en vue de réduire les maladies mortelles. L'objectif concerne l'accès à l'eau potable et aux services sanitaires, une meilleure protection sociale et le management des ressources naturelles et environnementales. Il touche aussi les réfugiés, les personnes déplacées et autres populations vulnérables, victimes de violences, conflits, crises, désastres naturels, famine, pauvreté persistante et Sida.

Croissance économique. Cet objectif prétend donner aux citoyens latino- américains l'accès à l'opportunité économique et à la mobilité sociale en tant que composantes de la justice sociale et la promotion de la prospérité. Avec cet objectif, les États-Unis prétendent lutter contre la pauvreté en réduisant les obstacles à l'accès à l'économie formelle. La croissance économique en tant qu'objectif de l'USAID considère comme importante la mise en œuvre du libre échange entre l'Amérique centrale, la République dominicaine et la Communauté Andine. Les programmes d'assistance auxquels les États-Unis ont destiné 206 millions de dollars ont pour objectif de renforcer la capacité des États à tendre vers l'équilibre des revenus des plus pauvres à travers la création d'emplois, de petites et moyennes entreprises, spécialement dans le secteur rural en vue de leur faire participer et bénéficier du commerce et accroître leur compétitivité.

Les objectifs de l'USAID en Amérique latine sont compatibles avec les objectifs du millénaire pour le développement des Nations Unies, ainsi que ceux de l'Agence de coopération européenne EuropeAid. De cette façon, dans la panoplie des projets d'EuropeAid et de l'USAID, il y a des sujets transversaux qui viennent compléter les objectifs généraux et centraux en Amérique latine. Il s'agit de l'environnement, de l'égalité des sexes et des droits de l'homme. Tous ces objectifs s'inscrivent aussi dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement, (OMD). La Commission européenne concentre son aide au développement sur les efforts des Nations Unies pour atteindre les objectifs pour le développement<sup>455</sup>. Pour obtenir un impact maximal dans le cadre du développement mondial et pour progresser dans le cadre des OMD, l'Union européenne axe donc son action sur six domaines principaux : commerce et développement, intégration et coopération régionales, soutien aux politiques macroéconomiques, transport, sécurité alimentaire et développement durable et construction des capacités institutionnelles. Pour un meilleur aperçu, voir le tableau comparatif des objectifs internationaux.

**Tableau 7 : Comparatif des objectifs internationaux : les Objectifs du Millénaire, les Objectifs de l'Union européenne et les Objectifs d'EuropeAid.**

<i>UE</i>	<i>OMD</i>	<i>EuropeAid</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le commerce et développement,</li> <li>- L'intégration et coopération régionales,</li> <li>- Le soutien aux politiques macroéconomiques,</li> <li>- Le transport,</li> <li>- La sécurité alimentaire et développement durable</li> <li>- La construction de la capacité institutionnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduire la pauvreté et la faim,</li> <li>- Assurer l'éducation primaire pour tous,</li> <li>- Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes</li> <li>- Réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle,</li> <li>- Combattre le VIH/SIDA, la malaria et d'autres maladies,</li> <li>- Assurer l'environnement durable, et</li> <li>- Mettre en place un partenariat mondial pour le développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le commerce et développement,</li> <li>- L'intégration et coopération régionales,</li> <li>- Les politiques macroéconomiques : accès aux services sociaux</li> <li>- Le transport,</li> <li>- La sécurité alimentaire et développement durable</li> <li>- La bonne gouvernance</li> <li>- L'environnement</li> <li>- L'égalité des sexes</li> <li>- Les droits de l'homme</li> </ul>

Source : Élaboration propre avec l'information de l'office de publications de l'Union européenne

<sup>455</sup> Les objectifs du Millénaire sont le fruit de conférences et sommets internationaux dans les années 1990. Ils ont été rassemblés sous le nom des objectifs nationaux pour le développement mais les États de l'ONU ont vu qu'il s'agissait de objectifs de caractère urgent dans les quatre coins de la planète et ils ont décidé de les appeler Objectifs du Millénaire pour les inclure dans leur feuille de route de la Déclaration du Millénaire. Parmi ses objectifs nous trouvons, réduire la pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, la malaria et d'autres maladies, assurer l'environnement durable, et finalement, mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Dans un souci de cohérence et de promotion d'un multilatéralisme efficace basé sur une gouvernance mondiale encadrée par des règles et normes universelles (souci partagé par l'Union européenne et du nouveau président américain, Barack Obama) la présence des deux agences en Amérique latine pourrait être plus efficace si elles travaillaient en étroite collaboration. Elles défendent les mêmes priorités, démocratie et droits de l'homme, défense et promotion de la sécurité humaine, paix et développement en Afrique et en Amérique latine ainsi que le développement d'une stratégie de rapprochement avec les peuples musulmans. Le seul bémol à cet idéal de coopération réside dans les moyens dont dispose chacun.

L'étroite collaboration de l'Union européenne avec les Nations Unies dans le respect du droit international montre la forte adhésion aux objectifs humanitaires et sociaux de l'Union et aux objectifs du Millénaire pour le développement. En aucun cas il ne s'agit d'un double emploi mais plutôt d'une complémentarité résultant d'une approche convergente vers les valeurs universelles.

## **B. Le succès limité des objectifs de la coopération au développement des Agences internationales.**

Les objectifs de l'Union européenne, des Nations Unies, de l'Office EuropeAid et de l'USAid, pour l'Amérique latine viennent se conjuguer sur la réduction des profondes inégalités qui touchent la région dans laquelle près de 50% de la population vit dans la pauvreté. La démocratie en Amérique latine, malgré son progrès, est encore fragile. Il est possible que l'étroite collaboration des agences pour le développement puisse renforcer la voie d'une démocratie durable et stable. De cette façon, les objectifs généraux de l'Union européenne vers les pays tiers reposent dans les objectifs de l'Office EuropeAid qui coordonne la gestion des programmes de nature horizontale (aide alimentaire, cofinancement avec les ONG, droits de l'Homme). Il s'agit pour EuropeAid de mettre en œuvre les instruments d'aide extérieure de la Commission européenne qui sont financés par le budget de l'Union européenne.

Faisant une analyse comparative de la coopération internationale, l'aide extérieure est mieux organisée pour l'ensemble de pays ACP. L'ensemble régional dispose d'un fond spécial pour les projets à réaliser dans le cadre des programmes de coopération entre l'Union européenne et les pays ACP. Il s'agit du Fonds européen de développement unique pour la région (aussi

connu comme FED). Un tel fond spécial n'existe pour aucune autre région du monde pour le financement de projets seules existent des lignes budgétaires (ligne budgétaire ALA).

EuropeAid est chargée de la coopération avec les pays tiers à travers les divers projets de développement, objets du processus décisionnel des institutions européennes. EuropeAid concerne l'application et le suivi des différentes phases d'un cycle de projet (identification et instruction de projets et programmes, préparation des décisions de financement, mise en œuvre et suivi et évaluation de projets et programmes). EuropeAid assure donc la réalisation des objectifs des programmes établis par la Direction générale Relations extérieures et la Direction Générale Développement approuvés par la Commission. (DGRELEX et DGDEVE).

Sept directions se trouvent sous l'égide d'EuropeAid (desquelles seulement quatre sont géographiques). La direction A concerne les pays de l'Europe, la Méditerranée du Sud, le Moyen Orient et la Politique de voisinage. La direction B concerne l'Amérique latine, la direction C, l'Afrique subsaharienne, les Caraïbes et le Pacifique, la direction D, s'occupe de l'Asie et l'Asie centrale, la direction E, de la qualité des opérations, la direction F, des opérations thématiques et la direction G enfin qui s'occupe des ressources allouées aux programmes<sup>456</sup>. Il n'existe pas un bilan des relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine coordonnées par EuropeAid mais des rapports annuels sous l'égide de la Commission européenne. Dans ces rapports apparaissent les évaluations des divers projets mis en place depuis 1999 date à laquelle l'Union européenne décide de renforcer ses relations avec l'Amérique latine.

Dans un but de transparence et de cohérence des politiques de l'Union européenne, le Traité de Lisbonne vient ajouter des modifications au processus de gestion de l'aide à la Commission et à EuropeAid dans la conduite de leur action extérieure en matière d'aide aux pays tiers.

---

<sup>456</sup> Pour plus d'information voir annexe concernant l'organigramme de l'Office EuropeAid.

## **Paragraphe II. Le besoin de recomposition pour assurer l'efficacité de la Commission : les réformes du Traité Lisbonne**

Le rôle de la Commission européenne est d'incarner l'intérêt général communautaire face au Conseil des ministres, représentant lui les différents intérêts des États. Avec l'élargissement de l'Union à 27 membres et l'augmentation du nombre de commissaires il y a un risque de nationalisation de la Commission. Chaque commissaire défend effectivement les intérêts de son pays bien qu'il doive défendre l'intérêt général.

Ainsi, alors qu'actuellement chaque État peut désigner un commissaire siégeant dans le collège de la Commission, le traité de Lisbonne prévoit que le nombre de commissaires correspondra aux 2/3 du nombre de pays membres à partir de 2014, leur désignation par les pays membres se faisant à tour de rôle. Si cela représente une avancée, c'est que la réduction de la taille de la Commission permettra de lui garantir plus d'indépendance par rapport aux États membres, puisque tous ne seront pas représentés de manière égalitaire. Cela permettra aussi d'améliorer la prise de décision au sein de la Commission le collège se trouvant restreint.

Il est important de souligner en premier lieu l'effort de clarification réalisé dans la répartition des compétences. En définissant clairement le partage des pouvoirs entre l'Union européenne et les États membres, le traité renforce la responsabilité des différents niveaux de pouvoir qui seront alors à même de prendre plus efficacement les décisions qui s'imposent dans ces domaines. La prise de décision de ce point de vue est simplifiée parce que la situation entre les différents niveaux est clarifiée. Le traité de Lisbonne définit ainsi 3 types de compétences :

- Les compétences exclusives de l'Union dans laquelle elle légifère seule (Union douanière, concurrence, politique monétaire...).
- Les compétences partagées entre l'Union et les États (Marché intérieur, Environnement, Transport, Cohésions économique et sociale, politique de développement...).
- Les domaines réservés aux États où on exclut toute harmonisation (éducation, culture, industrie...).

Outre le fait que le traité élargisse le rôle de l'Union dans certains domaines comme l'énergie, la défense, la sécurité ou la justice, et permette ainsi une plus grande efficacité des actions de

l'Union dans ces domaines, il étend aussi certaines procédures de décision permettant ainsi de simplifier la prise de décision.

La codécision donnant les mêmes pouvoirs législatifs au Parlement et au Conseil, est élargie à 50 nouveaux domaines faisant de la codécision la procédure quasi unique de vote des normes communautaires aux dépens de la « coopération ». De même, en matière budgétaire, la distinction des dépenses obligatoires et non-obligatoires est supprimée donnant au Parlement un droit de décision sur toutes les dépenses au même titre que le Conseil.

Le renforcement de l'efficacité du dispositif décisionnel passe aussi par une extension du vote à la majorité qualifiée pour de nouveaux domaines. La majorité qualifiée se substitue ainsi, une fois le traité de Lisbonne adopté, à la procédure de vote à l'unanimité dans 25 domaines (sécurité, justice...) et permettra de fait une prise de décision plus rapide et plus efficace à 27 dans ces domaines sans risque de blocage par un pays. En outre, le principe de la majorité qualifiée est simplifié : alors qu'elle était définie jusqu'alors dans un système complexe de pondération des voix dépendant surtout du poids démographique de chaque État, le nouveau traité instaurera à partir de 2014 un système plus transparent et plus efficace fondée sur une double majorité d'États et de population (une décision adoptée en conseil des ministres devant alors requérir 55% des États représentant 65% de la population).

Il faut aussi souligner comme une avancée dans la simplification de la prise de décision l'adoption d'une Charte des droits fondamentaux comme base juridique contraignante et commune aux pays. Cette Charte permettra d'unifier les textes sur quelques principes communs, mais aussi de souligner la simplification des « coopérations renforcées » permettant ainsi à certains pays d'avancer au cas par cas dans tel ou tel domaine où le vote se fait encore à l'unanimité (fiscalité, politique étrangère...). La décision d'engager une « coopération renforcée relèvera désormais de la majorité qualifiée et permettra ainsi d'encourager le passage à l'acte des pays volontaires, tout en laissant la porte ouverte à ceux susceptibles de la rejoindre ultérieurement <sup>457</sup>»

C'est en 2002 que la Commission européenne, usant de son droit d'initiative accordé par les traités, incite à la création d'un projet d'initiative pour les pays de l'Amérique latine, projet

---

<sup>457</sup> Traité de Lisbonne, Titre 3, « Dispositions relatives aux institutions », Articles 9, 9A, 9B,9C.

qui, après avoir été soumis à l'approbation du Conseil et du Parlement, entre en vigueur pour une période de quatre années jusqu'à 2006.

### **A. La logique de politisation croissante de la Commission européenne**

La conception originelle de la Commission en tant qu'organe collégial indépendant défendant l'intérêt communautaire s'est considérablement transformée faisant entrer la Commission européenne dans l'ère politique à travers les facteurs suivants :

Le renforcement du rôle du Parlement européen au sein du triangle décisionnel qui jouit de son pouvoir de contrôle sur la Commission (contrôle au demeurant renforcé avec le Traité de Lisbonne) et de son rôle d'autorité budgétaire de l'Union européenne.

L'élargissement des compétences dévolues à la Commission : d'une part, ses fonctions de régulation économique se sont étendues à d'autres domaines liés à la sécurité, à la santé, à l'environnement, à la protection de consommateurs ...etc. d'autre part, avec la réalisation de l'Union économique et monétaire, la Commission est désormais amenée à assumer une fonction de surveillance budgétaire. En conséquence, elle est perçue comme intervenant directement sur les enjeux de distribution (au moins à l'échelle nationale).

La multiplication des nominations de commissaires au profil politique fort (anciens chefs de gouvernement, ministres des Affaires étrangères, de l'Économie, des Finances etc.) et dont la carrière repose sur le bon vouloir de leurs gouvernements d'origine.

L'externalisation des tâches techniques vers les agences européennes, visant au recentrage de la Commission sur des missions essentielles de nature politique.

Cette politisation croissante pose la question de la légitimité démocratique de la Commission, notamment depuis la ratification du Traité de Maastricht.

## **B. Le Traité de Lisbonne et l'avenir de la Commission européenne : vers une parlementarisation ou présidentialisation de l'Union européenne.**

Trois types de réformes prévues par le traité de Lisbonne sont susceptibles d'accentuer ce mouvement de politisation :

*Parlementarisation et légitimité démocratique.* Plusieurs dispositions du traité de Lisbonne élargissent l'assise démocratique de la Commission. D'une part, l'initiative citoyenne introduit un instrument de démocratie directe au bénéfice de la Commission. D'autre part, la parlementarisation du système est confortée par le contrôle renforcé des parlements nationaux dans la sphère législative (avis motivés sur le respect du principe de subsidiarité), par l'extension de la codécision (qui devient la procédure législative ordinaire), par le pouvoir de révocation du Parlement européen pour la désignation, par le Conseil européen, du président de la Commission.

Enfin, le choix du président de la Commission et la nomination de celle-ci restent, malgré les résultats des élections européennes, du ressort du Conseil européen. L'avenir dira si le choix du président de la Commission peut devenir, par le relais des groupes politiques européens, un véritable enjeu des élections. Pour l'instant, le citoyen n'a pas le sentiment de pouvoir influencer la composition ou le programme de la Commission<sup>458</sup>.

*Présidentialisation.* Le traité de Lisbonne renforce également la prééminence du président de la Commission qui pourra désormais exiger seul la démission de tout commissaire. Cette présidentialisation est d'ailleurs plurielle, d'autres figures « présidentielles » entrant en scène : le président du Conseil européen et le vice-président de la Commission, qui est également haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

*Resserrement du collège aux deux tiers du nombre d'États, selon une rotation égalitaire.* Ceci devrait être synonyme d'une plus grande efficacité de l'organe exécutif. A cet égard, la Conférence intergouvernementale précisait que « la Commission devrait prendre toutes les mesures utiles afin de garantir que les réalités politiques, sociales et économiques de tous les

---

<sup>458</sup> Récemment en juillet 2009, le Parlement européen a réussi d'éviter la reconduction de José Manuel Barroso à la tête de la Commission. Les groupes politiques du PE ont repoussé la votation pour la reconduction de JM Barroso pour le mois d'octobre 2009.

*États membres, y compris ceux qui ne comptent pas de ressortissants parmi les membres de la Commission, soient pleinement prises en compte*<sup>459</sup>»

Les institutions européennes et leur processus décisionnel sont amplement concernés par les réformes qu'apporte le Traité de Lisbonne. Les institutions pourront agir de concert de façon plus coordonnée et efficace dans la codécision en matière de politique latino américaine de l'Union européenne. Reste à savoir comment elles vont se coordonner ensuite pour que les projets politiques deviennent une réalité en Amérique latine, sachant que les relations sont animés par un fort désir de préserver et de répandre les valeurs européennes et universelles avec une seule ambition, garantir une gouvernance mondiale stable et pacifique. C'est autour de cette question que se développe la deuxième partie de cette thèse qui concerne tout particulièrement la réalisation et la mise en œuvre effective des décisions prises lors du processus décisionnel interinstitutionnel européen.

---

<sup>459</sup>Page sur le Traité de Lisbonne « *Pour une Europe du XXI<sup>e</sup> siècle* », [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/take/index\\_fr.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_fr.htm)



## **CONCLUSION DE LA PARTIE PREMIÈRE**



Les institutions européennes ont été pensées pour produire de la décision et engager des actions. Leur efficacité dépend d'une série de facteurs comme l'état des forces politiques qui impulse la volonté de réforme de ces institutions et conditionne la pression qu'elles peuvent exercer sur leurs composantes. Certes, elles ne peuvent que marginalement corriger les pratiques politiques. Elles restent par elles-mêmes neutres sur la conduite de l'activité intergouvernementale. Or, leur principal mérite réside dans leur capacité à exclure tout faux-semblant, à nous prémunir contre le brouillage des responsabilités, à empêcher la dissimulation de la réalité et à permettre une meilleure capacité à se diriger dans le labyrinthe de la décision.

L'analyse du processus décisionnel est aussi la clé qui explique les choix politiques. Les décideurs sont entièrement rationnels et savent que chaque choix est l'expression de leur intérêt (national mais aussi personnel). Ces choix ne sont jamais faits au hasard, ils sont fonction des valeurs, du vécu, et de l'histoire propres à chacun.

A cet effet, les institutions de décision européennes ont dirigé et concrétisé le développement de deux programmations stratégiques et de divers partenariats en Amérique latine. La Commission a intégré les relations avec les pays de l'Amérique latine dans une vision stratégique axée sur le développement de trois axes (économique, politique et social). C'est toujours la Commission qui a contribué en grande partie à faire émerger les intérêts que les États membres pouvaient obtenir de la stabilisation et de la restructuration d'autres régions. La Commission a ainsi apporté une plus-value à la politique de l'Union européenne que, paradoxalement, les instances de la PESC au sein du Conseil pouvaient difficilement offrir.

L'intérêt substantiel de l'Union européenne en Amérique latine rejoint ainsi les ambitions des politiques extérieures développées notamment par les grands États membres comme l'Allemagne, la France et dans une moindre mesure, l'Espagne, l'Italie et les Pays Bas. Ces États, par leurs réseaux multilatéraux, ont été à l'origine des tournants importants constatés dans la détermination de cette politique.

Le Conseil et les différents acteurs de la PESC au sein du Conseil en particulier ont surtout joué un rôle de contrôle et de filtre lors de la détermination de la politique. Ils ont ainsi sécurisé ou politisé certains éléments des propositions des stratégies globales et des partenariats lorsque ceux-ci touchaient à des questions de son intérêt particulier (politique ou sécurité). Malgré l'important rôle joué par les grands États membres, la détermination de la

politique latino-américaine de l'Europe s'est effectuée par le biais de la méthode communautaire classique. On peut parler plus précisément d'une méthode « par défaut » qui a permis de jouer au maximum sur les atouts communautaires européens des politiques douces et de dépasser partiellement les limites des acteurs du Conseil.

La méthode utilisée dans le cadre de la politique étrangère envers l'Amérique latine ne vise pas à provoquer des réactions immédiates face à certains changements extérieurs (crises, conflits...Etc.) mais à tout axer sur des objectifs à long terme.

Dans ce contexte, la complexité et surtout la lenteur de l'élaboration d'une politique communautaire ne constituent pas un obstacle pour l'Amérique latine. Les politiques intérieures et étrangères de l'UE étant essentiellement des politiques publiques, sont donc des politiques de régulation parfaitement adaptées aux objectifs de long terme recherchés. Ces politiques de régulation sont reliées aux structures organisationnelles, procédures, instruments et réflexes habituels de la politique intérieure européenne. La dynamique de cette politique pour la mise en place des stratégies de coopération en Amérique latine est certes trop bureaucratique mais propre.

**PARTIE SECONDE :**

**CONCEPTS ET OBJECTIFS  
DE LA POLITIQUE  
LATINO-AMÉRICAINNE  
DE L'UNION EUROPÉENNE**

*« Si tu es prêt à sacrifier un peu de liberté pour te sentir en sécurité,  
tu ne mérites ni l'une ni l'autre ».*

*Tomas Jefferson*



## **INTRODUCTION DE LA PARTIE SECONDE**



L'image du rôle du triangle institutionnel est celui d'un processus décisionnel complexe et concurrentiel, résultat d'une approche relevant des intérêts normatifs, des intérêts des décideurs, d'intérêts nationaux, mais avant tout d'un intérêt particulier qui relève d'un balancier entre objectifs directement et indirectement liés à la sécurité. Cette méthode n'est pas nouvelle car elle a accompagné depuis le début des temps. Il s'agit de *l'output* politique européen. Au cours des négociations du Traité de Maastricht, Jacques Delors déclarait ainsi que comme Monsieur Jourdan, dans une pièce de Molière, « il faisait de la prose sans le savoir ». Depuis donc le modèle d'intégration européen, et subséquemment le modèle institutionnel de l'Union européenne, est un modèle de sécurité sans l'être réellement. En réalité, il serait plus juste de dire que l'Union européenne a toujours su, ou voulu faire de la sécurité, depuis même la création de la CECA et l'Euratom, de cette façon, le commun dénominateur qui a rapproché les États vers une logique d'unicité, a été ce lui de la sécurité, dans sa conception d'apaisement ou de prévention des conflits.

Les objectifs politiques directement ou indirectement liés à la sécurité de l'Union européenne, sont représentés dans les pouvoirs de production politique des institutions européennes, notamment le rôle du triangle institutionnel dans le processus décisionnel européen. En premier lieu; le Conseil de l'Union européenne est le centre de décision politique de l'Union européenne et maître de l'action extérieure de l'Union européenne. En second lieu, le Parlement européen est un laboratoire de création politique, égide d'intérêts nationaux et d'intérêts européens et le centre des pouvoirs budgétaires. Enfin la Commission européenne est l'exécutif politique, maître de la crédibilité des instruments politiques européens, devenu un organe très complexe qui renforce le processus bureaucratique européen. En ayant l'interdépendance comme outil, la coopération comme principe et la sécurité comme une fin, les institutions de l'Union européenne sont ainsi capables de produire une diversité de politiques sur la base d'intérêts bien établis et prédéterminés, cherchant à asseoir leur monopole politique.

La politique extérieure établit les orientations et les objectifs de tout État ou ensemble d'États au sein du système international. Il s'agit de produire un signal de pouvoir ou d'influence à l'égard de l'autre ainsi que de modéliser l'objet de la relation en fonction de la nature et de l'environnement politique. Concernant la décision, la relation entre États ou ensemble d'États s'instrumentalise à travers une logique de politisation des éléments.

L'interdépendance, la coopération et la sécurité en politique étrangère revêtent une signification politique plus forte quand leur existence, leur absence ou leur propre nature est liée à des considérations stratégiques des partenaires européens vers les pays d'Amérique latine.

La gouvernance européenne inclut un système de règles bien définies ayant des répercussions internationales qui se développent dans un monde de plus en plus interdépendant. Le désir de répandre une gouvernance européenne est implicite dans tout acte de politique étrangère à l'égard des pays tiers. Il s'agit d'une gouvernance qui répand une idéologie de normes, règles et valeurs identifiées à la société occidentale européenne. Ces normes et valeurs sont considérées comme universelles. Elles sont acceptées par les pays tiers en tant que valeurs de paix, de démocratie et de bonne volonté. Elles sont accompagnées d'un désir de lutte contre la pauvreté et l'effacement progressif des différences extrêmes qui caractérisent les peuples d'Amérique latine. La gouvernance est donc un ensemble de mécanismes de régulation fondé sur des objectifs partagés qui n'ont pas été définis dans des instances officielles et qui ne reposent pas sur la force publique pour être appliqués<sup>460</sup>. La gouvernance européenne est accompagnée par une stratégie de développement. Il s'agit de l'usage des outils tels que l'interdépendance et la coopération au développement. Tout commence par une relation d'interdépendance économique avec pour objectif une relation qui, le moment venu, deviendra de plus en plus profonde. Il ne s'agira pas uniquement d'une interdépendance strictement économique mais qui contiendra un savoir faire politique, social, voire culturel et technologique transmis par les « partenaires européens ». Il s'agit d'une pratique assez répandue en ce qui concerne les traités et accords signés avec les pays tiers non seulement ceux d'Amérique latine mais aussi ceux appartenant au voisinage proche de l'Union européenne, la Méditerranée, l'Afrique, le Moyen-Orient, les pays de l'Est du continent, désormais membres de l'Union européenne et prochainement de la zone euro.

L'Union européenne n'est pas une institution ou une organisation mais elle est un ensemble d'institutions ayant pour objectif principal de faire sur le plan international ce que les gouvernements font sur le plan interne. Bien que cette remarque nous transporte aux beaux jours de l'idéalisme, la question sur la gouvernance mondiale est au cœur de la réflexion

---

<sup>460</sup> ROSENAU (J.), « *Governance without Government: Order and change in World Politics* », Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 5. In SMOUTS (MC.), « *Du bon usage de la gouvernance en relations internationales* », *Revue Internationale de Sciences Sociales*, N° 155, mars 1998. p. 84.

politique actuelle, car l'aptitude des appareils d'État à remplir efficacement leur mission est mise en doute. De cette forme, la gouvernance européenne à l'égard des pays tiers sera la somme de différentes façons dont les individus et les institutions européennes gèreront leurs affaires communes. Elle se développera grâce à un processus continu de coopération et d'accommodement des intérêts divers et conflictuels entre institutions et à l'extérieur de l'Union européenne. Elle prendra en considération le poids des institutions officielles, ainsi que les pays latino-américains dotés de pouvoirs exécutoires et les arrangements informels sur lesquels les institutions et les partenaires sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt propre ou institutionnel.



## **CHAPITRE VI :**

### **L'INTERDÉPENDANCE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE : LE CADRE CONCEPTUEL**

L'approche de l'interdépendance économique internationale et de la coopération n'est pas nouvelle. Depuis les années cinquante, on assiste à de plus en plus d'efforts de coordination entre les États, les organisations et les institutions internationales pour s'inscrire dans les mêmes standards de fonctionnement. Ils tissent entre eux des liens d'interdépendance directs et indirects, durables et temporaires, équilibrés et non équilibrés, étroits et distendus, puis coopératifs et européens<sup>461</sup>. De cette façon, l'interdépendance vient compléter la construction d'une relation entre États, l'autre alternative économique ou politique avec l'objectif de consolider les relations étatiques sur la base d'une diplomatie incitative à la recherche de la sécurité en tant que fin ultime, dont l'instrument par excellence est celui de la coopération. La relation doit excepter impérativement l'usage de la force.

La notion d'interdépendance complexe concerne une relation entre États dont l'asymétrie des acteurs (en termes économiques, politiques et sociaux...) est un avantage. L'interdépendance complexe est aussi appréciée du point de vue d'un avantage comparatif permettant l'établissement de relations mutuellement bénéfiques, pas uniquement politiques, commerciales, ou sociales mais aussi des relations de coopération et de développement social.

Les notions d'*interdépendance* et d'*interdépendance complexe*, deviennent le « *maître-mot* » dans les relations internationales des années 70. Elles favorisent la connaissance mutuelle, ayant comme résultat la prévention ou la réduction des conflits ou effets négatifs que la méfiance et le manque de connaissance de *l'autre* peut occasionner (dilemme de sécurité). Dans le même temps, une interdépendance croissante diminue le dilemme de la sécurité. Les dimensions multiples de l'interdépendance dans les relations internationales revêtent une importance essentielle en ce qui concerne les options de politique étrangère privilégiées par chaque État (la négociation, le marché et l'échange). L'interdépendance a pour but de faciliter

---

<sup>461</sup> BARDE (J), « *L'environnement, facteur d'interdépendance* », Cahier Français, no 263, 1993, p. 45.

et de préserver une meilleure dimension non-confliktuelle dans la mesure du possible avec les autres acteurs du système international.

C'est dans la coordination internationale des politiques économiques que l'Union européenne a cherché la correction des désordres non seulement économiques mais aussi politiques et sociaux mondiaux. La paix, la sécurité et le développement sont les principales préoccupations de notre époque. De cette façon, la volonté de paix, la recherche de coopération et l'accélération du développement sont devenues un phénomène historique irrésistible.

Ainsi, et lorsque les relations entre les grands pays connaissent des réajustements profonds, les différents rapports de partenariat se régularisent. Les États renforcent leurs relations d'interdépendance et d'association tout en comptant sur leurs propres forces (*skills* ou *capabilities* selon Kenneth Waltz) traduites en intérêts politiques ou économiques qui empêchent les États interdépendants d'entrer en conflit<sup>462</sup>. Les pays en voie de développement (ou pays émergents), dont l'avantage de puissance a été renforcé grâce à l'interdépendance, sont en train de devenir une importante force sur la scène internationale. Le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine (les BRIC) sont des pays à forte croissance<sup>463</sup>. Leur poids dans l'économie mondiale augmente au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

L'évolution vers la mondialisation de l'économie approfondit davantage l'interdépendance entre les pays. Cette relation d'interdépendance est supposée contribuer à la paix, à la stabilité et à la prospérité du monde. Les facteurs positifs pour sauvegarder la paix et la sécurité mondiale deviennent de plus en plus nombreux. Joseph Nye et Robert Keohane, pères de l'interdépendance, affirment que, grâce au développement de l'interdépendance, la paix entre les États s'installe, évitant le recours à la force et ayant des bénéfices économiques mutuels que la guerre n'engendre pas. En revanche, Kenneth Waltz, théoricien appartenant à l'école

---

<sup>462</sup> WALTZ (K), "*Globalization and Governance*", Political Science and Politics, Vol. 32, N° 4, New Hampshire, Washington D.C. Décembre 1999, p. 698.

<sup>463</sup> Ce terme est apparu pour la première fois en 2003 dans un rapport de la banque d'investissement Goldman Sachs. Ce rapport tendait à montrer que l'économie des pays du groupe BRIC va rapidement se développer. Le PIB total des BRIC devrait égaler en 2040 celui du G6 (USA, Japon, Royaume-Uni, Allemagne, France et Italie). Chacun des BRIC se situerait en 2050 au même niveau que les principales puissances économiques actuelles : États-Unis, Japon, Allemagne, etc. Le terme BRIC est également employé en référence à un possible accord commercial, politique et militaire signé en 2002 par ces quatre pays. Regroupés, les BRIC pourraient faire contrepoids au G8 (dont la Russie fait déjà partie). Concepts proches: BRICS = BRIC + Afrique du Sud, BRICM = BRIC + Mexique et BRICK = BRIC + Corée du Sud

réaliste des relations internationales, reste sceptique quant aux effets mutuellement positifs de l'interdépendance entre États. Kenneth Waltz, aussi sceptique en relation au phénomène de la globalisation, mentionne que le monde n'est ni plus ni moins globalisé, mais plus ou moins interdépendant. Pour lui, l'interdépendance a donné naissance à la mondialisation, aussi les inégalités déjà existantes se creusent davantage. Les États n'ont pas le choix et suivent un processus de forme involontaire « like a herd », comme des moutons. Il s'agit de « *se conformer ou de souffrir* » selon les termes de Kenneth Waltz, sans pour autant mesurer les contraintes que l'augmentation de l'interdépendance entre États peut provoquer aux démocraties libérales.

Si l'interdépendance économique entre les différents pays s'accroît, il en est ainsi aussi du rôle des organisations de coopération économique internationales ou régionales. La question que se pose Kenneth Waltz ici est de savoir quel sens a pris cette interdépendance ? L'Afrique, la Russie, et le Moyen Orient ne bénéficient pas forcément d'une relation d'interdépendance (à l'exception d'Israël et une large partie de l'Asie). L'interdépendance n'est-elle censée apporter aux pays émergents qu'une opportunité de développement économique à travers la coopération ? En avril 2008, 35 pays ont été secoués par les émeutes de la faim et, malheureusement, la tendance mondiale à la hausse des prix alimentaires se poursuit. Le pétrole cher, la hausse de la consommation de viande en Asie, la réorientation de terres vers la production de biocarburants, le dérèglement climatique et diverses spéculations ont contribué, selon le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), à l'augmentation des prix alimentaires. De violentes manifestations contre cette tendance apparaissent dans plusieurs pays pauvres: Haïti, l'Égypte, le Burkina Faso et la Mauritanie, entre autres. Pour la seule année 2007, les chiffres de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) montrent une hausse de 80% pour les produits laitiers, de 42% pour les céréales dans des pays comme Haïti dont le revenu journalier ne dépasse pas les 2 dollars par jour. En Amérique latine, la rapide expansion des « carburants verts » (biocarburants) menace fortement l'accès aux denrées alimentaires de base.

L'interdépendance des pays du « Nord » n'est pas la même que celle des pays du « Sud » elle n'est pas globale et malheureusement, les résultats positifs se limitent à la latitude « Nord ». Il est possible, en effet, qu'il existe une augmentation de l'interdépendance entre les pays du Nord. En ce qui concerne l'interdépendance avec les pays du Sud, elle est encore plus majeure qu'elle ne l'était il y a 30 ans.

Dans le domaine de l'interdépendance, la sécurité de l'économie est davantage privilégiée. La sécurité économique occupe une place de plus en plus importante dans la sécurité de l'État. Bien que le rôle joué par la politique régionale, la sécurité militaire et l'idéologie reste non négligeable dans les relations internationales, celui de l'économie augmente et les liens économiques entre États se renforcent sans cesse. La concurrence des puissances du monde notamment sur le plan économique, scientifique et technique devient plus forte. La lutte menée autour des droits et des intérêts économiques, tels que le marché et les ressources, devient plus acharnée dans le monde entier. C'est alors que l'accélération de la globalisation économique et l'approfondissement de l'association régionale rendent le développement économique d'un pays plus sensible à l'influence et au choc des facteurs extérieurs. L'interdépendance entre les pays du Nord et ceux du Sud augmente potentiellement la vulnérabilité et la sensibilité des pays, non seulement récepteurs des bénéfices de l'interdépendance mais aussi de ceux qui en sont les fournisseurs. Pour les premiers un ralentissement économique ou une forte spéculation provoquent une hausse de prix non prévue dans les biens premiers, ce qui oblige ces États producteurs à limiter les exportations à l'égard des pays pauvres au moment où ces pays réclament une quantité déterminée d'aliments de base pour survivre. Il s'agit d'un autre effet pervers de la crise des *subprimes* aux États-Unis. Essorés par le marché des crédits, les fonds d'investissement placent leur argent sur les matières alimentaires. Soja, blé, maïs en tant que nouvelles « *valeurs refuge* ». Le riz a augmenté de 31% le 27 mars 2007 après l'annonce par quatre pays de la suspension de leurs exportations au moment où les Philippines réclamaient 500 000 tonnes. « *Les fonds s'engouffrent, achètent, et stockent*<sup>464</sup> ». Cela booste jusqu'à 10% le prix des denrées alimentaires. Les organisations internationales sont incapables d'apporter une véritable régulation contre la spéculation. Les politiques de libéralisation à marche forcée, prônées pendant des décennies par le FMI et la Banque mondiale, ont contribué à rendre les pays pauvres encore plus vulnérables. A ce propos, Kenneth Waltz affirme que le seul domaine qui doit être totalement interdépendant est le marché financier. Ce dernier possède des bénéfices réels. Les flux financiers circulent librement entre frontières des pays riches et pauvres, même dans les pays membres de l'OCDE<sup>465</sup>. Finalement, Kenneth Waltz affirme que les États ne sont pas égaux. Pour lui, la mondialisation prône une standardisation des politiques, des économies et des fonctions de l'État. A la différence de la mondialisation, l'interdépendance

---

<sup>464</sup> Article journalistique in Libération, « *Émeutes de la faim, les raisons de la colère* », par Christian Losson, lundi 14 avril 2008.

<sup>465</sup> WALTZ (K), « *Globalization and Governance* », Ibid, p. 695.

peut encore faire prévaloir les différences entre les États et surtout renforce leurs capacités d'action en les développant, pour la concurrence internationale.

## **SECTION PREMIÈRE.**

### **LA THÉORISATION DU PARADIGME DE L'INTERDÉPENDANCE PAR L'ÉCOLE DE L'INTERDÉPENDANCE COMPLEXE**

Pour l'Union européenne, le développement économique constitue l'objectif primordial pour la coopération européenne. L'approfondissement de l'interdépendance économique entre les pays membres de l'Union européenne avec ceux d'Amérique latine (ou ceux du Magreb ou de l'Afrique) prétend régler les possibles problèmes conflictuels ou menaces potentielles par la voie pacifique. Il s'agit de trouver le point de convergence à l'égard des intérêts communs. Le renforcement de la coopération et la coordination sont devenus les objectifs essentiels des relations entre les États membres de l'Union européenne et ceux d'Amérique latine. La coopération multilatérale à caractère régional et subrégional se développe à travers le dialogue et la coopération, se déroulant à des niveaux multiples et par diverses voies comme la coopération, le dialogue politique, les réunions à différents niveaux... Néanmoins, quelques facteurs d'instabilité existent toujours à l'échelle mondiale et régionale, tels que les grandes inégalités en Amérique latine, la grande pauvreté de la région, la corruption, l'emprise économique des cartels de la drogue menacent la stabilité régionale.

Un autre facteur nuit à un multilatéralisme efficace, c'est la lutte pour l'hégémonie et la politique de puissance dans toutes ses formes, qu'elle soit américaine, chinoise ou iranienne. La recherche de la puissance demeure la source principale de la menace sur la paix et la stabilité du monde, sous l'angle du dilemme de sécurité. La pensée et l'influence de la guerre froide trouvent encore des partisans qui prônent l'usage de la puissance militaire pour imposer leurs idéologies<sup>466</sup>. A ce propos, la théorie *de l'ensauvagement* de Thérèse Delpech donne des pistes de réflexion sur ce retour au conflit, ce danger qui pointe et que nous évitons de voir venir pour ne pas troubler notre tranquillité qu'elle soit politique, ou économique, des relations avec la Chine, le Moyen-Orient, où l'Occident, l'émergence des épidémies, le

---

<sup>466</sup> Nous pensons particulièrement à l'intervention armée des États-Unis en Irak en 2003 pour combattre le terrorisme qui menace la paix des peuples.

domaine nucléaire, les différentes idéologies, le terrorisme, entre autres<sup>467</sup>. Des conflits locaux ayant une origine ethnique, religieuse, territoriale ou énergétique ont lieu (l'Iran, la Palestine). Des problèmes entre États légués par l'Histoire restent à résoudre. Des problèmes internationaux comme le terrorisme, la prolifération d'armes, la contrebande des drogues, la pollution de l'environnement et les vagues de réfugiés font peser de nouvelles menaces sur la sécurité mondiale. Pour Hobbes, Grotius, Clausewitz ou Raymond Aron, la guerre, qui a été le monopole des États modernes durant des siècles, se banalise ou se privatise. Aujourd'hui on assiste d'une part, à la formation de guérillas, d'armées, de milices privées entre autres, d'autre part au développement d'une violence urbaine. Les conflits sont de plus en plus nombreux, durent de plus en plus longtemps et se sont déplacés du centre vers la périphérie du Système international, du Nord vers le Sud. La concentration des conflits interétatiques dans les pays du Sud laisse à penser que c'est précisément là où l'on trouve le plus grand nombre d'États effondrés ou en faillite (*collapsed ou collapsing states*). La violence devient non plus un moyen, mais une fin en soi. Ainsi, les attentats terroristes par continent de 1997 à 2004 ont touché l'Afrique, l'Amérique, latine et du Nord, l'Europe occidentale, l'Eurasie, l'Asie et le Moyen Orient<sup>468</sup>. On assiste en 2004 à une augmentation nette des victimes des attentats terroristes de 2005 en Espagne (11mars), 1902 en Inde (la quasi-totalité au Cachemire), 1698 en Irak, 1487 en Russie (la quasi-totalité dans la région du Caucase) en passant par Israël, l'Arabie Saoudite, l'Égypte, l'Indonésie, le Soudan, la Palestine, l'Afghanistan, le Bangladesh, la Thaïlande, le Pakistan, la Turquie et le Sri-Lanka<sup>469</sup>. S'agissant d'Amérique latine, c'est en Colombie, où il existe une zone d'insécurité marquée par la présence des guérillas, milices ou groupes armés, que la population civile subit directement les violences. Dans la région des Caraïbes, notamment en Haïti, il existe une présence de groupes armés contestant l'autorité du pouvoir en place. Malgré les signes de violence présents en Amérique latine, la plupart des conflits se développent Outre-Atlantique notamment en Afrique ou en Moyen- Orient.

---

<sup>467</sup> L'ensauvagement qui guette l'Europe se voit déguisé. Elle critique l'actuation de l'Union européenne de façon à montrer que la diplomatie européenne est égoïste et molle dans un monde où l'offensive chinoise prend essor. In DELPECH (T), « *L'ensauvagement, le retour à la barbarie du XXI<sup>e</sup> siècle* », Éditions Grasset, Paris 2005.

<sup>468</sup> GIMENO (R), MITRANO (P), « *Questions internationales* », N°8, La Documentation française, Paris, Juillet-Aout 2004.

<sup>469</sup> Source: National Counterterrorism Center, (NCTC), "*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act Of 2004*", 2007 Report on Terrorism. 30 April 2008. United States of America.

Selon Aymeric Chauprade, l'origine du développement des acteurs conflictuels (guérillas, mafias, cartels), et donc des conflits, réside dans l'abaissement de la puissance publique, dans son incapacité à assurer la protection des habitants et des intérêts privés, dans des zones où le droit public ne s'exerce plus<sup>470</sup>. Il s'agit, en effet, des « zones de non-droit » mais leur existence n'est pas nouvelle. C'est ainsi que Chauprade conclut que, « *quel que soit le degré, de la zone grise en Amérique latine à la zone de non-droit dans certaines banlieues françaises, l'empiètement privé sur le monopole de l'État dans l'exercice légitime de la violence a les mêmes origines: le recul de l'autorité publique*<sup>471</sup> ».

Nombre d'observateurs en relations internationales ont remarqué qu'il était impossible de construire la paix et la sécurité sur les alliances militaires et en prenant les armes comme moyens de pacification. Les conflits classiques opposant de manière frontale les États ont diminué au profit des guerres civiles à l'intérieur des États. Cette situation « nouvelle » va à l'encontre du courant de l'époque d'accroître des coalitions et du renforcement des alliances militaires pour parvenir à la paix. L'appartenance à un *régime de sécurité*<sup>472</sup> permet aux États de s'allier sur des objectifs non-contraignants dont la confiance mutuelle et les intérêts communs sont en jeu. C'est à partir des années 80 et jusqu'au milieu des années 90 que les analyses en termes de *régimes internationaux* furent incontestablement au cœur du programme de recherche mis en place pour appréhender ces nouveaux « objets d'étude »<sup>473</sup>. Selon la définition légale donnée dans l'ouvrage « *Exploration and Contestation in the Study of World Politics* » de Stephen Krasner, un régime désigne « *un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décision explicites ou implicites autour desquelles les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique des relations internationales aux vertus pacifiques*<sup>474</sup> ». En se centrant sur les conditions de coopération économique internationale dans un contexte « *post-hégémonique* », l'apport décisif d'auteurs comme

---

<sup>470</sup> CHAUPRADE (A), « *Géopolitique. Constantes et changements dans l'histoire* », Éditions Ellipses, Paris, 2003, p. 768.

<sup>471</sup> CHAUPRADE (A), Idem. p. 769.

<sup>472</sup> L'idée qui sous-tend la théorie des régimes est que les États, en particulier du fait de l'interdépendance des économies nationales, de la présence d'externalités et de bien collectifs, ont un intérêt commun à coopérer dans la gestion du système international. Cet intérêt se manifeste notamment dans le maintien d'un système commercial et politique ouvert et stable, perçus comme deux conditions structurelles de la prospérité des nations. Cependant la logique de la coexistence des États – acteurs « égoïstes » en situation « d'anarchie » a toutes les chances de les conduire à bafouer cet intérêt commun, avec pour résultat une situation largement sous-optimale (au sens de Pareto).

<sup>473</sup> KRASNER (S), « *Exploration and Contestation in the Study of World Politics* » in KEOHANE (R), « *Power and Governance in a Partially Globalized World* », Routledge, London, 2002, p. 69.

<sup>474</sup> KRASNER (SD), « *International Regimes* », Editions, Cornell University Press. Ithaca, NY, 2003 p. 355.

Robert Keohane, Alain Axelrod ou Stephen Krasner fut d'emprunter à l'économie institutionnaliste et à la théorie des jeux, lesquelles reposent sur des modèles de causalité formelle en vue d'expliquer les possibilités de coopération interétatique en dehors d'un ordre économique international imposé par les grandes puissances. Dans cette perspective, un régime s'explique par l'intérêt rationnel des États à coopérer en vue de réduire les coûts de transaction, d'obtenir une meilleure information, de diminuer les incertitudes mutuelles et de rendre plus lourd le coût d'alternatives non désirées<sup>475</sup>. Le débat s'est dès lors déplacé entre deux approches contraires de la théorie des régimes, le néolibéralisme et le néoréalisme. Là où le néolibéralisme voit l'État comme un acteur rationnel et égoïste guidé par son seul intérêt dans le calcul des coûts et des bénéfices de la coopération, le néoréalisme reste fidèle au concept de puissance en tenant compte des enjeux distributifs d'une répartition inégale des coûts et des bénéfices de la coopération entre États. Les néolibéraux attribuent d'autant plus d'importance à la coopération interétatique en matière économique qu'elle représente un *gain absolu* pour les États, alors que pour les néoréalistes les régimes ne peuvent offrir que des *gains relatifs* restreignant considérablement les circonstances.

Les internationalistes francophones tels que Philippe Braillard et Mohammad Reza Djalili affirment que, depuis la Seconde Guerre mondiale, l'État a dû s'ouvrir de plus en plus aux échanges avec l'extérieur et donc s'engager dans une interdépendance croissante ayant pour conséquence principale une restriction de son autonomie<sup>476</sup>. Dès lors, il deviendrait de plus en plus difficile de distinguer la politique étrangère de la politique interne et d'expliquer le comportement international d'un État en termes purement stratégiques et militaires. Braillard et Djalili en concluent que *«le développement de la coopération internationale, avec notamment la multiplication des structures de coopération, manifeste une évolution profonde des relations internationales dont la nature conflictuelle tendrait à passer au second plan, et une tendance à l'organisation d'un système international marqué toujours plus profondément par l'interdépendance et la communauté d'intérêts»*<sup>477</sup>.

A cet effet, l'interdépendance prétend renforcer les liens et la coopération économique entre les différentes régions du monde. Il s'agit de créer un environnement externe caractérisé par la stabilité et la sécurité. C'est à travers le renforcement du dialogue et la coopération que la

---

<sup>475</sup> KRASNER (S), Idem. p. 370.

<sup>476</sup> BRAILLARD, (P), et DJALILI (MR), *« Les relations internationales »*, Paris, PUF, Presses Universitaires de France, Que sais-je ? n° 2456, Paris, 1997, p. 18-19.

<sup>477</sup> BRAILLARD (P) et DJALILI (MR), Op cit. p. 22.

compréhension et la confiance mutuelles se développent (et avec elle l'interdépendance économique). L'Union européenne accorde une attention particulière à la sécurité, à la stabilité, à la paix et au progrès de toute région du monde. S'agissant d'Amérique latine, elle a fixé trois objectifs dans le but de développer une stratégie économique et politique à fort contour sécuritaire (comprise dans la stratégie de sécurité de l'Union européenne de 2004). Elle s'engage au traitement sur un pied d'égalité et à la coopération amicale avec d'autres pays, au développement de relations saines et stables avec les différents États de la région et les principales forces étatiques de la région européenne. Elle participe activement à la coopération économique, au multilatéralisme, et au régionalisme ouvert. L'Union européenne persévère dans le traitement et la résolution des conflits internationaux par les moyens pacifiques et prend part au dialogue et à la coopération sur la sécurité de la région grâce à la promotion de ses valeurs et principes de politique étrangère et de sécurité. En somme, elle fomente l'interdépendance entre ses membres et, à l'extérieur de l'Union, avec ses tiers partenaires<sup>478</sup>

L'interdépendance privilégie la coopération plutôt que le conflit. De même, il est préférable de développer les relations commerciales plutôt que l'usage de la force pour la compréhension des États-nations dans le nouvel ordre international de l'après guerre froide. La théorie de l'interdépendance complexe se résume, selon Robert Keohane et Joseph Nye, à un « *ideal type of world politics* ». Cette théorie centre son analyse dans l'observation d'une relation entre deux unités étatiques. De la même forme, elle ne se limite pas à faire un *portrait* des relations internationales ou une *prévision de tendances météorologiques* de la situation internationale. L'interdépendance est un modèle expérimental des relations internationales, une projection des relations entre États, son objectif prétend montrer comment les politiques internationales devraient être développées sur la base d'une analyse de ce qu'elles sont en réalité<sup>479</sup>.

---

<sup>478</sup> SOLANA (J), « *Une Stratégie de Sécurité pour l'UE: une Europe plus sûre dans un monde meilleur* », Discours du Haut Représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune. Paris, 12 décembre 2003. (Objectifs de la stratégie de sécurité).

<sup>479</sup> KEOHANE (R), NYE (J), « *Transnational Relations and World Politics* », Éditions Cambridge Mass, Harvard University Press, 1972. p.62

## **Paragraphe I. Le principe de l'interdépendance au service de la pacification des relations entre États.**

La multiplication des interactions internationales aboutit à une distinction marquée entre rapports politiques et relations transnationales, introduisant une différence entre les relations politiques, incluant la possibilité d'un recours à la force, et les relations transnationales regroupant l'ensemble des rapports internationaux. La théorie de l'interdépendance de Robert Keohane et Joseph Nye, analyse la mise en contact permanent des régimes ou systèmes politiques et des sociétés du fait des mutations de l'environnement international<sup>480</sup>.

Robert Keohane et Joseph Nye ont rêvé d'une vision plus dynamique de l'ordre international contemporain dans lequel une diversité d'acteurs, telles les firmes multinationales et les ONG entre autres, s'entremêlent dans le jeu de l'interdépendance des relations internationales. Les auteurs ont essayé de contribuer à l'élargissement du cadre d'interprétation de la politique étrangère en abandonnant la conception réaliste de l'État comme un instrument à la poursuite d'un intérêt général rationalisé. Robert Keohane et Joseph Nye envisagèrent donc la politique étrangère comme « *un processus fluctuant d'ajustement entre les demandes de la société interne et les contraintes internationales*<sup>481</sup> ». En effet, pour Robert Keohane, les États sont des *entités rationnelles* qui ont pour but principal la *maximisation de leur intérêt national* (allant du commerce au social et au politique) pour *résoudre* les éventuels *conflits potentiels* dont la *violence* et la *guerre* seront la *dernière ressource disponible* pour une solution aux conflits. Les auteurs soulignent ainsi, que l'interdépendance favorise les liens entre États et augmente les échanges commerciaux dont les deux parties trouvent leurs avantages. Il suffit que les États puissent se mettre d'accord sur des règles du droit international à respecter pour que l'interdépendance fonctionne. Robert Keohane est totalement convaincu que « *l'on n'acquiert pas la confiance d'autrui par les armes* », aussi prône-t-il l'utilisation du *soft power* c'est-à-dire la puissance douce développée à travers la coopération commerciale, la diplomatie et la diffusion de normes et de valeurs plutôt que les conflits, pour convaincre les positions antagonistes.

---

<sup>480</sup> KEOHANE (R), NYE (J), Idem. p. 63

<sup>481</sup> Idem. p 65.

Les traits saillants de la « *culture stratégique européenne* <sup>482</sup> », entendue ici comme un ensemble de valeurs universalistes communément partagées, reposent dans la négociation, la diplomatie, les liens commerciaux, la supériorité du droit international sur l'usage de la force, la séduction sur la coercition. La culture stratégique serait ainsi, un système de valeurs de préférences, d'attentes, de visions et de pratiques qui s'expriment à travers des langages et des modèles de comportement, c'est-à-dire selon Coutau-Bégarie, « *un système culturel enraciné* »<sup>483</sup>.

A cet effet, au cours des cinquante dernières années, les États de l'Union européenne ont développé un autre point de vue sur le rôle de la puissance dans les relations internationales, une façon de voir le monde qui procède de leur parcours historique et culturel sans précédent. A l'usage de la force, qui leur avait apporté tant de malheurs, est désormais substitué le soft power. L'hypothèse, selon laquelle l'Europe a renoncé au vieux système de la politique du coup de force et en a découvert un nouveau pour préserver la paix dans les relations internationales se répand sur tout le continent. « *L'Europe vit aujourd'hui dans un système postmoderne qui ne repose plus sur l'équilibre de la force mais sur le rejet de la force* <sup>484</sup> ». Elle a abandonné le monde anarchique de Hobbes pour entrer dans l'Univers kantien de la paix perpétuelle<sup>485</sup>. Dans cette perspective, la coopération a joué un rôle de catalyseur en vue de la mise en place des capacités économiques, humaines, sociales, et institutionnelles indispensables à une participation active dans l'économie mondiale, accélérant ainsi le processus de développement des relations bi-régionales stratégiques entre l'UE et l'Amérique latine.

Aujourd'hui le rêve de l'interdépendance entre États, sinon contesté, mérite d'être révisé. La liberté, la sécurité et la paix par le commerce ne semblent plus être des paramètres parfaitement en adéquation à notre époque. Si l'interdépendance a connu son apogée dans les années 70, hélas aujourd'hui, elle est loin d'avoir le même impact. Comme le mentionne

---

<sup>482</sup> KAGAN (R), « *La Puissance et la faiblesse, les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial* », Éditions Plon, Traduit au français, New York, 2003. p. 89

<sup>483</sup> COUTAU –BEGARIE (H.) « *Bréviaire stratégique* », Éditions de l'École pratique des Hautes Études, Paris, septembre 2003.

<sup>484</sup> Comme l'a déclaré Robert Cooper, diplomate britannique dans l'Observer, 7 avril, 2002.

<sup>485</sup> Selon Kant, le seul moyen de mettre fin aux abominations immorales du monde hobbesien consistait à créer un gouvernement mondial. Dans le même temps, Kant redoutait que « *l'état de paix universelle* » rendu possible par un gouvernement mondial ne constituait une menace encore plus grande pour la liberté de l'homme que l'ordre international hobbesien, dans la mesure où, détenant le monopole du pouvoir, une telle instance deviendrait « le plus terrible des despotismes » in PANGLE (T) et AHRENSDORF (P), « *Justice Among Nations: The Moral basis of Power and Peace* », Éditions Lawrence, KS. London 1999. p. 200-2001.

Hubert Védrine; le phénomène de la mondialisation est venu révolutionner le monde de l'interdépendance<sup>486</sup>.

L'interdépendance se développe dans un spectre des objectifs non contraignants reposant sur la confiance mutuelle et la coopération. La mondialisation ne possède pas des règles préétablies et n'est circonscrite à aucun territoire spécifique. Elle est d'ailleurs plus difficile à mesurer que l'interdépendance si nous ne faisons pas appel aux chiffres et données commerciales.

Les règles de l'interdépendance précisent qu'un État fort ne peut pas se permettre d'utiliser ses attributs de puissance pour imposer ou dominer la relation entretenue avec le plus faible. La relation asymétrique entre les États possède deux facteurs : la vulnérabilité et la sensibilité. Ces deux éléments se trouveront systématiquement dans toute relation d'interdépendance entre États. Cette dernière sera proportionnelle à la symétrie, ou dissymétrie ou égalité des États en question.

La *vulnérabilité* d'un acteur peut nous aider à comprendre la structure politique dans une relation d'interdépendance, c'est-à-dire la capacité d'un acteur à subir les coûts des changements stratégiques commerciaux ou politiques de son partenaire

Pour qu'une relation d'interdépendance existe, il est important qu'il existe aussi des normes et règles pour contrôler les relations. Ce ne sera ni le plus fort ni le plus faible qui posera les règles dans la relation mais les deux de concert. Souvent, et sans que pour autant la relation d'interdépendance en soit endommagée, c'est le plus fort (politiquement et économiquement parlant) qui impose les règles guidant la relation<sup>487</sup>. Dans une relation d'interdépendance, les règles sont dictées par l'environnement national et international. Souvent les règles proviennent du domaine privé et, quelquefois, il n'y a pas des règles du tout ! Cela dit, il n'y a pas de raison de croire qu'une panoplie de règles et de normes soit parfaitement applicable à un autre modèle d'interdépendance. Même si l'interdépendance est un modèle caractérisé par

---

<sup>486</sup> VEDRINE (H.), « *Rapport pour le Président de la République sur la France et la Mondialisation* », Paris, Septembre 2007

<sup>487</sup> La nature de l'interdépendance est la paix et le commerce. Néanmoins la relation d'interdépendance peut être aussi perçue comme une source de pouvoir. Si l'un des acteurs met en désavantage un autre acteur, ce dernier sera obligé d'assumer les coûts que la manipulation de l'interdépendance du premier lui impose. Si et uniquement ce coût n'est pas très élevé. La rupture d'une relation d'interdépendance sera toujours plus élevée que le coût d'une modification dans la relation.

son universalité, il ne s'agit pas d'un modèle identique, ni d'un modèle transposable à chaque relation d'interdépendance<sup>488</sup>.

La notion d'interdépendance met l'accent sur le caractère « **mutuel** » des intérêts des acteurs internationaux. Ce caractère est manifeste chaque fois que le changement de position de l'un d'entre eux, que ce soit au plan géopolitique, économique ou hiérarchique, affecte la position des autres<sup>489</sup>.

Les phénomènes et processus internationaux sont interdépendants mais à des degrés variables<sup>490</sup>. L'égalité juridique entre tous les États n'empêche pas que ces derniers demeurent dépendants de facteurs géopolitiques, économiques, ethniques, stratégiques et diplomatiques. L'interdépendance se développe aussi au sein des institutions internationales. Elle se manifeste à travers des débats, des votes, des décisions qui concourent à un partage équilibré des intérêts et des avantages dans l'environnement international<sup>491</sup>. Quant aux organisations internationales, elles deviennent elles-mêmes interdépendantes sur le plan de leurs fonctions et de leurs services spécialisés, surtout lorsqu'elles sont asymétriques les unes par rapport aux autres. Plus elles cultivent leurs différences, plus elles auront besoin des autres pour exister.

L'une des conséquences négatives de l'interdépendance est l'usage de cette relation pour nuire aux voisins. Par exemple, un État peut ainsi poursuivre ses propres intérêts sous la prémisses de défendre ses intérêts nationaux, qu'ils conviennent aux autres États ou pas. John Stuart Mill, positiviste, mentionne que l'intérêt national est une donnée fixe de l'action extérieure de tout État<sup>492</sup>. A la différence des positivistes, les postmodernistes soutiennent que l'intérêt national est défini en termes d'identité nationale. Dans le cas de l'Union européenne, cette identité n'est pas encore bien établie et, par conséquent, instable. Elle oriente les objectifs de politique étrangère nationale dans une certaine direction commune et aide à

---

<sup>488</sup> KEOHANE (R), NYE (J), 2001, Op. Cit. p. 134.

<sup>489</sup> Voir plus haut, sensibilité et vulnérabilité.

<sup>490</sup> ROSECRANCE (R), et STEIN (A), « *Interdependence. Myth or Reality* » *World Politics*, no 26, 1973-74, p. 1-27.

<sup>491</sup> HAMON (D), Et KELLER (S), « *Fondements et étapes de la construction européenne* », Paris, PUF, 1997, p. 48-50.

<sup>492</sup> MILL (J. St), « 1868, *Auguste Comte et le positivisme* » (traduction française de Clémenceau G., et G. Baillières, Éditions l'Harmattan, Paris 2000.

hiérarchiser les priorités. En même temps, elle est une valeur à défendre et à promouvoir au sein de la politique étrangère européenne mais aussi à l'intérieur des États membres.<sup>493</sup>

Dans le même ordre d'idées, une autre conséquence négative de l'interdépendance est la déviation de la relation vers le profit maximal et non équilibré de la coopération entre entités asymétriques. L'échelle de mesure de la symétrie ou de l'asymétrie, qui caractérise les liens d'interdépendance entre les acteurs, ainsi que ce qui arrive entre les phénomènes et les processus internationaux, est élaborée en fonction des capacités accumulées par chacun d'eux au fil de leurs interactions réciproques<sup>494</sup>. L'interdépendance internationale et la coopération sont ainsi capables de rendre aux gouvernements la capacité de régulation économique et politique perdue auparavant.

Au-delà des critères économiques il existe aussi une interdépendance dans les communications, l'interdépendance de flux d'idées ou d'échanges culturels, l'éducation, la santé, la migration, l'environnement, la technologie, entre autres. Avec l'interdépendance, l'époque d'isolement n'existe plus. Les frontières sont perméables aux influences de tout genre et toute provenance. Il en est de même des maladies, de la grippe aviaire, la vache folle, le SRAS. Chikungunya, SIDA, le H1N1... L'interdépendance comme la mondialisation peuvent aussi nous montrer leurs effets pervers dus à l'étroitesse des relations de dépendance mutuelle entre États et citoyens du monde. Cependant, l'interdépendance est-elle vraiment mesurable ?

### **A. La mesure des relations d'interdépendance entre l'Union européenne et l'Amérique latine : au-delà de l'économique**

Peut-on mesurer vraiment l'interdépendance entre deux régions ? Les inégalités mondiales ne sont pas nouvelles et l'interdépendance n'apporte pas de réponse pour analyser la relation entre la croissance et la pauvreté, ainsi que l'investissement étranger et le commerce extérieur. L'interdépendance montre les différentes articulations possibles, qu'elles soient économiques, politiques, culturelles et sociales, et met à jour les facteurs pouvant expliquer un impact

---

<sup>493</sup> BATTISTELLA (D.), « *Théories des relations internationales* » Éditions Presse de la fondation nationale de Sciences politiques, Paris, 2003. p. 145.

<sup>494</sup> REUTER (P), et COMBACAU (J), « *Institutions et relations internationales* », Éditions PUF, Paris, 1980, p. 325 et 376.

positif ou négatif de l'augmentation ou non de la relation étroite d'interdépendance entre les régions concernées à travers des données statistiques notamment celles correspondant au commerce des biens et des services dans une région ou dans un ensemble de régions. Ce qui semble important en la matière est la relation entre commerce, croissance, développement humain et environnement. La multiplication de facteurs, des indicateurs et des modèles ne permet pas de répondre à la question de savoir si l'impact d'une interdépendance accrue est positif ou négatif. Il s'agit de dégager la spécificité des pays en développement, c'est-à-dire qu'il faut savoir que pour que l'interdépendance, dans ce cas précis d'interdépendance économique, puisse avoir un impact, il est nécessaire que le seuil de développement par le commerce des pays tiers atteigne un certain niveau. Cependant, ce seuil n'est pas défini par la littérature économique et il n'est pas nécessairement significatif pour la science politique ou pour les autres disciplines. Par ailleurs, le rôle joué par les institutions internationales et européennes ne permet pas de différencier clairement l'impact des projets qui les accompagnent d'où la nécessité de faire appel à l'économie politique, entendue ici comme un précieux outil de la science économique qui décrit et analyse l'activité économique par rapport aux données politiques. Le but est de pouvoir expliquer le fonctionnement de l'activité économique par rapport à l'action des pouvoirs publics<sup>495</sup>.

L'interdépendance correspond donc ici à un principe qui modèle les relations entre pays. Dans une relation d'interdépendance circulent les intérêts économiques, des flux de capitaux mesurables. Circulent aussi des intérêts politiques et humanitaires. Cependant la comparaison et le croisement des perspectives sociales, économiques, écologiques et politiques entre les deux régions en étude, posent de graves problèmes. Dans cette perspective, l'interdépendance se développe dans un monde où le système de classement des pays est mis au service des finalités économiques et politiques. Il semblerait que les réalités que l'on mesure au plan économique soient détachées des rapports de force idéologiques et politiques, qui traversent le monde, mais qui s'inscrivent dans des endroits de la planète bien précis et entièrement circonscrits. (Nord contre Sud).

L'étude de l'interdépendance entre deux géants, les quinze pays membres de l'Union européenne et les 18 pays formant le continent latino-américain, tous deux en transition depuis le début des années 1990, nous conduit à mettre en évidence des signes de

---

<sup>495</sup> STRANGE (S.), *"An Introduction to International Political Economy"*, par, Editions Pinter, Londres 1988.

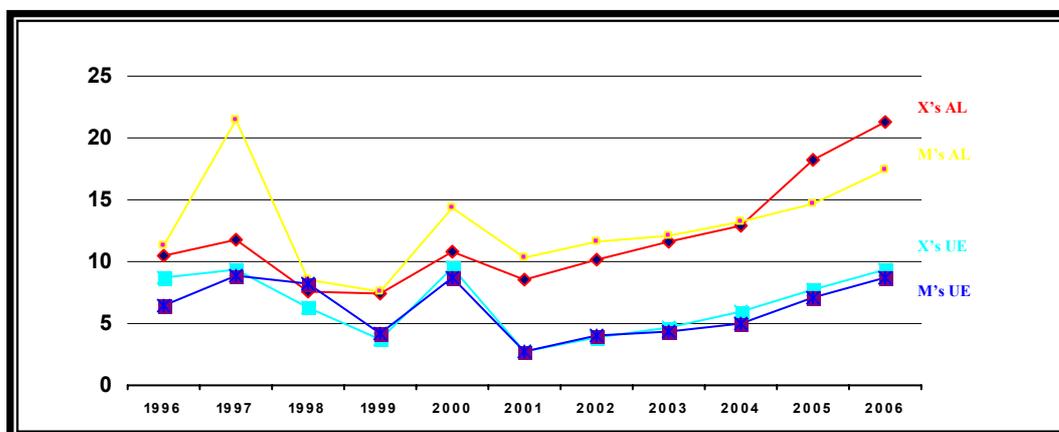
l'émancipation économique du « Sud » et l'irruption des idées politiques venues de « l'Occident ». Cette approche n'est rien d'autre que la classique division Nord-Sud (qu'en science politique il faudra systématiquement entendre au pluriel tant il révèle l'analyse d'une diversité de Nords comme d'une diversité des Suds) qui permet d'aborder autrement la question des politiques publiques, les changements entre centre et périphérie, ainsi que la genèse d'inégalités spatiales du développement dans la relation d'interdépendance aujourd'hui mieux connue sous le nom de mondialisation.

Les conséquences de l'interdépendance ne sont pas uniquement négatives. Il y a aussi les avantages qu'une relation d'interdépendance entre États génère. Les conséquences sont positives si elles ne provoquent pas de conflits et si elles contribuent à la coopération internationale. C'est pourquoi la rupture des liens d'interdépendance est dommageable pour les parties intéressées. L'interdépendance est censée analyser les capacités des États, les développer en vue d'atteindre un degré de spécialisation qu'aucun autre pays n'aura développée de la même manière. Le graphique I montre le degré d'interdépendance économique de l'Union européenne vers l'Amérique latine. Il s'agit de la mesure de l'interdépendance économique des résultants politiques, qui est la seule parmi les différentes formes d'interdépendance qui puisse être mesurée et puis interprétée (nous avons aussi l'interdépendance financière, du facteur travail, des investissements et du capitaux, l'interdépendance par le vecteur monétaire et le taux d'échange...). L'interdépendance économique indique que chaque économie nationale est dépendante et à la fois complémentaire des autres économies. Cette interdépendance se développera avec un contour hautement politique mais de prime abord, les résultats seront économiques car il s'agit du premier stade de l'interdépendance.

L'interdépendance mondiale a fortement augmenté depuis une vingtaine d'années avec la mondialisation grâce à l'ouverture plus grande sur l'extérieur, favorisant le multilatéralisme et donnant comme résultat une forte croissance des importations et des exportations mondiales. Depuis 1996, l'activité commerciale entre l'Union européenne et l'Amérique latine a considérablement augmenté. C'est le début d'un rapprochement effectif entre les deux continents à travers le développement du dialogue politique, prenant une place considérable dans les relations. En 1998, l'interdépendance économique entre les deux régions est quasi-égalitaire. C'est en 1999 que s'entament les rencontres formelles lors du premier Sommet de chefs d'État et de gouvernement des pays UE-ALC. A partir de ce moment précis, vont

s'établir une série d'accords et de partenariats commerciaux (évoluant de 1<sup>ère</sup> à la 4<sup>ème</sup> génération, c'est-à-dire des accords strictement économiques à des accords de concertation politique, comme celui avec le Mexique, MERCOSUR, États-Unis...) dans lesquels vont s'établir des volumes d'importation sous les bases des règles commerciales de l'OMC. A cette époque-là, le Brésil traverse une crise spéculative qui conduit le pays à une forte dévaluation du real, provoquant la forte diminution des exportations à destination du Brésil et des exportations brésiliennes vers l'Union européenne. La tendance, depuis l'an 2000, est positive et continue à l'être jusqu'en 2001, année durant laquelle les exportations et importations diminuent d'environ 30% en raison du rééquilibrage financier européen et des crises cycliques des pays d'Amérique latine comme l'Argentine de 2001 et 2002. Bien que l'interdépendance économique entre les deux partenaires présente des signaux positifs, seuls 3% des exportations latino-américaines arrivent sur le sol européen, outre les biens manufacturés. En revanche, seulement 8% des exportations européennes sont dirigés vers le territoire latino-américain.

**Graphique 5 : L'interdépendance économique entre l'Union européenne et l'Amérique latine 1996-2006.**



Source: *Trade and Development Report*, UNCTAD, 1996 et suivants, World Development indicators, EUI, Country forecast. World Bank, based on statistics of WTO, IMF World Economic Outlook.

Source: "Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1996 à 2007". Comisión económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Et CEPALC.

Source : Eurostat, "L'Europe en chiffres" Annuaire Eurostat 2006-2007.  
\*Cuba n'est pas comprise dans les données statistiques.

Le graphique 5 nous montre la relative interdépendance de l'Amérique et de l'Union européenne jusqu'à l'année 2000. Dans cette période, on assiste à une nette augmentation de l'interdépendance, traduite par la différence entre exportations européennes et latino-américaines et importations européennes et latino-américaines. L'interdépendance est mesurée ici sous la forme suivante :

Relation d'exportations (Xs)	
$Xs^{AL}$	$-Xs^{UE} = \text{Interdépendance des } Xs^{UEAL} (+ou-)$
Relation d'importations (Ms)	
$Ms^{AL}$	$-Ms^{UE} = \text{Interdépendance des } Ms^{UEAL} (+ou-)$

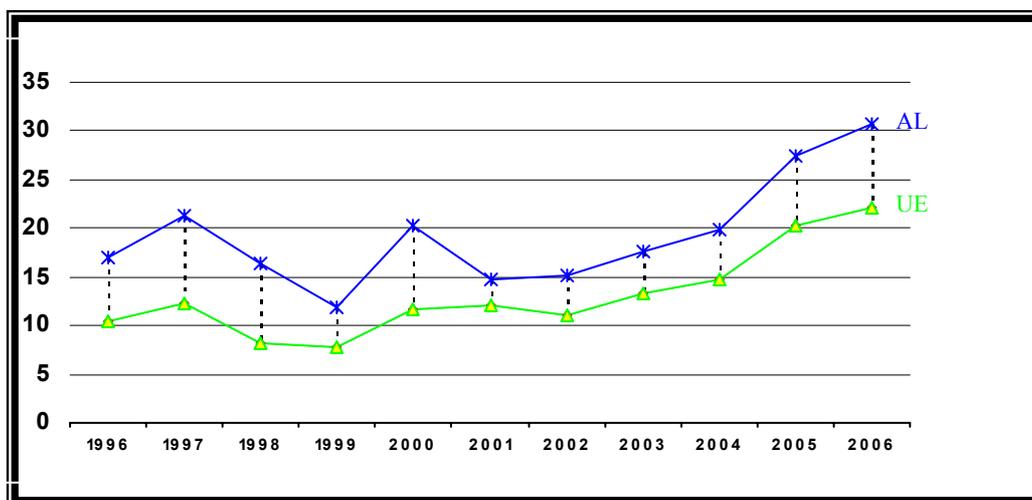
La relation exprimée ci-dessous, montre, à première vue, qu'il s'agit d'une relation claire et logique, puisque l'interdépendance des pays d'Amérique latine est mesurable grâce au commerce européen. De même l'interdépendance européenne avec l'Amérique latine est mesurable ici grâce au commerce réalisé avec cette région. C'est-à-dire, que dans toute relation d'interdépendance pour mineure ou élevée qu'elle soit, il y aura toujours une relation d'interdépendance. A cet effet la relation sera qualifiée d'interdépendance négative ou d'interdépendance positive. L'interdépendance existera ainsi donc, dans toute relation étatique, soit-elle bilatérale ou multilatérale.

A cet égard, il est important de mentionner que malgré la considérable augmentation de l'interdépendance économique entre ces deux régions du monde, le principal partenaire tant d'Amérique latine que de l'Union européenne est les États-Unis d'Amérique à l'égard desquels l'Union européenne oriente 23.5% des exportations totales contre 3% vers l'Amérique latine. De même les pays membres de l'ALADI, MERCOSUR, CAN, MCCA<sup>496</sup>, la Bolivie et Chili, (c'est-à-dire, les régions et sous-régions et pays de l'Amérique latine, à l'exception de Cuba, et Caraïbes) concentrent plus de 85% du commerce total des exportations et importations avec les États-Unis.

---

<sup>496</sup> ALADI, *Association latino-américaine d'intégration* (Argentine Brésil, Bolivie, Chili, Colombie, Équateur, Mexique, Paraguay, Pérou, Venezuela et Uruguay) ; CAN, *Communauté Andine des Nations* (Bolivie Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela) ; MERCOSUR, *Marché commun du Sud* (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Paraguay et Uruguay). MCCA, *Marché commun de l'Amérique centrale* (Argentine Brésil, Bolivie, Chili, Colombie, Équateur, Mexique, Paraguay, Pérou, Venezuela et Uruguay). D'autres pays (Costa Rica, le Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua).

**Graphique 6 : Mesure de l'interdépendance économique entre l'Union européenne et l'Amérique latine 1996-2006.**



Source: Élaboration propre sur la base des données UNCTAD, World Bank, WTO, IMF World Economic Outlook, Eurostat. CEPAL et CEPALC.  
NB : Cuba n'est pas comprise dans les données statistiques.

Les deux moteurs de l'économie latino-américaine sont le Mexique et le Brésil. Du pourcentage total des exportations et importations de l'Amérique latine vers l'Union européenne, les deux pays représentent à eux seuls près du 60% du commerce total de la région<sup>497</sup>. Le Chili et l'Argentine suivent de près la hausse du commerce extérieur.

L'interdépendance est en fait, une des justifications du multilatéralisme euro-latino-américain. Il en est aussi des institutions européennes et de leurs effets politiques structurants des relations et politiques extérieures. L'exercice de l'interdépendance donne des possibilités d'arbitrage relatif. De même qu'une crise financière peut se propager d'un pays à d'autres, il est possible que les bénéfices de l'interdépendance puissent aussi être repartis. Les pays ne sont pas à l'abri des externalités négatives. L'interdépendance mondiale est aussi organisée autour d'un système fondé sur des règles, avec des principes fondamentaux qui s'appliquent à tous les participants. L'asymétrie entre pays est ici d'autant plus importante comme les conséquences internationales des politiques libérales des pays forts, peuvent avoir sur les pays moins forts. L'asymétrie est aussi présente concernant le degré de respect des règles et pratiques multilatérales qui limitent, dans une certaine mesure, les politiques nationales. Sans

<sup>497</sup> Prenant en compte le commerce total du Mexique, Brésil, l'Argentine et le Chili, à eux seuls, ces quatre pays représentent le 70% de l'économie totale de la région. Le 30% est l'apport des 14 pays restants.

s'éloigner du sujet, et entrer dans la lourdeur qu'implique toute explication économique, il s'agit de savoir si l'interdépendance est effectivement mesurable et à quel point les pays du Nord et du Sud obtiennent les bénéfices espérés (au moins en théorie) par la libéralisation des économies traduite en termes commerciaux. Pour cela, nous allons essayer de montrer la mesure de l'interdépendance sur la base des postulats des théoriciens Joseph Nye et Robert Keohane (I) dont la principale difficulté relève de la géométrie variable du phénomène. C'est en effet sous l'angle de l'économie et de la science politique que se construit cette analyse plutôt qualitative que quantitative. Il ne suffit pas de penser uniquement à la « mesure » mais de réfléchir sur ce que « mesurer » veut dire, ainsi que l'importance de la pluridisciplinarité dans toute étude sur l'interdépendance (II). Les axes formulés sont suffisamment larges pour intégrer les deux disciplines avec un objectif commun : les transformations politiques et économiques de l'interdépendance à travers l'analyse politique des indicateurs d'interdépendance économique entre les pays de l'Amérique latine et les pays membres de l'Union européenne et donner une appréciation différente du phénomène selon les variables existantes (variables de l'interdépendance, à savoir la vulnérabilité et la sensibilité). Ces indicateurs nous permettront de mesurer les inégalités qu'entraîne un système d'interdépendance ainsi que ses mécanismes de développement.

## **B. L'économie politique internationale vs l'interdépendance de Robert Keohane et Joseph Nye.**

Selon une approche libérale, l'objectif de la politique intérieure européenne est le même que celui de sa politique étrangère, à savoir : la défense des intérêts immuables d'une politique étrangère pacifique, la gouvernance mondiale, la paix et la sécurité. Elle vise à établir une coopération pacifique (par le commerce) aussi bien entre les nations qu'au sein d'un même État nation. La politique étrangère européenne analysée sous l'angle de la pensée libérale consiste à reconnaître la valeur et l'importance de l'homme ou du citoyen au sein de la coopération<sup>498</sup>. La politique et les présupposés du libéralisme sont établis pour maintenir la coopération mutuelle entre les hommes. Le libéralisme envisage donc comme idéal ultime une « coopération parfaite » de toute l'humanité se déroulant dans la paix et sans frictions.

---

<sup>498</sup> BATTISTELLA (D.), « *Théories des relations internationales* », Idem. p. 67.

Sous l'angle de la théorie de l'interdépendance complexe, laquelle trouve aussi ses racines dans l'école de la pensée libérale, « *les intérêts nationaux doivent être définis différemment, dans des occasions différentes, par des objectifs différents et par les gouvernements* »<sup>499</sup>. Les États, plus stables et plus cohérents politiquement, seront ainsi plus capables d'orienter leur interdépendance à l'égard des autres États, plus faibles, ou moins stables. L'interdépendance est née pour rétablir l'équilibre entre États forts politiquement (ou cohérents) et États faibles. L'échec des régulations entre les États donne naissance aux institutions régulatrices supranationales, capables de poser et de contrôler les règles et normes de l'interdépendance internationale (OMC, ONU...).

C'est selon cette logique de développement du libéralisme politique et économique sous l'égide du principe de l'interdépendance, que l'UE va choisir un moment politique et économique-clé pour le continent latino-américain afin de tisser des réseaux de relations d'interdépendance. La décennie 1990 est marquée par le renforcement de la démocratie en Amérique latine, processus essentiel pour un meilleur équilibre des relations d'interdépendance. Il s'agit aussi d'une décennie dont l'idée de l'intégration régionale latino-américaine fait vogue. Elle est représentée par la création de l'Accord de libre échange nord américain (ALENA),. L'UE signe des accords cadres avec le MERCOSUR<sup>500</sup> en 1992, le Marché commun centre –américain, (MCCA) en 1993<sup>501</sup>, la Communauté andine, (CAN) en 1993<sup>502</sup>, chacun dispose d'un volet exclusivement consacré à l'appui à l'intégration régionale. L'existence de ces accords avec la présence croissante des acteurs économiques européens dans la région, va non seulement favoriser les relations d'interdépendance politique mais aussi économique avec des intérêts concrets à savoir le pétrole, le gaz, les matières premières, leur géostratégie, la nature de leur territoire (accès à la mer...).

De cette façon, trois conditions *sine qua non* doivent être remplies entre les partenaires afin qu'une relation d'interdépendance entre pays existe, à savoir :

1. *Des canaux de communication divers*

2. *L'Agenda des relations ne possède pas une hiérarchie absolue*

3. *La force n'est plus utilisée par les États.*

---

<sup>499</sup> KEOHANE (R), NYE (J), 2001 Ibid.

<sup>500</sup> MEDEIROS (M), « *La genèse du Mercosur* », Éditions L'Harmattan Paris 2000. p. 443. Le Mercosur est intégré par l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay

<sup>501</sup> Le MCCA comprend les pays de l'Amérique centrale, Costa Rica, Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador.

<sup>502</sup> La CAN est aujourd'hui composé de la Bolivie, de la Colombie, de l'Equateur, du Pérou et du Venezuela.

Le non respect de ces trois conditions dans la relation entre l'Union européenne et l'Amérique latine nous conduit à penser que leur relation d'interdépendance n'est pas encore à un stade de plein développement. Par conséquent cette dernière affirmation nous démontre aussi que la relation entre les partenaires ne peut pas totalement être qualifiée d'interdépendance totale (puisque les conditions sont moyennement remplies) mais de la poursuite du chemin vers la pleine interdépendance, en tout cas en ce qui concerne le domaine économique.

Ainsi, les trois conditions de l'interdépendance dans la relation Union européenne – Amérique latine se présentent comme suit :

***Des canaux de communication divers.*** Cette caractéristique simplifie la communication entre les différentes sociétés, les États et les gouvernements, à savoir, les réunions des chefs d'État et de gouvernement des différents pays membres de l'accord UE-ALC, les séminaires, les conférences ayant trait aux trois domaines pivots de la relation entre l'Union européenne et l'Amérique latine. Le développement de cette caractéristique est assez récent. Depuis le Sommet de Guadalajara de 2004, nous assistons à une diversification des canaux de communication dans toutes les sphères du partenariat (politique, économique, commercial et social). Les domaines concernent la relance des relations, le déficit économique des pays de l'Amérique latine, le partenariat stratégique des pays UE-ALC, le domaine de l'énergie, la cohésion sociale, la solidarité entre nations, la science et la technologie, les migrations, le terrorisme et la lutte contre les drogues, etc. Les divers canaux de communication commenceront à se former et à se développer en vue du Sommet de Vienne de 2006. De cette façon, les diverses rencontres correspondent aux canaux de communication développés.

Le tableau ci-dessous, concernant les divers canaux de communication entre l'Union européenne et l'Amérique latine depuis le Sommet de Guadalajara de 2004, permet d'avoir une meilleure compréhension de cet aspect.

**Tableau 8 : Les divers canaux de communication entre l'Union européenne et l'Amérique latine depuis le Sommet de Guadalajara de 2004.**

<b>Réunions, conférences et activités UE-AL</b>	<b>Date</b>	<b>Organisateur</b>	<b>Niveau concerné</b>
<i>Sommet de Rio de Janeiro</i>	<i>Juin 1999</i>	<i>Brésil</i>	<i>UE-ALC</i>
<i>Sommet de Madrid</i>	<i>Mai 2002</i>	<i>Autriche</i>	<i>UE-ALC</i>
<b><i>Sommet de Guadalajara*</i></b>	<b><i>Mai 2004</i></b>	<b><i>Mexico</i></b>	<b><i>UE-ALC</i></b>
<i>Réunion officielle en voie d'une coopération étroite en Science et technologie</i>	<i>Février 2006</i>	<i>Autriche</i>	<i>UE-ALC</i>
<i>Séminaire sur les problèmes de Migration</i>	<i>Mars 2006</i>	<i>Colombie</i>	<i>UE-Colombie</i>
<i>Mécanisme de coopération de lutte contre les drogues</i>	<i>Mars 2006</i>	<i>Autriche</i>	<i>UE-Colombie</i>
<i>Conférence de haut niveau sur la promotion de la Cohésion social</i>	<i>Mars 2006</i>	<i>Bruxelles</i>	<i>UE-ALC</i>
<i>Réunion de préparation pour le Sommet de Vienne</i>	<i>Mars 2006</i>	<i>Autriche</i>	<i>UE-ALC</i>
<i>Forum bi-régional des Organisations non gouvernementales</i>	<i>Avril 2006</i>	<i>Autriche</i>	<i>UE-ALC</i>
<i>Séminaire d'experts en énergie</i>	<i>Avril 2006</i>	<i>Bruxelles</i>	<i>UE-ALC</i>
<i>Réunion inter parlementaire entre le Parlement européen et le Parlamento Latinoamericano.</i>	<i>Avril 2006</i>	<i>Autriche</i>	<i>UE-ALC</i>
<i>Sommet de Vienne I: le déficit commercial des pays de l'UE en 2005</i>	<i>Mai 2006</i>	<i>Autriche</i>	<i>UE-ALC</i>
<i>Sommet de Vienne II: Les relations UE-AL :la relance du partenariat stratégique renouvelé</i>	<i>Mai 2006</i>	<i>Autriche</i>	<i>UE-ALC</i>
<i>Sommet UE-MERCOSUR</i>	<i>Mai 2006</i>	<i>Autriche</i>	<i>UE-MERCOSUR</i>
<i>Sommet UE-Chili</i>	<i>Mai 2006</i>	<i>Autriche</i>	<i>UE-CHILI</i>
<i>Sommet UE-Amérique Centrale</i>	<i>Mai 2006</i>	<i>Autriche</i>	<i>UE-AMERIQUE CENTRALE</i>
<i>Sommet UE-Mexico</i>	<i>Mai 2006</i>	<i>Autriche</i>	<i>UE-MEXICO</i>
<i>Forum sur la cohésion sociale</i>	<i>6-7 septembre 2007</i>	<i>San José (Costa Rica)</i>	<i>Allemagne-Costa Rica</i>
<i>Forum UE-ALC des gouvernements locaux</i>	<i>25 et 26 septembre 2007</i>	<i>Santiago de Chile</i>	<i>Chile, DG RELEX, EuropeAid et DG Travail</i>
<i>Conférence sur l'environnement EU-ALC</i>	<i>Mars 2008</i>	<i>Bruxelles</i>	<i>CE, Slovénie</i>
<i>Séminaire d'experts en migration</i>	<i>Mars 2008</i>	<i>Bruxelles</i>	<i>DG Migration et CE</i>
<i>Forum des politiques fiscales et pour la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté</i>	<i>Mars 2008</i>	<i>Berlin, Allemagne</i>	<i>Allemagne-Pérou</i>
<i>IV Forum EU-ALC sur les Organisations non gouvernementales</i>			
<i>Assemblée parlementaire EUROLAT</i>	<i>Mai</i>	<i>Lima, Pérou</i>	<i>UE-ALC</i>
<i>Sommet de Lima</i>	<i>Mai 2008</i>	<i>Lima, Pérou</i>	<i>UE-ALC</i>

Source : Élaboration propre à partir des données de la Commission européenne.  
 NB : A partir du Sommet de Guadalajara en 2004, les canaux de communication entre l'UE et l'AL se diversifient.

Une absence de hiérarchie absolue de l'Agenda des relations entre les États ; En ce qui concerne cette composante de la relation d'interdépendance, il s'agit de ne pas prioriser ou

hiérarchiser les objectifs de la relation mais de les mettre sur un même pied d'égalité. Ici il ne s'agit pas d'une « pyramide de besoins » telle une pyramide de Maslow<sup>503</sup> Tous les sujets ou objectifs contenus dans l'Agenda des relations entre les partenaires ont le même degré d'importance, à l'exception de la force qui ne figure pas dans l'Agenda. Cette caractéristique démontre que ni la sécurité militaire, ni l'usage de la force ne dominent l'Agenda des relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine. Or il s'agit de la production d'énergie, l'environnement, la population, l'espace et les océans qui deviennent prioritaires du nouvel Agenda. Avec autant de domaines à inclure à la politique extérieure, les problèmes pour la réalisation d'une politique extérieure cohérente deviennent plus complexes. Néanmoins, grâce à l'établissement d'un certain nombre de principes et d'objectifs communs pour la création d'un partenariat stratégique, tels que l'universalité des droits de l'homme et le soutien à la démocratie en Amérique latine, le renforcement du climat de confiance entre les nations, les partenaires vont établir trois priorités stratégiques dans trois domaines clés à savoir : l'économique, le politique et le social. Ces priorités stratégiques une fois établies, il s'agit de dénombrer un certain nombre d'objectifs qui concerneront les trois domaines d'action. Selon la déclaration de Rio de Janeiro de 1999, ces objectifs sont supposés être centrés sur le développement d'un dialogue politique fructueux dans le respect du droit international et dans le soutien à l'évolution des relations économiques et financières solides. Le dialogue politique doit, ainsi, être fondé sur une libéralisation étendue et équilibrée des échanges commerciaux et des flux de capitaux et finalement, sur une coopération dynamique et créative dans les domaines ; éducatif, scientifique, technologique, culturel, humain et social. Les trois priorités stratégiques exhortent pour un nouvel élan dans les relations bi-régionales. Dans le cadre des sommets bi-régionaux, elles vont se développer sur 69 points concernant un développement des relations dans tous les domaines. Suite aux 69 points accordés, la Commission européenne va élaborer un plan d'action de 55 priorités qui accompagne la première déclaration de Rio de Janeiro de 1999<sup>504</sup>.

---

<sup>503</sup> Selon Abraham Maslow, La pyramide est constituée de cinq niveaux principaux. Nous recherchons d'abord, selon Maslow, à satisfaire chaque besoin d'un niveau donné avant de penser aux besoins situés au niveau immédiatement supérieur de la pyramide. Sans surprise, on recherche par exemple à satisfaire les besoins physiologiques avant les besoins de sécurité : c'est pour cela que dans une situation où notre survie serait en jeu, nous sommes prêts à prendre des risques. Pour plus d'information voir FELDMANN, GIROUX & CAUCHY, « *Introduction à la Psychologie Approches Contemporaines* » Éditions, Chenelière McGraw-Hill, Montréal, 1994.

<sup>504</sup> Finalement, vu l'étendu des priorités accordées, la Commission européenne a décidé de réduire encore les 55 priorités à seulement 11 points clés du partenariat

En raison du nombre de domaines et priorités avancées, ces documents ne vont malheureusement pas réussir à fixer une véritable hiérarchie d'objectifs, ni une ligne d'action concrète pour leur mise en œuvre. Par conséquent, le comité de suivi bi-régional<sup>505</sup> a décidé de se réunir une fois de plus, dans une « *réunion de suivi* » à Tuusula, (Finlande) en novembre de la même année, pour seulement délimiter le nombre des priorités (Pour plus d'information voir annexe sur les « Objectifs de Tuusula »). Malgré l'élaboration de la « *liste de Tuusula* », l'idée d'absence d'orientation claire pour la relation bi-régionale sera confirmée lors du deuxième sommet UE-ALC, en 2002 à Madrid.<sup>506</sup> Une hiérarchie des objectifs est toujours loin d'être établie car, pour les partenaires, les objectifs ici énoncés se trouvent sur la même échelle de valeurs<sup>507</sup>.

Il est important de souligner que sous couvert d'interdépendance complexe, la formation d'un agenda des objectifs entre partenaires pourrait être affectée par un changement dans la distribution des ressources dans les aires prioritaires de l'Agenda. Le lobbying en politique intérieure a le pouvoir d'être un « agenda setter » (l'auteur de l'Agenda international) et d'influencer l'ordre d'importance des objectifs décidés. C'est dans leur sphère d'influence que se trouve l'art de politiser. A la pression qui s'exerce sur les États, les organisations internationales ou les firmes transnationales pour former une échelle des priorités différenciée entre « urgent et important », s'ajoute la pression symbolique des médias (médiatisation) qui vient alors peser sur le processus de décision des décideurs politiques, imposer des obstacles politiques, culturels, techniques et théoriques pour transformer l'échelle des priorités en une échelle hiérarchisée qui s'éloigne de la rationalité voire de l'objectivité espérée des acteurs.

Dans un premier temps, l'objectif de l'Agenda latino américaine de la politique extérieure européenne, était le soutien inconditionnel au processus d'intégration régionale et sous régionale des économies émergentes du continent latino-américain, en vue de l'émergence d'un partenaire commercial de poids pour l'Union européenne<sup>508</sup>.

---

<sup>505</sup> Établi lors du sommet de Rio et composé de hauts fonctionnaires appartenant aux deux côtés.

<sup>506</sup> Dès Rio, le principe d'un second sommet a été éprouvé, il se tiendrait à Madrid en 2002.

<sup>507</sup> Voir Annexe I, « Les 11 objectifs stratégiques des relations Union européenne- Amérique latine, Tuusula Vilamoura, « *Relations UE/Amérique latine et Caraïbes* », **2000 REX/068**.

<sup>508</sup> Cette priorité dans l'Agenda des relations UE-AL s'est vue modifiée. En premier lieu, l'UE a décidé de soutenir les efforts d'intégration régionale des groupes sous-régionaux tels que le MERCOSUR, la Communauté andine des Nations, (CAN) et l'Amérique centrale. La première étape des relations UE-AL est fortement marquée par la volonté européenne de soutenir toute entreprise d'intégration sous régionale à la lumière de l'intégration européenne des pays du continent sud-américain. Néanmoins vu l'échec du processus de

Cette dernière logique d'intégration régionale a été la doctrine dominante des années 1990. Elle s'est développée sur la base de la coopération renforcée entre États voisins et alliés, en tant que clé de réussite des politiques économiques néolibérales poussant à l'organisation et l'équilibre de l'économie mondiale, la sortie de la crise et la pacification de la région (la révolution sandiniste, 1970-1990) l'intégration régionale (l'ALENA de 1994) et le renforcement du processus de transition démocratique de la région (à travers la création du MERCOSUR). Les différents processus d'intégration régionale alors développés, étaient supposés créer des dynamiques d'intégration politique et économique correctes, capables de faire converger les États en question vers l'intérêt général d'un ordre politique et économique stable et homogène, « reposant sur la démocratie et le libre échange<sup>509</sup> ». Il a été même l'objet de la relance d'une certaine idée de « panaméricanisme <sup>510</sup> » par certains auteurs parmi lesquels se trouve Alfredo Valladao, en évoquant le projet de Zone de libre échange des Amériques (ZLEA) au sommet Ibéro-américain de Miami de 1994. Dans ce contexte, la convergence allait rapidement devenir un « mot magique <sup>511</sup> ».

Cette convergence des intérêts et des valeurs devait déboucher sur une articulation entre les accords d'intégration facilitant à son tour, l'apparition d'une gouvernance régionale dans des domaines dépassant largement les relations commerciales. Cependant la multiplication des accords d'intégration va rendre délicate la multilatéralisation. **Voir tableau II infra.** Les négociations ont été lancées mais nul n'était préparé à les voir aboutir. La tendance régionaliste va alors se heurter aux dures réalités, le seul intérêt des partenaires étant loin de se rapprocher du politique, restant cantonné à la sphère économique et financière. C'est alors qu'une impression de désordre se dégage du panorama de l'intégration régionale en Amérique latine

---

régionalisation totale et le manque de volonté politique des parties en question, l'Union européenne décide de changer son fusil d'épaule et soutenir désormais le développement des quelques pays latino-américains les plus prometteurs économiquement et politiquement, comme le Chili, le Mexique, le Brésil et l'Argentine. Or ces pays sont le plus éloignés de la logique de l'intégration régionale

<sup>509</sup> VALLADAO (A), « *Le retour du panaméricanisme. La stratégie des États-Unis en Amérique latine après la guerre froide* », Paris, Les cahiers du CREST, 1995. In DABENE (O), « *L'intégration régionale dans les Amériques, Économie politique de la convergence* », Centre d'études et de recherches internationales, Fondation nationale des sciences politiques, N° 45, septembre 1998. p. 3

<sup>510</sup> « *Convergencia* »: « *La palabra mágica de la integración* », Capítulos de SELA 42, janvier-mars 1995. In DABENE (O), « *L'intégration régionale dans les Amériques, Économie politique de la convergence* », Centre d'études et de recherches internationales, Fondation nationale des sciences politiques, N°45, septembre 1998, p 3

<sup>511</sup> DABENE (O), Idem, p.5.

**Tableau 9 :Le panorama de l'intégration régionale  
en Amérique latine dans les années 1990.**

<i>Accords</i>	<i>Pays associés</i>
<i>ALENA</i>	Canada, États-Unis, Mexique
<i>CARICOM</i>	15 pays membres, 5 membres associés, et 7 observateurs*
<i>AEC</i>	25 pays de la Caraïbe et d'Amérique centrale
<i>GRAN,</i> <i>CAN**</i> , <i>SAI</i>	Venezuela*** Colombie, Pérou, Équateur, Bolivie
<i>G3</i>	Mexique, Venezuela, Colombie
<i>MCCA,</i> <i>SICA****</i>	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama
<i>MERCOSUR</i>	Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay

Source : Élaboration propre à partir des données de la CEPAL.

- Membres, Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Montserrat, Sainte-Lucie, Saint-Christophe-et-Niévès, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago, Membres associés, Îles Vierges britanniques, Îles Turques-et-Caïques, Anguilla, Îles Caïmans, Bermudes, Pays observateurs, Aruba, Colombie, République dominicaine, Mexique, Antigua-et-Barbuda, Porto Rico, Venezuela.

\*\* Départ du Venezuela en 2006

\*\*\* Re- intégration du Chili en 2007 après 20 ans d'absence.

\*\*\*\* SICA, héritier de l'Organisation des États Centraméricains, OEC. La République Dominicaine est membre associé, le Mexique fonctionne en tant qu'État observateur

Vers la fin des années 1990, l'approche de développement des relations par régions et sous régions, est vite abandonnée. Durant l'année 2000, entre en vigueur l'accord signé par le Mexique avec l'Union européenne, alors que le Chili parvient à conclure un accord avec cette dernière lors du sommet de Madrid de 2002. L'Argentine est sortie de la difficile crise de 2002 et 2003 et se maintient aujourd'hui avec le Chili, le bon élève de la région latino-américaine. Pour la période 2007-2013, l'Union européenne négocie un accord de partenariat stratégique avec le Brésil. Les quatre pays (l'Argentine, malgré la crise, le Brésil, le Chili et le

Mexique) sont les pays les plus dynamiques de l'Amérique latine et se trouvent loin de la logique intégrative de blocs régionaux.

La modification des objectifs de coopération et d'interdépendance de l'Agenda Union européenne-Amérique latine devient évidente au lendemain du 11 septembre 2001. Cette période d'instabilité politique sur fond de crise économique aux États-Unis et, par conséquent, d'instabilité sociale en Amérique latine en tant que «arrière cour» provoque une certaine appréhension qui motive les pays de l'Union européenne et ceux de l'Amérique latine à faire de la lutte contre le terrorisme, la drogue et le trafic d'armes, l'un des objectifs essentiels. Lors du Sommet de Madrid de 2002, le volet «terrorisme» a occupé la plupart des positions politiques de la déclaration finale du sommet alors que les positions adoptées lors du sommet de Rio reposaient sur les droits de l'homme, les droits civils et politiques, le respect de la dignité et du bien-être, ainsi que la lutte contre la corruption et l'implication de la société civile (à travers notamment des ONG) dans le renforcement de la démocratie<sup>512</sup>.

La stratégie européenne de sécurité de l'Union européenne de 2003 semble être une réponse aux demandes des pays européens sur la définition d'une ambiance de sécurité aux contours stratégiques, hélas, il ne résulte pas être plus qu'une réaction à la stratégie américaine de sécurité. Cette dernière étant dominée par le discours sur la lutte contre le terrorisme international qui menacerait les États-nations européens. Or la stratégie européenne de sécurité est bien différente de la stratégie américaine. En effet, il existe un consensus européen manifeste pour considérer la puissance militaire comme une composante, parmi d'autres, de l'action internationale, mais non la seule et ultime, comme c'est le cas pour les États-Unis de George Bush Jr. La stratégie européenne de sécurité est un essai européen d'une vision commune des conflits globaux et du rôle de l'Union dans le monde. Comme le mentionne Nicole Gnesotto<sup>513</sup> «*la crise irakienne a au moins un mérite, d'avoir permis à l'Union européenne d'enterrer l'un de ses plus vieux tabous et de promouvoir sa propre conception de la sécurité internationale, de façon collective, consensuelle, autonome, bref européenne*»

---

<sup>512</sup> Dans le document des «valeurs et positions communes», résultat des engagements du Sommet de Madrid, les deux côtés se manifestent très fort en adoptant 18 positions communes (54%), concernant les domaines tels que la lutte contre le terrorisme et la drogue, d'un total de 33 réparties dans les trois axes stratégiques de la relation, les domaines politique, économique et social.

<sup>513</sup> GNESOTTO (N.), «*Leçon de stratégie européenne*», Bulletin n° 9, Institute d'études de Sécurité de l'Union européenne. Janvier 2004. p.1

Si la politique étrangère européenne se caractérise par sa réactivité, la politique étrangère américaine l'est encore plus. Il est évident qu'avant le 11 septembre 2001 le terrorisme n'occupait pas une place importante dans l'Agenda ni de l'Union européenne, ni même de l'Alliance Atlantique. Aujourd'hui, « *s'agissant de l'identification de l'agenda stratégique pour les prochaines décennies ; les priorités de l'Union européenne et des États-Unis, sont identiques...* »<sup>514</sup>. La question qui se pose ici est celle de savoir si les priorités des États-Unis et de l'Union européenne, concernant l'Agenda international pour les années à venir, sont les mêmes pour les partenaires tels que l'Amérique latine ?

C'est à partir de la fin de l'année 2001 que devient nécessaire la réflexion, la re-conceptualisation ou encore une restructuration du problème. Sur ce plan, le développement de stratégies, des mesures de lutte contre cette menace potentielle et asymétrique du terrorisme, tantôt aux États-Unis comme en Europe ou encore en Amérique latine, fait partie des plans développés *ad-hoc* dans le cadre du contre-terrorisme, sous l'égide des États-Unis.

Pour l'Union européenne, le 11 septembre aux États-Unis a été une surprise. Les attentats ont surtout constitué le facteur d'accélération de la coopération en matière policière et judiciaire en Europe. Cette dynamique ne s'est pas limitée au JAI, troisième pilier sur la justice et les affaires intérieures. L'ensemble des politiques développées par l'Union a été influencé, de près ou de loin, par la problématique du terrorisme international.<sup>515</sup> L'interdépendance entre les États a montré l'intérêt que représente « le volet du terrorisme » devenu une partie non négligeable du nouveau partenariat stratégique avec l'Amérique latine, dans la mesure où il soulève un problème mondial de demande de partage des responsabilités dans une relation d'interdépendance. A présent le domaine politique de la déclaration se trouve divisé entre « l'humanitaire » d'un côté, et le politique et le militaire avec « le terrorisme, la drogue et les armes » de l'autre. Les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'UE et l'ALC ont insisté sur le fait d'inclure des initiatives pour combattre le terrorisme sous toutes ses formes et toutes ses manifestations, de renforcer la lutte contre la drogue et éviter la prolifération d'armes de destruction massive (ADM). Le changement des objectifs de l'Agenda européen ne va pas de pair avec la relative paix du continent latino-américain. Il s'agit alors de rendre

---

<sup>514</sup> GNESOTTO (N.), *Idem.* p.1

<sup>515</sup> C'est le cas en particulier dans le cadre du deuxième pilier et de la mise en place des *European Capabilities*, Action Plan peu après les attentats du 11 septembre. Les premiers plans et ses suites seront ainsi fortement imprégnés de la prise de conscience des risques et des menaces qui peut représenter le terrorisme international.

universels les objectifs de lutte contre le terrorisme et la prolifération d'armes nucléaires<sup>516</sup>, véritable dialogue de sourds entre l'Union européenne et le « continent de relative paix » selon Bernard Labatut<sup>517</sup>. L'auteur constate dans son article, que le continent ne se trouve plus dans la logique de la violence civile qui l'a accompagné pendant les dictatures. Or, aujourd'hui, le continent relativement pacifique connaît l'envers du décor, « *Le latinobaromètre nous montre que l'insécurité est l'une des principales préoccupations de l'opinion publique [...] Les données les plus récentes de cet organisme mettent en évidence une augmentation fulgurante de la violence [...] Avec le pourcentage de 27 meurtres pour 100 000 habitants, l'Amérique latine détient le triste record mondial, et ces chiffres sont bien plus élevés dans certains pays tels que le Guatemala, le Salvador, le Honduras, le Venezuela ou la Jamaïque. La pauvreté, les très fortes inégalités sociales, le trafic de drogue, le conflit armé en Colombie constituent un terreau qui nourrit une très grande violence. Ces dernières années, le narcotrafic a provoqué des morts par milliers au Mexique*<sup>518</sup> ».

En effet, les partenaires latino-américains restent confrontés à une pauvreté qui touche la moitié de la population. Malgré un dynamisme économique global, le continent fabrique une exclusion massive et connaît les inégalités de répartition des revenus les plus fortes au monde. Les causes structurelles d'inégalités sont notamment la pauvreté croissante, les inégalités et la discrimination des populations indigènes.

Avec ces affirmations, nous montrons un exemple dans lequel, les conditions d'interdépendance ne sont pas parfaitement remplies par les partenaires. Robert Keohane et Joseph Nye affirment que les changements ou mouvements constants de la scène internationale, ne proposent pas toujours des conditions strictes, ni réellement favorables d'interdépendance. Néanmoins, il est important de mentionner que les relations d'interdépendance entre l'UE et l'AL ont un atout principal. Il s'agit de « l'élasticité » concernant les objectifs et les outils de mise en œuvre. C'est-à-dire que les objectifs sont modifiables, les outils peuvent s'adapter au contexte régnant sur la scène internationale. Ils obligent la Commission européenne à adapter ses instruments au contexte, en fonction de la situation du moment pour la mise en œuvre de la stratégie négociée au préalable avec les

---

<sup>516</sup> La lutte contre la prolifération d'armes nucléaires en Amérique latine a été l'objet de la signature du Traité de Tlatelolco de 1967 visant à créer une zone d'exclusion des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes. Ce Traité n'a jamais été violé par les parties signataires. Le Traité de Tlatelolco du 14 février de 1967 ratifié par 33 États de la région a fêté ses 40 ans en 2007.

<sup>517</sup> Revue Géo-économie, « *L'Amérique latine en 2006* », N° 37, printemps 2006.

<sup>518</sup> LABATUT (B.), « *L'Amérique latine, triste mine d'or pour le mercenariat* », à paraître 2010.

partenaires. Cette condition d'interdépendance remplie, plusieurs questions telles que la réciprocité, l'équilibre entre acteurs, le protectionnisme entre autres, demeure néanmoins sans réponse précise.

La troisième et ultime condition dans une relation d'interdépendance complexe ;

**3. L'absence de l'utilisation de la force par les États.** Dans une situation d'interdépendance entre États, l'image de la force militaire sera inadmissible pour résoudre les désaccords économiques ou politiques subis entre les acteurs en question. Dans une situation d'interdépendance complexe pure, la force ne doit pas être un sujet d'importance majeure. Même si la survie est l'objectif principal des États notamment dans les situations les plus délicates, la force est le dernier recours pour la garantir. Même pour les États qui possèdent des relations d'interdépendance complexe, deux problèmes majeurs doivent être affrontés. Premièrement, le changement politique et social d'un État peut faire que la force devienne un instrument important de politique extérieure. Deuxièmement, un État qui utilise la force militaire pour protéger un autre possède une forte influence politique auprès des autres États. Dans les relations Nord –Sud, la force est souvent importante en cas d'éclatement d'un conflit ou d'escalade de violence. Si la situation s'avère nécessaire, ou s'ils considèrent cet usage comme étant légitime, les États ont le droit que leur accorde leur souveraineté pour en faire usage

Il est important de mentionner que l'interdépendance possède de sens divers. Il ne s'agit pas uniquement de l'existence d'une interdépendance à caractère purement économique, elle peut être de la même façon, politique, culturelle, sociale, environnementale voire énergétique<sup>519</sup>. Aujourd'hui, le monde peut être qualifié de multipolaire pour plusieurs raisons (voir infra). Dans le même ordre d'idées, les conflits d'antan ne sont plus ceux d'aujourd'hui. A cet effet, la question qui se pose ici est de savoir comment se réalise de nos jours, et avec les nouveaux éléments de la scène internationale, une relation d'interdépendance. Il s'agit de savoir comment elle se met en œuvre, ou avec quels moyens, entre les États membres de l'Union européennes et ceux de l'Amérique latine. Au delà des contacts régionaux et le dialogue politique entre l'Union européenne et l'Amérique latine, comment s'instrumentalise une relation d'interdépendance ? C'est ainsi à travers la coopération, en tant qu'instrument

---

<sup>519</sup> Pour raisons de simplification de notre étude nous allons uniquement mesurer l'interdépendance économique.

principal dans une relation d'interdépendance, et non par la force que se construit une relation avec un pays tiers.

## **Paragraphe II. Le principe de l'interdépendance à l'épreuve des relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine**

La coopération de l'Union européenne est –selon David Held- « *la manière originale dont l'Union européenne gère les tensions entre démocratie et mondialisation en intégrant l'économique et le politique et en développant des mécanismes originaux de légitimation de ses décisions et enfin en justifiant ses avancées par la préservation d'un modèle de solidarité sociale et de régulation multilatérale*<sup>520</sup> ». Concrètement, la coopération européenne a été portée, dans un premier temps vers la construction de la paix dans le cadre des accords bilatéraux avec l'Amérique latine et, ultérieurement, dans le cadre d'accords multilatéraux. Dans le cadre des accords bilatéraux, nous trouvons l'accord de San José et plus tard l'accord de Rio. En ce qui concerne les accords multilatéraux nous trouvons les accords par pays, région et sous-région, comme ceux de l'Amérique centrale, ceux de l'Amérique du sud, principalement le CARICOM. Plus tard nous trouverons le MERCOSUR et la CAN.

Aujourd'hui, la notion de coopération renvoie non seulement à une panoplie d'accords multilatéraux, mais à bien d'autres formules allant de la *consultation* à la *coordination* des politiques économiques et sociales<sup>521</sup> comme dans le cas de la politique européenne de voisinage (PEV), ou celle orientée vers les pays du bassin méditerranéen, ou encore celle dirigée vers les pays de l'ACP, qui pourraient se classer dans les différents niveaux de coopération décrits par Richard Cooper. En effet, théoriquement, à la différence de David Held, Richard Cooper, identifie six différents niveaux de coopération, classés d'après lui dans un ordre de difficulté croissante parmi lesquels nous trouvons:

- L'échange d'informations
- L'accord sur la définition commune de concepts standards de mesure,

---

<sup>520</sup> HELD (D), « *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* », Cambridge: Polity, Cambridge 1999 cité in ANDREANI (G), « *Gouvernance globale: origines d'une idée* », Revue Politique étrangère, n° 3, 2001, p. 549-568

<sup>521</sup> ARTIS (M) et OSTRY (S), « *International Economic Policy Coordination* », Chatam House Papers n°30, The Royal Institute of international Affairs, Londres, 1996. p. 45.

- L'accord sur des normes ou objectifs,
- L'échange d'informations sur les politiques envisagées dans le futur,
- La coordination des politiques nationales, (la poursuite commune d'objectifs communs) et enfin
- L'action conjointe, (impliquant des décisions coordonnées et un partage des coûts<sup>522</sup>).

De son côté, Jean-Jacques Gabas, désigne le terme de coopération « *comme un acte réalisé en commun par deux ou plusieurs personnes ou institutions*<sup>523</sup> ». Les acteurs se fixent ensemble le même objectif qu'ils envisagent d'atteindre en combinant leurs ressources selon certaines règles. Une coopération signifie donc qu'il y a un diagnostic partagé sur une difficulté et implique une action commune dont le résultat se veut être une somme positive. En somme, la coopération, selon Jean Jacques Gabas, « *est un mécanisme de coordination des capacités, des ressources, des compétences entre firmes, qui visent à mettre en œuvre de nouvelles solutions productives. Elle crée de la valeur, améliore la performance économique des systèmes productifs et apporte un avantage concurrentiel aux acteurs engagés dans ce processus relationnel*<sup>524</sup> ».

Le phénomène de la coopération et celui de l'interdépendance, entraînent conjointement une dépréciation de la politique de puissance traditionnelle. En effet, l'interconnexion entre États peut ici être comprise comme la relation économique issue de l'interdépendance entre blocs. Elle caractérise la coopération et donc la dépendance mutuelle entre les États, rendant de plus en plus difficile l'utilisation de la force<sup>525</sup>. Les États ne peuvent plus recourir à la force militaire pour contraindre leurs partenaires sans courir le risque d'être eux-mêmes affectés. La guerre et la menace de guerre dominant la vision réaliste des relations internationales. Dans la jungle internationale décrite par Nicholas Spykman<sup>526</sup>, « *la politique est toujours conduite au son du canon* ». Les réalistes sont aussi ceux qui paraissent résister à l'idée d'intervention armée. Ils développent les arguments les plus vigoureux pour montrer l'inefficacité de la

---

<sup>522</sup> COOPER (R), « *International cooperation: overview and a Glimpse of the future* », conférence pour le 25<sup>e</sup> anniversaire de l'OCDE, septembre 1986, p. 91.

<sup>523</sup> GABAS (JJ), « *Nord –Sud: Impossible coopération ?* », Éditions Presses de Sciences Po. Paris, 2002, p. 11.

<sup>524</sup> GABAS (JJ), *Idem*, p. 15.

<sup>525</sup> HANAMI (AR), « *Structural Realism and interconnectivity* » in HANAMI (AR), « *Perspectives on Structural Realism* », Éditions Palgrave Mcmillan, New York, 2003. p. 204-210.

<sup>526</sup> SPYKMAN, (N.), « *America's Strategy in World Politics. The United-States and the Balance of Power* », Editions Harcourt Brace and Company, New-York, 1942. p.25. in VENNESSON (P.), « *Les réalistes contre les interventions : arguments, délibérations et politique étrangère* », Annuaire Français des relations internationales II. Editions Bruylant, Bruxelles, 2001, p.234-252.

guerre et conseillent les décideurs de s'abstenir. Les réalistes tels que Hans Morgenthau, Edward H Carr, Nicolas Spykman, Raymond Aron ont utilisé les arguments de la « perversité », de « l'inanité » et de la « mise en péril » à propos des interventions ayant eu lieu des années 1930 aux années 1990. Kenneth Waltz mentionne que le coût de la guerre étant très élevé, elle a donc des effets pervers sur les affaires de l'État. Par conséquent, il est préférable d'encourager la coopération avec laquelle s'obtiendront des gains relatifs ou absolus plutôt qu'une absence de gains. Selon Robert Keohane, il s'agit d'une réévaluation des sources de pouvoir. La puissance brute perd de sa prépondérance en faveur de formes de pouvoir moins coercitives, moins tangibles et plus corruptibles, telles que la coopération<sup>527</sup>. L'objectif est toujours de conserver ou d'accroître son influence, mais la compétition n'est plus exclusivement définie en termes de force militaire et économique. En particulier, le rayonnement de la culture d'un pays et sa capacité à produire des normes de conduite au niveau international, deviennent des atouts majeurs dans le jeu international comme le mentionne Kalevi Holsti. Pour l'auteur, il apparaît « *qu'à une époque où les sociétés sont étroitement connectées par des liens transnationaux et des réseaux de dépendance, beaucoup d'objectifs ne peuvent être atteints qu'en manipulant ou en altérant le contexte dans lequel se trouvent les autres États*<sup>528</sup> ». Il semble donc que les relations internationales se transforment de plus en plus en *une arène de persuasion* et en *une arène de coopération*<sup>529</sup>, dans laquelle les États luttent pour définir la réalité en fonction de leurs préférences et de leurs choix.

La coopération en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle est donc un acte qui a fondamentalement comme objectif la construction de liens d'interdépendance entre acteurs. On adjoint à l'action de « *faire ensemble* » des règles claires de partage du produit qui en résultera. Agir dans ces circonstances implique de développer une interdépendance réciproque. Ainsi, la coopération est donc la traduction de cette relation d'interdépendance réciproque entre États. Le sens profond de la coopération comme l'entend l'Union européenne, serait d'organiser l'interdépendance. A cet égard, l'introduction des relations de coopération plutôt que la résolution des divergences d'intérêts par les conflits, la négociation, la discussion entre acteurs impliqués dans le jeu et l'établissement d'une norme, donne un sens profond à une relation d'interdépendance

---

<sup>527</sup> NYE (J), 1980. Op. Cit. p. 77.

<sup>528</sup> HOLSTI (K), "Along the road of International Theory in The Next Millennium: Three Travelogues" in International Relations Still an American Science? In Revue internationale de science politique, Vol. 23, No. 4 (Oct., 2002), p. 339-354.

<sup>529</sup> HOFFMANN (S), "The European Sisyphus" *Essays on Europe, 1964-1994*, Boulder, Westview Press, 1995.

## **A. L'Union européenne se perçoit comme un modèle efficace et légitime de gouvernance qui, à ce titre, mérite d'être exporté**

Si l'interdépendance internationale est de nature à apporter des avantages mutuels sur le plan de la prospérité économique et sociale mais aussi politique ou sécuritaire, elle accroît aussi les vulnérabilités. Plus l'économie mondiale dépend des liens complexes existant entre les différents marchés clés, plus elle devient vulnérable aux défauts de fonctionnement, aux rigidités et aux chocs naturels ou politiques des différents marchés ou pays qui la composent. Plus l'intégration des économies nationales avec l'économie mondiale est étroite, plus leur vulnérabilité à l'égard des changements qui se produisent à l'étranger est grande.

L'interdépendance engendre ainsi pour les pays développés et pour les pays en développement des problèmes communs, à savoir la nécessité de mener des politiques propres à rétablir un équilibre entre politiques nationales et internationales durables, l'accumulation d'avoirs et de dettes, l'instabilité des marchés agricoles, l'instabilité des marchés de produits de base, la dégradation de l'environnement et l'explosion démographique des pays en développement, ainsi que le risque de grands flux migratoires.

Il s'agit alors de savoir si l'Union européenne possède les instruments (la capacité de résoudre les conflits et les problèmes de la pauvreté mondiale) capables de surmonter les problèmes que pose la coexistence au sein d'une économie mondiale intégrée entre partenaires se situant à des niveaux de force économique, de vulnérabilité et de sensibilité très différents. L'Union européenne se trouve confrontée à un certain nombre de pays en développement, avec des perspectives politiques saines difficilement envisageables et économiquement non viables, avec des populations nombreuses fortement dépendantes de l'extérieur pour leurs approvisionnements en produits alimentaires de base<sup>530</sup>. Nul besoin de souligner les souffrances humaines engendrées par la pauvreté et l'exclusion sociale, ni les graves problèmes qu'une telle situation entraîne sur les plans social, politique<sup>531</sup> et environnemental. Ce défi ne pourra être relevé que dans la mesure où les pays en développement pourront mettre en œuvre des politiques internes saines, aidés en cela par la coopération internationale et l'aide extérieure.

---

<sup>530</sup> Tel est le cas pour les pays de l'Amérique Centrale.

<sup>531</sup> La division des départements d'une même région en Bolivie à cause du référendum pour l'autonomie départementale, projet encouragé par l'opposition de la droite au Président Evo Morales.

L'initiative européenne de coopération au développement favorise le défi de l'entreprise d'une coopération étroite entre les pays membres de l'Union européenne et ceux de l'Amérique latine. Elle s'attache à poursuivre la coopération dans une logique évolutive qui irait bien au-delà des exigences de l'interdépendance économique pour faire en sorte que non seulement les pays de l'Amérique latine mais également tous les pays en développement soient mieux à même de s'intégrer à l'économie mondiale. Ainsi, l'UE accorde une attention particulière aux problèmes et aux besoins des pays en développement puisque c'est dans ces pays que vit la grande majorité de la population mondiale accablée par la pauvreté dont les problèmes de développement sont de plus en plus complexes. C'est également dans ces pays que les problèmes de sécurité alimentaire se posent avec le plus d'acuité rendant les problèmes sociaux et politiques plus qu'évidents.

« L'acte » de coopération européen louable, désintéressé, solidaire et aux antipodes de la relation purement mercantile a commencé par le dialogue politique dans un cadre de relations économiques et politiques préférentielles, avec certaines régions de l'AL tels que le MERCOSUR. A cette époque (début des années 1990), le discours sur la coopération est en accord avec les valeurs européennes, potentiellement compatibles avec le reste du monde. Par cette simple caractéristique, la coopération devait améliorer le sort des populations bénéficiaires mais le fait de partager les mêmes valeurs ne voulait pas pour autant dire le partage des perceptions à l'égard de la notion de coopération. De cette façon, la politique de coopération au développement s'est construite de manière positive et a acquis en 1992 une dimension partiellement supranationale. Outre le Traité de Maastricht, deux instruments nouveaux apparaissent : l'un relatif à « la coopération au développement », organisant l'aide au développement au profit des pays qui ne sont pas membres de l'ACP, et l'autre, « la coopération financière et technique » permettant des coopérations mutuellement bénéfiques avec des pays à revenu intermédiaire. Ces deux nouvelles bases juridiques intègrent une dose de supranationalité (décisions à la majorité qualifiée avec codécision du Parlement européen, financement par le budget de l'UE). Depuis 1995, la coopération au développement a souffert d'un glissement conceptuel vers celui « d'aide <sup>532</sup> ». Si l'on se base sur la notion de coopération au développement de la Commission européenne, développée notamment par la Direction de la coopération avec l'Amérique latine, à savoir, « *La coopération est l'aide financière et technique traduite en donations à travers une diversité des programmes de*

---

<sup>532</sup> GABAS (JJ), « Nord-Sud: L'impossible coopération ? » Presse de Sciences Po. Paris, 2002, p12.

*coopération. C'est un financement non remboursable qui ne génère aucune dette pour le pays bénéficiaire »*<sup>533</sup>.

Non loin de la notion de la Commission européenne, Joseph Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque mondiale et prix Nobel 2001 d'économie, aborde notamment la question du « développement ». Il affirme dans son ouvrage « La grande désillusion » que le développement « [...] représente une transformation de la société, le passage de relations traditionnelles [...] vers des approches plus « modernes » ; l'optique moderne reconnaît le changement, admet que nous pouvons agir individuellement et collectivement par exemple, de réduire la mortalité infantile, d'augmenter l'espérance de vie et d'accroître la productivité [...] Les changements associés au développement permettent aux personnes et aux sociétés de mieux maîtriser leur propre destin [...]. Partant de cette définition, une stratégie en matière de coopération au développement devra faciliter la transformation de la société en identifiant les obstacles au changement ainsi que les catalyseurs potentiels <sup>534</sup> ». Il s'agit d'une notion vaste, complète, couvrant tous les domaines, le social, l'économique et le politique en octroyant le « gouvernail » de l'aide financière pour que les États latino-américains décident de la façon dont celui-ci doit être conduit. Il s'agit d'une phase de décollage de la coopération au développement, identifiée par Jean Jacques Gabas comme le « take off ». Cette phase est présente pour financer notamment les investissements en capital, source de la croissance économique qui se confond elle-même avec le développement. Cette dernière théorie va de pair avec celle du « *Big Push* » de Paul Rosenstein-Rodan sur l'approche intégrée du développement, laquelle stipule « la solution pour épauler les pays pauvres de leur « *trappe à pauvreté* » serait d'investir massivement, via l'aide internationale, afin d'exploiter ces complémentarités <sup>535</sup> », il ajoute « le développement économique n'est pas uniquement une affaire d'éducation, de santé ou d'infrastructures, mais de tout cela conjointement, puisque ce sont les effets externes et les rendements croissants générés qui permettent de faire fonctionner l'ensemble <sup>536</sup> ». Ainsi, c'est la simultanéité des investissements qui compte. Dans le même ordre d'idées, Simon Kuznets fait une évaluation critique des derniers modèles

---

<sup>533</sup> Commission européenne, « *Unis dans le développement* », Publication officielle de l'Union européenne, Direction Amérique latine, Juin 2005.

<sup>534</sup> STIGLITZ (J), « *Globalization and Its Discontent* », Edition, W.W. Norton & Company, London 2003. p. 45.

<sup>535</sup> Le *Big Push* soulève l'importance des rendements croissants pour comprendre les dynamiques de développement et en tire quelques implications pour l'aide publique au développement, en termes de modalités et d'allocation des financements. In ROSENSTAIN-RODAN (P. N.), « *Notes on the Theory of the Big Push* », Éditions Ellis, collection Economic Development for Latin America, UK, 1961.

<sup>536</sup> Article du Monde « Économie », Le « *Big-Push de Paul Rosenstein-Rodan* », Les acteurs de l'économie, Le monde, 20 janvier 2009.

(notamment celui de Joseph Stiglitz) en prouvant que la croissance par le financement n'est pas la condition suffisante à la réduction des inégalités, et surtout ne permet pas la satisfaction de besoins dits essentiels. Apparaît donc assez logiquement l'idée que l'aide devra en priorité satisfaire ces besoins fondamentaux par des programmes ciblés bien précis plutôt que d'attendre des retombées de la croissance par le jeu du financement des services publics.

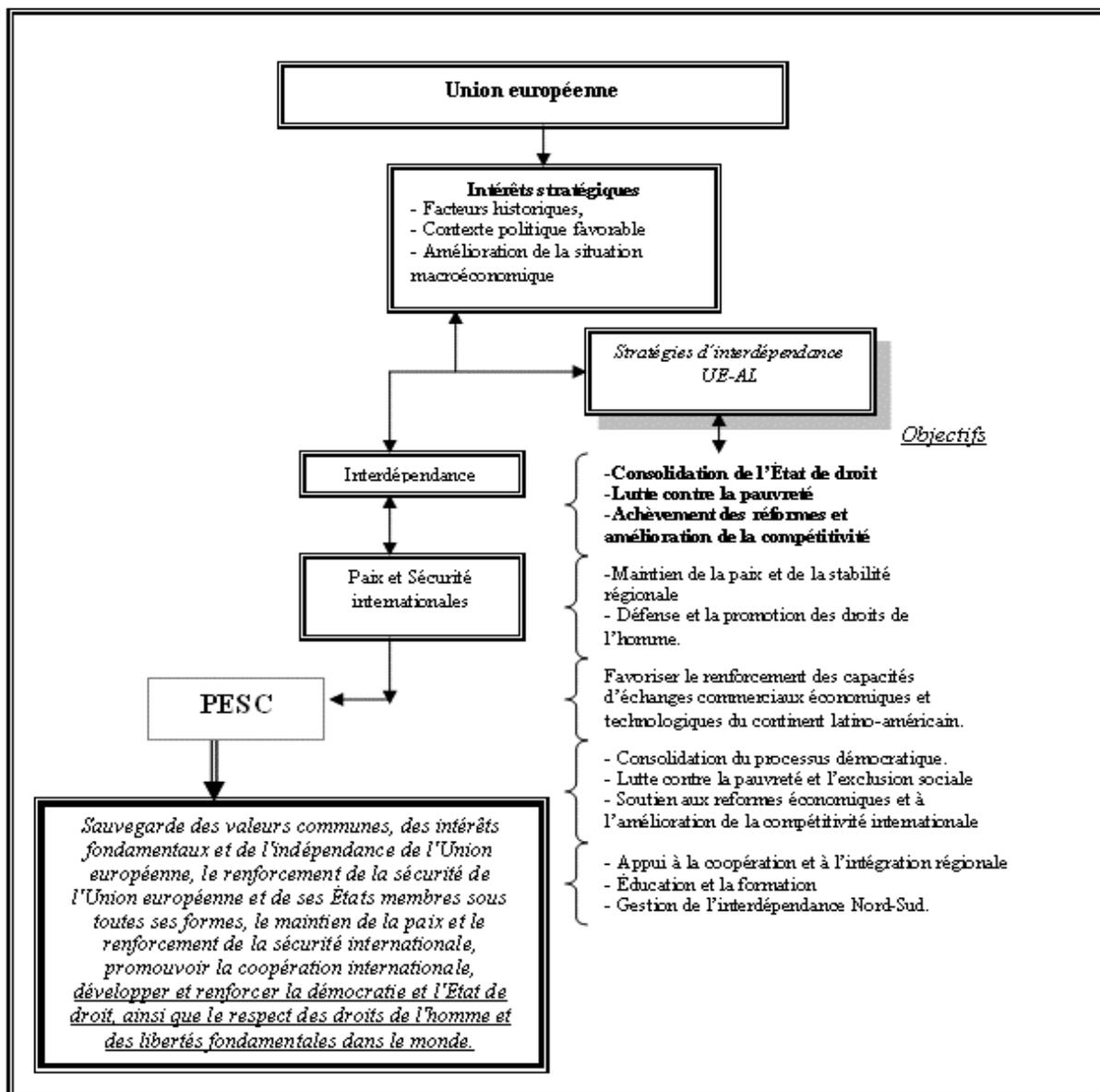
S'agissant des spécificités de la coopération au développement, il est important de noter ici que les objectifs de la politique européenne de coopération au développement recouvrent les Objectifs du millénaire (ODM) de la lutte contre la grande pauvreté définis dans le cadre des Nations Unies. Cependant, d'autres objectifs de la coopération européenne au développement apparaissent spécifiques, et tirés du modèle politique de l'Union. La méthode Monnet d'intégration régionale, visant au développement progressif de coopérations concrètes, est transposée dans la coopération au développement. L'objectif de la coopération européenne au développement, et l'intégration régionale constitue le premier pas pour l'insertion dans l'économie mondiale. Elle constitue un volet important des accords de partenariat économique avec les régions ACP, celles du processus de Barcelone, des voisins de l'Union et bien entendu de l'Amérique latine.

Le modèle européen de communauté d'États démocratiques se traduit par des partenariats incitatifs (bonus d'aide aux États performants), c'est-à-dire par des objectifs de soutien à la gouvernance démocratique, au développement du commerce international, etc.

En Amérique latine, la Commission européenne a développé une série de stratégies de coopération au développement (pour les pays de l'Amérique latine) ayant pour objectifs principaux la consolidation de l'État de droit, la lutte contre la pauvreté, l'achèvement des réformes et l'amélioration de la compétitivité. Lesdites stratégies de coopération au développement de l'UE en AL s'inscrivent également dans les grands objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Parmi ces objectifs, se trouvent *la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux* et de l'indépendance de l'Union européenne, le renforcement de la sécurité de l'Union européenne *et de ses États membres sous toutes ses formes, la maintenance de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, (conformément aux principes de la charte des Nations unies ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris), promouvoir la coopération internationale, développer et renforcer la démocratie et l'État de droit,*

ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le monde<sup>537</sup>. La PESC constitue le pilier de la politique étrangère européenne dans lequel se développe le dialogue politique, au niveau des chefs d'État et de gouvernement. C'est au niveau ministériel que sont définis les grands objectifs et stratégies pour les pays tiers. Le schéma ci-dessous illustre ainsi le circuit simplifié des objectifs de la stratégie développée entre l'Union européenne et l'Amérique latine.

**Schéma 14: Circuit simplifié des objectifs de la stratégie de l'UE en AL**



Source: Élaboration propre à partir des données de la COM (95)495  
 « Renforcement du partenariat UE-AL 1996-2000 »

<sup>537</sup> Le Traité de Maastricht de 1992 définit les objectifs de la PESC.

A cet effet, depuis 1996, diverses stratégies ont été mises en œuvre pour tenter d'atténuer les handicaps ou les vulnérabilités spécifiques des partenaires économiques latino-américains. Le premier document stratégique concerne la période 1996-2000. Le deuxième document stratégique couvre la période 2002-2006. Un troisième document vient à l'heure actuelle d'être achevé, il concerne la période 2007-2013. Ces trois documents stratégiques vont s'insérer dans la politique de coopération au développement de la Commission européenne, pour la mise en œuvre d'une gouvernance internationale<sup>538</sup>.

Les lignes directrices de la coopération au développement contribuent à résoudre les problèmes spécifiques liés au développement structurel et à la pauvreté. Pour que cette coopération puisse assurer un développement durable, il est essentiel non seulement qu'elle permette la bonne réalisation de divers projets mais qu'elle vise aussi à soutenir les objectifs généraux des politiques de coopération ainsi que les objectifs des politiques nationales. Elle doit aussi instaurer des conditions nécessaires à l'utilisation efficace des ressources destinées par les diverses institutions et bailleurs de fonds pour que les objectifs de la gouvernance internationale puissent être mis en œuvre dans les pays en développement de l'Amérique latine.

## **B. Asseoir la gouvernance européenne par la coopération au développement**

Du point de vue de la pratique quotidienne au sein des services de la Commission européenne, les termes de *coopération* et d'*aide extérieure* sont interchangeables<sup>539</sup>. La *coopération au développement* s'insère dans la déclaration des *objectifs de développement du millénaire des Nations Unies* (ODM) concernant la lutte contre l'extrême pauvreté qui se concentre dans les pays à faible revenu. Pour les États dits à revenu moyen (c'est le cas pratiquement de toute l'Amérique latine) ? La formule *aide extérieure* reste la plus utilisée.

Au sein de la Commission, les raisons de caractère interne justifient l'utilisation de ces deux termes de façon indifférente. L'utilisation de ces synonymes dans la pratique communautaire

---

<sup>538</sup> En 1995, «*Stratégie sur les relations UE-AL: Actualité et perspectives du renforcement du partenariat 1996-2000*». COM (1995) 495 FINAL. En avril 2002, «*une stratégie régionale pour l'AL, 2002-2006*» AIDCO/0021/2002, COM (2002) FINAL. En décembre 2005, «*stratégie pour un partenariat renforcé entre l'UE et l'Amérique latine*». COM (2005) 636 FINAL.

<sup>539</sup> C'est en effet la théorie de Jean Jacques Gabas in GABAS (JJ), Ibid.

nous est fournie par la dénomination de l'office de coopération « EuropeAid », créé par une décision de la Commission pour une réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'UE.<sup>540</sup> Les États membres ont dû coordonner leurs politiques nationales de coopération avec la Commission européenne et avec les autres grandes agences de développement (EuropeAid, OMC, BM, FMI, ONU). C'est pour cela que l'on assiste à une multiplication d'institutions et par conséquent à une vaste richesse des bases juridiques de la coopération.

Au sein de la Commission, deux directions générales s'occupent de la question de la coopération au développement. La Direction générale « développement » (DGDEV) et la direction générale des « relations extérieures » (DGRELEX). Alors que la direction générale du développement s'occupe de toutes les questions relatives aux pays ACP, la direction générale des relations extérieures est chargée des relations politiques et de la programmation de l'aide aux autres régions, dont l'Amérique latine. La DGRELEX et la DGDEV fonctionnent sur la base d'un système de fonctionnaires (*desk officers* ou *desks*) suivant l'évolution de chacun des pays avec lesquels la Commission entretient des relations. Ces *desk officers* constituent la pierre angulaire de ces relations. C'est pour cela qu'ils sont en contact permanent avec les administrations des pays tiers et les délégations de la Commission dans le monde entier<sup>541</sup>.

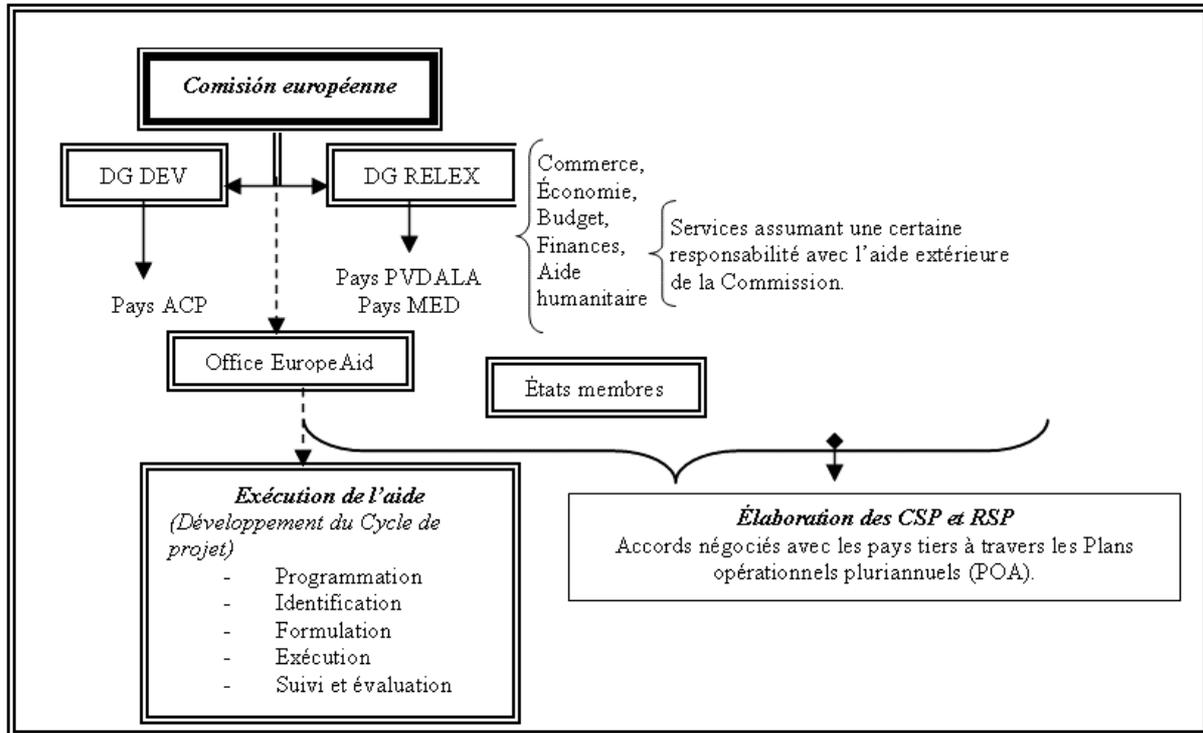
Les schémas ci-dessous montrent le fonctionnement des directions de l'Office EuropeAid et de ses différents niveaux dont celui orienté vers l'Amérique latine. Voir infra.

---

<sup>540</sup> Concernant l'office de coopération EuropeAid, nous y reviendrons ultérieurement.

<sup>541</sup> Leur travail permet d'élaborer les documents qui sont la base de la coopération de la CE, en étroite collaboration avec les autres services de la Commission, plus particulièrement avec les services assumant une certaine responsabilité en matière d'aide extérieure, commerce, budget, élargissement, aide humanitaire et économie, finances (en plus de l'office de coopération EuropeAid) et les États membres. C'est ainsi que les documents *Régional Strategy Papers (RSP)* et *Country Strategy Papers (CSP)*, sont produits, toujours négociés avec les pays tiers. Concernant les CSP et les RSP nous y reviendrons ultérieurement.

**Schéma 15 : Circuit simplifié de la programmation de la coopération à travers les différentes directions générales de la Commission européenne pour l'Amérique latine.**



Source : Élaboration propre à partir des données du Guide de coopération Union européenne- Amérique latine 2006. Commission européenne. Office de coopération EuropeAid. Bruxelles.

**Schéma 16 Directions de l'office EuropeAid.**

Direction A	Direction B	Direction C	Direction D	Direction E	Direction F	Direction G
Europe Méditerranée du sud Moyen Orient et politique de voisinage	Amérique latine	Afrique Subsaharienne, Caraïbes et Pacifique.	Asie et Asie centrale	Appui à la qualité de l'opération	Appui général aux opérations	Direction des ressources

Source: Élaboration propre à partir des informations de l'office des publications de l'Union européenne.

En septembre 2004, la Commission a transmis au Parlement européen et au Conseil une déclaration « relative aux instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières 2007-2013 »<sup>542</sup> dans laquelle elle décide de remplacer les instruments financiers existant par un cadre plus simple et plus efficace. Le nouveau cadre ne comprendra que six instruments dont les deux instruments financiers existants, consacrés respectivement à l'aide humanitaire et l'autre à l'assistance macro financière, ainsi que les quatre nouveaux instruments ci-dessous<sup>543</sup> :

- un instrument d'aide de pré adhésion
- un instrument européen de voisinage et de partenariat
- un instrument de coopération au développement et de coopération économique
- un instrument de stabilité.

Seuls les instruments de coopération au développement et de coopération économique, de stabilité et ceux de l'aide humanitaire et d'assistance micro financière sont utilisés dans les projets concernant l'Amérique latine<sup>544</sup>. De cette façon, une structure composée de trois autres sous-commissions au sein d'EuropeAid en assure la réalisation comme indiqué dans le schéma suivant.

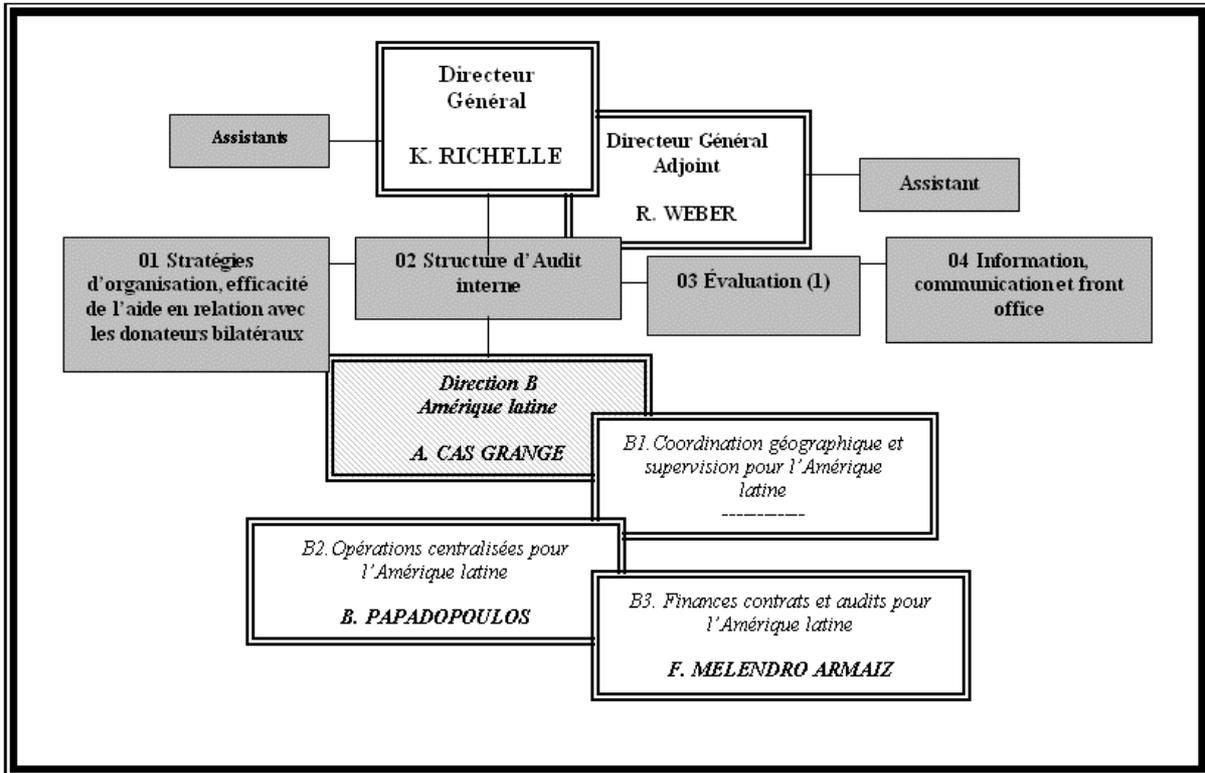
---

<sup>542</sup> **COM (2004)626 FINAL.** « *Communication de la Commission au Conseil et au PE, relative aux instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières 2007-2013* »

<sup>543</sup> Jusqu'en 2004, l'assistance et la coopération communautaires passaient par toute une gamme d'instruments régionaux tels que CARDS, TACIS, MEDA, ainsi que par un nombre considérable d'instruments thématiques comme l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme. Rien que dans le bassin méditerranéen et le Moyen-Orient la coopération et l'assistance sont régies par au moins 13 règlements. Tous ces règlements comportent des différences essentielles, tant dans leurs procédures de programmation que dans leur mise en œuvre. Gérer de façon efficace et coordonnée les programmes communautaires sur la base d'un ensemble d'instruments aussi complexe est devenu une tâche de plus en plus complexe. Le cadre présenté lors de cette communication va réduire ces différences de façon substantielle.

<sup>544</sup> Pour plus d'information sur les instruments, voir : COM (2004)626 *FINAL*, Op. Cit.

**Schéma 17: Composition de la Direction B pour la région de l'Amérique latine de l'office de coopération EuropeAid. (01 /09 /2008).**



Source: Office de coopération EuropeAid, « Organigramme d'EuropeAid » au 1<sup>er</sup> septembre 2008.

C'est de cette manière que la direction B (ou direction Amérique latine de l'Office EuropeAid) affirme la présence de l'Union européenne en mettant en place selon ses instruments, les programmes développés par la Commission européenne. Il s'agit des diverses stratégies régionales et de diverses stratégies par pays.

## **SECTION SECONDE.**

### **LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT, DISPOSITIF PRIVILÉGIÉ DE LA PRESENCE EUROPÉENNE EN AMÉRIQUE LATINE**

Dans le cycle de projets de coopération de l'Union européenne avec les pays tiers, la mise en œuvre des programmes stratégiques de coopération est l'étape finale du processus politique. Elle concerne la façon selon laquelle les décisions sont transformées en actions. Plus précisément, il s'agit de la façon selon laquelle les objectifs peuvent être (ou non)

efficacement accomplis. Pour l'Union européenne, l'implémentation de la politique étrangère pose un problème d'adaptation des objectifs à l'égard des pays tiers. En effet, l'ambiguïté des objectifs, l'imperfection des procédures et instruments, la résistance bureaucratique et souvent l'inadéquat mécanisme de contrôle des politiques, ainsi que le système décisionnel européen complexe induisent également souvent des contraintes en ce qui concerne la conciliation d'intérêts. Il est fort possible que l'implémentation des objectifs sur place, devienne une épée à double tranchant puisque le travail, l'énergie et le temps employés à leur élaboration n'est pas à la hauteur des objectifs fixés ou des résultats espérés, conduisant malheureusement les programmes à obtenir de maigres résultats. Cette contrainte nuit, d'une part, à la crédibilité des politiques européennes et d'autre part, révèle le manque de capacité de coordination des partenaires latino-américains.

L'analyse du rôle de la Commission européenne nous aide ainsi à percevoir le processus décisionnel européen sous un autre angle, celui d'un processus de politique extérieure actif dont les intérêts (nationaux) et européens ne sont pas à exclure de son évolution et dont le résultat final est à évaluer à long terme. Or, c'est bien grâce aux différents intérêts que les acteurs de la Commission développent divers objectifs les conduisant à l'utilisation de tel ou d'un tel instrument. S'agissant de l'Amérique latine, la plupart des programmes de coopération de la Commission européenne sont entrepris de façon bilatérale selon les pays de la région, répartis en cinq sous-ensembles régionaux<sup>545</sup>. Les programmes régionaux sont aussi la clé de la coopération européenne dans la région. Voir annexe « carte des sous-ensembles régionaux ».

L'encadrement politique de la coopération avec l'Amérique latine est déterminé par les conclusions du Sommet de Rio de juin 1999 et du Sommet de Madrid de mai 2002. Le cadre opérationnel est fixé par deux types d'instruments, à savoir :

Les aides programmables au niveau ;

L'encadrement politique de la coopération avec l'Amérique latine est déterminé par les conclusions du Sommet de Rio de juin 1999 et du Sommet de Madrid de mai 2002. Le cadre opérationnel est fixé par deux types d'instruments, à savoir les aides programmables au niveau :

---

<sup>545</sup> CAN, MERCOSUR et l'Amérique centrale, et les pays les plus stables de la région, le Mexique et le Chili.

## 1. Bilatéral :

La coopération bilatérale européenne se maintient avec 17 pays de l'Amérique latine regroupés en quatre catégories :

- a) **L'Amérique Centrale (AC) : le Costa Rica, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Panama.**
- b) **La Communauté Andine (CAN) : la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela.**
- c) **Le MERCOSUR : l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.**
- d) **Les Autres, qui sont les bons élèves, à savoir le Mexique et le Chili.**

Dans cette coopération bilatérale, il existe aussi deux types d'aide : l'aide programmable et l'aide non programmable<sup>546</sup>. Cette aide complète avec les instruments de la coopération de la Commission européenne tels que la coopération financière et technique et la coopération économique.

## 2. Régional :

La coopération régionale, existante grâce aux « *Country Strategy Papers* » CSP, et « *Regional Strategy Papers* » RSP, approuvés en 2002 avec la définition de nouveaux « *Programmes Indicatifs 2002-2006* »<sup>547</sup>. Ce cadre est complété par des Conventions Cadre de Financement avec chaque pays ou organes d'intégration sous-régionaux et des « *Mémoire d'Entente* »<sup>548</sup> conclus ou en voie d'être conclus avec chaque pays d'Amérique latine ou sous-

---

<sup>546</sup> L'aide programmable est mise en œuvre à travers les lignes budgétaires de « la coopération technique et financière » et de la « coopération économique » dites lignes budgétaires horizontales. Cette aide est celle définie par le « Document stratégique » (DS), élaboré par la Commission et par le « Mémoire d'Entente », signé par la Commission et le pays bénéficiaire. Elle est mise en œuvre au moyen de conventions de financement entre institutions officielles (Commission d'une part, autorités nationales ou locales d'autre part) et des contrats de subventions avec d'autres organismes de droit public ou privé. L'aide non programmable, est mise en œuvre à travers des lignes budgétaires « thématiques » Cette aide est octroyée suite à des appels à propositions, en principe annuels, et qui ne concernent pas uniquement l'Amérique latine. Elle est mise en œuvre au moyen de contrats de subvention avec des acteurs de la société civile (généralement, les organisations non gouvernementales). Concernant les quatre catégories de coopération bi-régionale, la Commission a élaboré une stratégie par catégorie des pays. Pour plus d'informations, consulter les « *Documents de stratégie 2002-2006* » par pays, rédigés par la Commission des relations extérieures de la Commission européenne.

[http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/cooperation\\_bilaterale.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/cooperation_bilaterale.htm)

<sup>547</sup> Les programmes régionaux couvrent l'ensemble de la région « Amérique latine » sur des thèmes horizontaux tels que l'éducation, les collectivités locales, les entreprises, la société de l'information, la cohésion sociale. Ils sont complémentaires de la coopération bilatérale de l'Union européenne, qui touche essentiellement les États, les Gouvernements et l'administration centrale. Les programmes régionaux sont davantage tournés vers la société civile en promouvant la coopération décentralisée. Ils permettent le renforcement des liens entre l'Union européenne et la région Amérique latine, par l'échange d'expériences et la création de réseaux et participent également activement à l'échange « Sud-Sud » entre pays d'Amérique latine, ainsi qu'à l'intégration sous-régionale (MERCOSUR, Communauté Andine, SICA)

<sup>548</sup> Aussi désigné par « *Memorandum of understanding* »

régions, à l'exception de Cuba. Ces programmes peuvent être annuels ou pluriannuels selon les négociations avec le pays bénéficiaire.

Dans le cadre des programmes de coopération régionale, la Commission a encadré la mise en œuvre de la coopération au développement avec les pays de l'Amérique latine selon deux grands axes d'action définis : l'assistance technique et financière visant le développement social et la coopération économique visant le financement des actions de renforcement des capacités institutionnelles des secteurs économiques des pays bénéficiaires. Dans la coopération régionale entre l'UE et l'AL, les programmes régionaux pour l'Amérique latine sont composés de plusieurs instruments repartis par thème<sup>549</sup> :

**Tableau 10 : Les programmes régionaux pour l'Amérique latine**

<u>Enseignement supérieur</u> <b>Alban</b> <sup>554</sup> <i>Bourses d'études</i>	<u>Enseignement supérieur</u> <b>ALFA</b> <i>coopération entre universités</i>	<u>Enseignement supérieur</u> <b>Alâan</b> <i>bourses d'études de haut niveau</i>	<u>Entreprises</u> <b>AL-Invest</b> <i>Investissement</i>
<u>Société de l'information @lis</u>	<u>Collectivités locales</u> <b>URB-AL</b> <i>programme de coopération décentralisée</i>	<u>Cohésion sociale</u> <b>Euro Social</b> <i>augmenter le degré de cohésion sociale des sociétés latino-américaines</i>	<b>ATLAS</b> Programme d'appui aux relations entre les Chambres de commerce des deux régions

Source : Office de coopération **EuropeAid**. Programmes et projets, « *L'assistance extérieure de l'UE* »..

Depuis sa création, la coopération économique et la coopération financière et technique de la Commission européenne se sont centrées sur des projets classiques à fins humanitaires et sociales, tels que le développement rural et l'appui aux réfugiés et à la formation<sup>550</sup>. De façon générale, la plupart des country strategy papers concernent la réduction de la pauvreté en AL, comme on a pu le constater lors des Sommets de 2004 à Mexico, 2006 à Vienne et 2008 à Lima.

En 2002, pour les pays d'AL, l'aide concernant la coopération technique et financière est plus élevée que celle de la coopération économique. Plus de la moitié du budget y est consacré.

<sup>549</sup> Ces programmes sont coordonnés par l'Office de Coopération *EuropeAid*. Pour plus d'informations, voir le *Guide sur la coopération Union européenne - Amérique latine 2002*. Office des Publications de la Commission européenne.

<sup>550</sup> L'article 177 du Traité de Maastricht inclut les bases primaires de la politique européenne de coopération à l'égard de l'Amérique latine duquel se détache le titre XXI qui concerne la coopération économique et la coopération financière et technique. A l'instar des articles 308 et 310 concernant la coopération communautaire, il est la base juridique de la coopération avec les pays tiers inscrite dans le Traité de Maastricht de 1992 et modifié par le Traité d'Amsterdam en 1999.

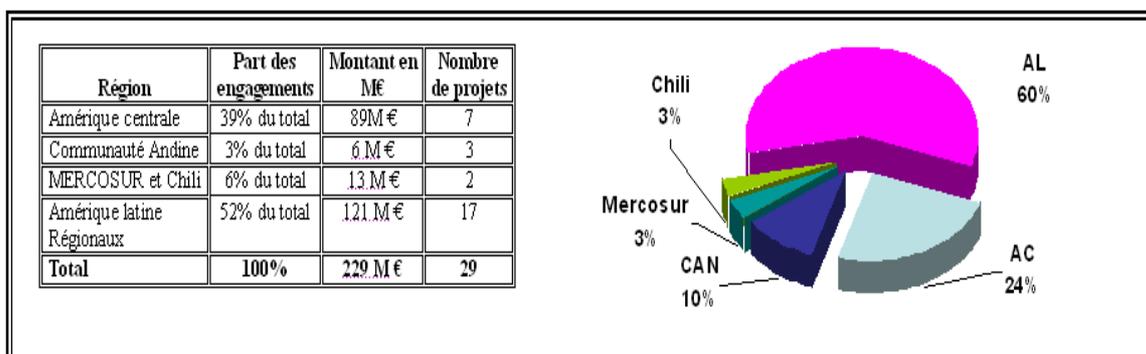
Près de 229 M€ ont été engagés pour 29 actions et projets à caractère régional concernant tout le continent, ou les divers ensembles régionaux. Il correspond aux priorités établies par l'UE pour les activités de coopération au développement, de politiques commerciales, d'investissement et de compétitivité du secteur privé ainsi que pour l'intégration et la coopération régionales.

La répartition géographique des engagements a été faite de la façon suivante :

- 89 M€ pour la reconstruction des pays d'Amérique centrale (39% du total).
- 6 M€ pour la Communauté Andine des Nations (soit 3% du total).
- 13 M€ pour le Mercosur et le Chili, l'aide prévue était de (6%).

Le reste a été affecté aux différents pays d'AL pour financer d'autres projets régionaux tels que la réhabilitation, la reconstruction, l'aide alimentaire, les ONG, l'aide d'urgence, l'environnement, les forêts tropicales, le renforcement de la démocratie et des droits de l'homme<sup>551</sup>.

**Graphique 7. Projets régionaux – Répartition géographique des engagements pour la période 1996-2001.**



Source : Rapport 2001 de la Commission et la Banque Mondiale, « *Regional Strategy Papers* », RSP.

La coopération financière et technique et la coopération économique constituent en complément avec l'aide aux populations déplacées et à la réhabilitation pour l'Amérique latine, la partie des allocations du budget communautaire spécifiquement réservée à l'Amérique latine.

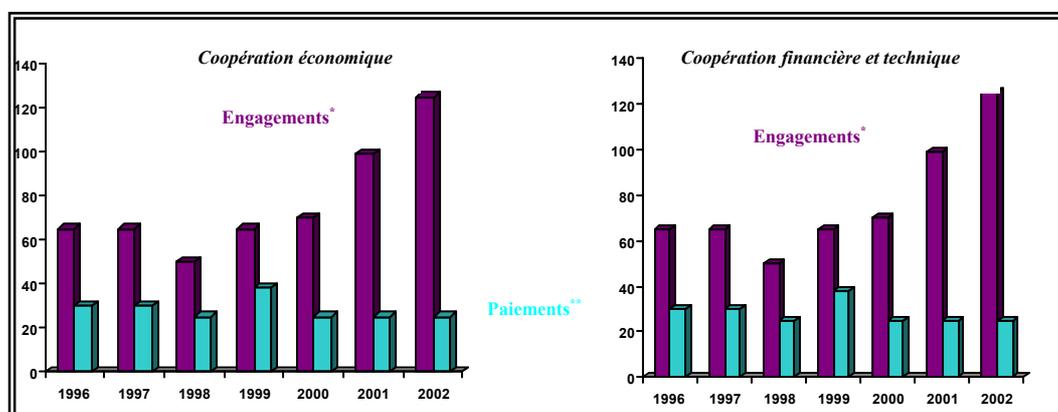
<sup>551</sup> COMM (2002) 490 FINAL. 12.09.2002. « *Rapports annuels de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de développement et la mise en œuvre de l'aide extérieure dans la région Amérique latine* »

## Paragraphe I. Les acteurs et instruments de la coopération au développement de l'UE en Amérique latine

Malgré les efforts de la Commission depuis 1996, la coopération technique et financière de l'UE octroyée en AL a présenté une efficacité relative. La différence enregistrée entre l'octroi des crédits et leurs paiements est significative. Par exemple, en 1996 l'UE a décidé d'octroyer un enveloppe financière à l'AL de 200 M€, elle n'a rétribué que 120 M€. La tendance se confirme pour les années qui suivent sauf en 1999 où les paiements ont été beaucoup plus élevés que prévu, en raison du passage de l'ouragan Mitch en Amérique Centrale fin 1998. Le Honduras et le Nicaragua ont été les pays les plus durement touchés. Le Guatemala et le Salvador ont été également frappés tout comme, dans une moindre mesure, le Costa Rica, la Jamaïque et certaines régions du sud-ouest du Mexique. Parmi ces pays, se trouvent quelques-uns des pays les plus pauvres d'Amérique centrale<sup>552</sup>.

S'agissant de la coopération économique, les engagements sont beaucoup plus significatifs que les paiements qui ont été réduits à plus de la moitié de l'enveloppe fixée. (Voir graphique V : Coopération financière et technique pour l'Amérique latine, 1996-2002)<sup>553</sup>.

**Graphique 8 : Évolution de la coopération économique, et coopération financière et technique pour l'Amérique latine de 1996 à 2002 en M€.**



Source : Élaboration propre à partir des données de la Commission européenne, Office de coopération EuropeAid, Coopération bi-régionale avec les pays de l'Amérique latine, Statistiques financières. 1995-2002.

\* : Par engagement, on entend la réservation des crédits destinés à la réalisation des actions programmées.

\*\* : Les paiements représentent les montants déboursés pour les actions en cours.

<sup>552</sup>L'UE réagit en matière des catastrophes naturelles qui touchent les pays de l'ALC, en créant une ligne d'action budgétaire pour la « prévention et reconstruction des pays les plus touchés par des catastrophes naturelles ». Ce programme d'action concerne, entre autres, les effets météorologiques causés par les phénomènes climatiques.

<sup>553</sup> Nous disposons uniquement des données jusqu'en 2002.

Les actions de la Commission à travers l'office EuropeAid et les programmes de coopération des différentes lignes financières ont des effets positifs dans l'activité extérieure de la politique étrangère européenne. Les États latino américains s'accordent à reconnaître la capacité de l'Union européenne à être un acteur de premier plan. Cela renforce le rôle politique de l'Union à l'extérieur et construit la confiance nécessaire pour agir en réponse aux stimulants externes en suivant la logique de la poursuite des intérêts et objectifs fixés de l'Union européenne. Les divers objectifs concernent plus précisément<sup>554</sup> l'administration et les services publics, l'aide macroéconomique, le changement climatique, le commerce, l'aide en cas de crise/post-conflit, la culture, la démocratie, le développement rural et agricole, les droits de l'homme, l'eau et l'énergie, l'éducation, l'emploi, l'environnement, l'éradication de la faim, les finances publiques, la fracture numérique, la gestion de la faune et de la flore, la gouvernance, l'inclusion sociale, les infrastructures et le transport, l'intégration régionale, la justice, la micro finance, la migration, la parité hommes-femmes, la pauvreté, la protection sociale, la santé, la sécurité, la sécurité alimentaire, le soutien électoral.

Lors du développement du travail de coopération de la Commission (et EuropeAid) de mise en œuvre des stratégies par pays, nous constatons le semblable du fonctionnement institutionnel décrit par Graham Allison concernant les modèles I et II.

Graham Allison, en opposant au mythe de l'État comme acteur unitaire, analyse l'influence des contraintes structurelles et organisationnelles sur la prise de décision. En effet, le modèle I sur l'acteur individuel et le modèle II sur l'acteur organisationnel expliquent la façon dont se construit la décision en politique étrangère, celle-ci étant le fruit d'un calcul rationnel, conduite par un acteur (la Commission) confronté à un nombre limité d'options pour promouvoir et défendre l'intérêt national (modèle I), et en même temps faire valoir la primauté du processus organisationnel (modèle II) sur le jeu politique (modèle III). C'est ainsi que se décrypte le syndrome de la décision à plusieurs têtes. Le principal apport de Graham Allison, on le sait, a été de montrer que les décisions internationales devaient être initiées par un conglomérat d'organisations ayant chacune une vie propre et agissant en fonction de routines et de procédures précédemment utilisées (paradigme du processus organisationnel).

En effet, les sujets de politique étrangère sont souvent trop complexes pour être traités par une seule personne ou institution. La nature de la construction institutionnelle européenne montre

---

<sup>554</sup> Tel qu'accordé lors des sommets précédents et réaffirmé lors du dernier sommet de Lima de mai 2008.

donc qu'il est impossible qu'une décision soit prise de façon individuelle. Les institutions européennes sont organisées en sous-unités et un mécanisme de coordination fait travailler ensemble, ces dernières (le processus décisionnel). Il s'agit d'un circuit de sous-structures qui semble évident notamment dans le cas de la Commission européenne en raison de la nature de l'Office de coopération EuropeAid qui est à la fois une autre unité (ayant un processus de décision spécifique) qui se développe au sein de la Commission européenne. Il s'agit clairement d'une représentation du modèle II dans lequel l'unité d'analyse n'est plus l'organisation comme un hypothétique acteur rationnel mais l'action de l'organisation comme le fruit de processus organisé. « L'organisation » agit parce que les sous-unités agissent selon un ordonnancement.

Les sujets en question sont aussi découpés en fonction de sous-unités : le pouvoir est découpé de la même façon. La fragmentation de l'activité en sous unités a des conséquences. La production d'information ainsi que sa sélection dépend de sous-unités, et tous les travaux qui sont réalisés à l'intérieur de l'organisation dépendent du découpage de l'organisation en « paroisses <sup>555</sup> » (*parochial priorities and perception*) ou sous-unités de travail.

Comme la décision n'existe réellement que lors de son exécution, le problème de l'implémentation de la décision est aussi important que le choix. Les routines et les répertoires sont les principaux vecteurs de l'implémentation des choix dans les organisations. Les décisions s'incarnent alors sur des axes prédéfinis par les routines et répertoires, tel le Modèle II de Graham Allison qui s'incarne par exemple dans les Regional Strategy Papers et les Country Strategy Papers. En effet, l'action n'est plus pensée en termes de décision mais en termes de sélection, rétention et implémentation (des hommes, de l'information et des procédures). L'analyse du processus décisionnel de l'Union européenne permet de comprendre la capacité interne que cette dernière possède pour avoir un rôle extérieur actif et assurer une importante présence internationale.

L'analyse institutionnelle nous amène à réfléchir ainsi sur la capacité de l'Union européenne à assurer sa *présence* et son *rôle* extérieurs. Ces deux notions démontrent la nécessité pour les chercheurs en science politique et relations internationales d'évaluer les relations extérieures que l'Union entretient avec les pays tiers et qui sont le résultat d'un long processus

---

<sup>555</sup> GRAHAM (A), Op cit. p 81.

institutionnel de création, d'adoption et de mise en œuvre. La plupart des chercheurs démontrent que l'Union européenne est présente de concert dans les affaires internationales.

### **A. Le rôle de la Commission européenne et d'EuropeAid.**

David Allen et Michel Smith introduisent la notion de *présence* pour expliquer l'augmentation progressive de la constante activité internationale européenne d'un acteur qui n'est pas un État<sup>556</sup>. La présence se réfère à la capacité de l'Union d'exercer son influence sur les pays non-membres. Elle est le résultat de processus et politiques d'origine interne. Pour les auteurs, la présence est *un rôle latent* qui doit générer des réponses pour des pays non-membres qui, en contrepartie, font pression sur l'action extérieure de l'Union les concernant. Allen et Smith affirment que la présence internationale de l'Union européenne est importante. Malheureusement, l'Union a été cataloguée comme étant l'acteur qui possède moins de cartes en tant qu'acteur politique, même si elle dispose d'une structure institutionnelle considérable, et d'une certaine légitimité en politique internationale due à son passé historique<sup>557</sup>. De cette façon, l'Union européenne est analysée comme l'acteur ayant la preuve la plus tangible de présence dans la sphère économique. C'est grâce à l'action de la Commission européenne (et aux instruments financiers que cette dernière possède) que l'Union fait sentir sa présence. Ce sont les capacités institutionnelles qu'elle possède, permettant de traduire les décisions politiques et intérêts en action, de coordonner les décisions ainsi que de mobiliser les ressources appropriées pour chaque objectif politique à identifier.

Selon Allen et Smith, la notion de *présence* soulève donc une question de perception, ainsi qu'une question psychologique provoquées par le fait que, aux yeux des pays tiers, l'Union européenne n'a pas une véritable identité politique (par le simple fait de ne pas être un État). Or, la présence internationale européenne est perçue de différentes façons selon les instruments que l'Union possède pour faire sentir sa présence, comme l'atteste l'éventail des instruments de coopération au développement dans les pays tiers que nous avons vu auparavant. En revanche, James Caporaso et Joseph Jupille, proposent la somme de quatre

---

<sup>556</sup> ALLEN (D.), et SMITH (M.), "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", *Review of International Studies*, vol. 16, N°1, 1990, p. 28.

<sup>557</sup> ALLEN (D.), et SMITH (M.), *Idem.* p. 36. L'ancien Chancelier Allemand Helmut Schmidt déclara que « l'Union européenne était certes un géant économique, mais également un nain politique ». (Allemagne, 1974-1981). Ce nain politique, selon la volonté affichée des hommes politiques européens, doit désormais s'affirmer une fois pour toutes sur la scène internationale en tant qu'acteur doté de réels moyens d'action.

critères d'évaluation pour que l'Union européenne puisse être qualifiée d'acteur politique à forte capacité internationale<sup>558</sup> : Tout d'abord, la reconnaissance (l'acceptation extérieure des compétences européennes), ensuite l'autorité (la compétence légale pour agir), l'autonomie (caractère distinctif et indépendance des autres acteurs) et, finalement, la cohésion (la capacité d'agir de façon homogène à l'extérieur de l'espace communautaire)<sup>559</sup>.

Les relations intenses de coopération entretenues avec les pays tiers montrent que l'Union européenne a une forte présence internationale. Grâce à la poursuite des accords, elle a montré au monde sa capacité de poursuite d'une politique étrangère comme un acteur d'ouverture, d'idées et de propositions de poids concernant la politique extérieure et celle de l'aide internationale. Or, malgré cela, c'est l'impact politique qui constitue l'unité de mesure de la capacité internationale. Nous ne pourrions savoir si l'Union européenne a un impact politique dans un pays tiers si nous n'examinons pas l'effet des politiques de l'Union européenne sur le long terme. Cependant, c'est un sujet que nous n'abordons malheureusement pas dans notre travail puisqu'il s'agit d'une autre problématique, plus vaste, plus longue à traiter et qui prend d'autres lignes directrices. Néanmoins, il reste un grand intérêt pour des analyses postérieures<sup>560</sup>.

## **B. La coopération au développement et la prolifération de normes et procédures bureaucratiques**

Établies sur proposition de la Commission, les bases légales régissant l'aide de l'Union européenne à toutes les régions du monde, à l'exception des pays ACP<sup>561</sup>, sont issues des directives du Conseil et des amendements du Parlement européen. Les activités de coopération spécifiques à l'Union européenne concernent les droits de l'homme, l'égalité des sexes ou l'environnement. Les règlements constituent le cadre juridique régissant les relations de coopération entre l'Union européenne et les pays bénéficiaires de la coopération

---

<sup>558</sup> CAPORASO (J) et JUPILLE (J). in PETITEVILLE (F.), « *La politique internationale de l'Union européenne* », Presses de Sciences Po, Paris, novembre 2006, p. 195.

<sup>559</sup> CAPORASO (J) et JUPILLE (J). in PETITEVILLE (F.), Idem. p. 199.

<sup>560</sup> Selon les propos recueillis au cours d'une interview avec Lydia Van Der Flirt., - « Si tu veux encore réaliser un analyse d'impact des politiques européennes, tu auras besoin d'un gros financement, un groupe de travail d'au moins dix personnes, de dix ans devant toi pour achever une brève analyse et d'au moins quelqu'un à la Commission européenne qui puisse croire à la nécessité de la réalisation d'un analyse d'impact! ».

<sup>561</sup> Les pays ACP ont pour bases légales l'Accord de Cotonou de 2000 qui remplace celui de Yaoundé et jusqu'à la Convention de Lomé signée en 1975 avec la création du groupe ACP.

communautaire. Chaque règlement concerne une zone géographique (Amérique latine, Asie, Afrique, Europe, Euro Asie...) et jette les bases des documents de « stratégie » et des plans d'action régionaux et nationaux, élaborés avec la Commission européenne et les autorités nationales du pays bénéficiaire.

Au total, l'Union dispose de trente bases légales réparties en six aires principales (Voir schéma I : **Circuit simplifié des objectifs de la stratégie de l'UE en AL, page 341**) habilitant la Commission européenne à exécuter l'aide extérieure au nom de l'Union européenne<sup>562</sup>. Les « *plans d'action* » ou ensemble de mesures adoptées par les institutions européennes comme réponse à une situation de crise ou alors suite aux conclusions des grands sommets internationaux, méritent une mention à part<sup>563</sup>. Il en est ainsi du Traité de Maastricht qui possède un titre relatif à la coopération au développement fixant les activités de coopération et un cadre juridique des objectifs de la politique au développement. Les derniers sont définis dans les articles 130u, 130v et 130x qui sont devenus depuis le Traité d'Amsterdam, les articles 177, 178 et 180 respectivement. Même si la numérotation change, leur contenu reste inchangé. Ces articles définissent les objectifs économiques et sociaux tels que le développement économique et social durable des pays en développement, la lutte contre la pauvreté ainsi que la prise en considération des populations les plus vulnérables à l'intérieur du pays. Lors de la signature du Traité d'Amsterdam, ces articles complétés ont ajouté les objectifs de consolidation démocratique et d'état de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'article 178 du Traité d'Amsterdam (ex article 130v du Traité de Maastricht) a été modifié à Nice et oblige à la cohérence entre les politiques de développement menées par l'Union européenne, non seulement à l'extérieur mais à l'intérieur d'elle-même<sup>564</sup>.

S'agissant de la procédure de décision, le Traité de Maastricht modifie le processus décisionnel pour la politique de coopération au développement. Sur ce point, et contrairement

---

<sup>562</sup> Pour notre analyse, uniquement dix articles sont concernés, ainsi qu'un règlement. Nous les approfondirons ultérieurement.

<sup>563</sup> Dans certaines situations, ces plans d'action peuvent donner lieu à des bases légales spécifiques dotées par exemple de ses propres lignes de financement.

<sup>564</sup> VERNIER (G), in « *Union européenne, communauté européenne, Commentaire article par article des traités UE et CE* », LEGER (P) et Helbing & Liechtenhahn, [sous la dir], Éditions Dalloz, Bruylant Bruxelles, 2000. p 1396.

aux autres articles, les termes du TUE ont été modifiés au cours de révisions successives, soit Amsterdam et Nice<sup>565</sup>.

Le nouvel article 189c du TUE définit la procédure que le Conseil devra suivre pour arrêter les mesures nécessaires à la politique de coopération au développement à l'égard des pays tiers. Cet article concerne la procédure de « coopération » entre le Conseil, la Commission et le Parlement à suivre pour toute prise de décision relative à la politique de coopération au développement. S'agissant de l'article 179, il renvoie à la procédure parlementaire de la « codécision ». Le nouvel article 181 définit la procédure particulière à suivre lorsque l'Union européenne conclut des accords internationaux de coopération avec les États tiers ou avec les organisations internationales (parmi les trois procédures les plus utilisées, nous trouvons la « coopération », la « codécision » et la « consultation »). Enfin, l'article 300 concerne aussi les procédures à utiliser dans le cadre de la politique de coopération<sup>566</sup>.

Ainsi, et pour conclure avec la question des compétences juridiques que les traités octroient aux institutions, le TUE confère à la politique de coopération au développement une base juridique ample qui va guider l'avenir de l'action de l'Union. Cela ne signifie pas pour autant que les autres fondements, tels que la politique commerciale commune, la compétence résiduelle<sup>567</sup> ou les accords d'association, ne servent plus à l'Union dans le cadre des activités qui contribuent au développement. La politique de coopération au développement de l'Union européenne fait référence à l'article 133 (Amsterdam et Nice) lorsque les éléments essentiels de l'accord relèvent de sa nature commerciale. L'Union devra faire référence à l'article 308 (Amsterdam et non modifié à Nice) dans l'hypothèse où l'Union européenne poursuit un objectif de développement mais avec des pays qui ne sont pas compris comme étant pays en développement. Enfin, c'est à l'article 310 que l'Union européenne doit faire référence lorsqu'il s'agit de conclure des accords d'association.

Avec ces articles, l'enjeu principal est de savoir quel quorum il conviendra de réunir au Conseil pour d'éventuelles propositions.

---

<sup>565</sup> Voir TCE, Politique de coopération au développement.

<sup>566</sup> VERNIER (G), Op cit, p 1412.

<sup>567</sup> Il s'agit de la compétence exclusive de l'État. La compétence résiduelle est ce qu'un État membre conserve, en principe de manière exclusive sa compétence dans les secteurs dont la maîtrise n'a pas été confiée à l'Union européenne.

Grâce aux bases juridique établies par les traités, l'Union européenne est capable de conclure des accords internationaux (bilatéraux et multilatéraux et mixtes) avec les pays en voie de développement (les PED) et de prendre des mesures unilatérales dans les domaines de l'aide, de la coopération décentralisée, et des droits de l'homme entre autres. En suivant cette logique, il existe deux règlements adoptés sur la base de l'article 235, qui fixent les instruments régionaux de coopération avec les pays en développement. Les règlements CE443/92 du Conseil européen de 1992 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et l'Asie<sup>568</sup>. Le deuxième règlement est le CE 1488/96 du Conseil relatif au programme pour les pays de la Méditerranée (MED).

Les mesures contenues dépassent le cadre de l'aide au développement et sont destinées à des pays ne pouvant être que partiellement assimilés à des PED. S'agissant des pays de la région Afrique Caraïbes et Pacifique (ACP), les bases juridiques de la coopération UE-ACP sont contenues dans les Conventions de Lomé I à V (1975-1999) qui viennent se conjuguer dans le Traité de Cotonou de 2000<sup>569</sup>.

Tenant compte des éléments mentionnés et de la pluralité des bases juridiques et de la stratégie de coopération au développement de l'UE en AL, la logique d'intervention européenne est multidimensionnelle. Elle est orientée vers l'accomplissement de trois grands objectifs : le développement économique, le développement politico institutionnel et le développement social. Elle comprend également les objectifs spécifiques de la « *stratégie de coopération de l'Union européenne* ». Ainsi, les objectifs de la politique européenne de coopération en Amérique latine peuvent être classés en quatre grands axes, comme suit :

- Objectif économique :
- Obtenir une plus grande libéralisation commerciale
- Augmenter et consolider les réformes économiques
- Renforcer les liens commerciaux internes et avec le reste du monde (y compris via le développement d'infrastructures de communication, d'énergie et de transports)
- Objectif politico- institutionnel
- Amélioration des liens politiques
- Développement institutionnel et consolidation du processus démocratique
- Consolidation de l'intégration régionale et sous-régionale
- Objectif social

---

<sup>568</sup> Ce règlement a été adopté avant le Traité de Maastricht sur la base de l'article 235 du TCE.

<sup>569</sup> Pour plus d'informations, voir Accords de Lomé et Accord de Cotonou du 23 juin 2000.

- Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
- Appui à l'éducation et à l'enseignement
- Promotion et défense des droits humains
- Objectif d'interdépendance régionale
- Appui à la réparation des catastrophes naturelles
- Réduction du trafic de drogues et d'armes
- Amélioration de la protection de l'environnement.

Le cadre juridique de la coopération au développement de l'Union européenne avec les pays de l'Amérique latine est défini dans les 10 articles modifiés entre Amsterdam et Nice et présenté dans le tableau IV ci-après.

**Tableau 11 : Récapitulatif des articles et règlements utilisés dans le cadre de la coopération au développement de l'Union européenne avec l'Amérique latine.**

Articles du TCE et Maastricht	Amsterdam et Nice	Adaptation
130 U	177	-Objectifs <i>économiques et sociaux</i> de la politique de coopération au développement
130 X	180	-Coordination des <i>politiques</i> en matière de coopération au développement
130 V	178	-Oblige à la cohérence entre les différentes politiques de la communauté elle-même
130W	189	- <i>Procédure</i> que devra suivre le Conseil pour arrêter les mesures nécessaires à la politique de coopération. (Procédure de Coopération)
251	179	- <i>Procédure</i> qui devra être suivie pour arrêter les mesures nécessaires à la poursuite des objectifs de développement. (Procédure de codécision)
130 Y	181	- <i>Procédure</i> qui devra être suivie pour arrêter les mesures nécessaires à la poursuite des accords internationaux de coopération
228	300	-Modification ou précision, selon le cas, des procédures à appliquer dans le cadre de la politique de coopération au développement
113	133	-Lorsque les éléments essentiels de l'accord relèvent sa <i>nature commerciale</i>
235	308	-Dans l'hypothèse où l'UE poursuit un objectif de développement avec des pays non-PED.
238	310	-Lorsqu'il s'agit de conclure des accords d'association
CE443/92 Règlement	Aide financière et technique et coopération économique	-Pays de l'Asie et de l'Amérique latine. Zone géographique A.L.A.

Source : Élaboration propre à partir de données recueillies in VERNIER (G), in « Union européenne, Communauté européenne, Commentaire article par article des traités UE et CE ».

Il est important de préciser ici que ces quatre objectifs stratégiques se développent dans le cadre de la stratégie de coopération avec l'Amérique latine (ils figurent généralement dans tous les protocoles d'aide aux pays en développement). Ils sont le résultat du rapprochement des entités politiques lors du premier partenariat établi qui démarre en 1996 et qui s'est achevé en 2000.

L'article 177 du Traité constitutif de l'Union européenne concerne les objectifs sociaux de la politique de coopération au développement. Il s'agit de la lutte contre la pauvreté, du développement économique et social durable des pays en développement (plus particulièrement les plus défavorisés) et l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale. Ces objectifs sont interdépendants entre eux mais doivent s'appliquer de façon indépendante. Pour les institutions européennes, la lutte contre la pauvreté est aujourd'hui l'objectif majeur de l'action communautaire<sup>570</sup>.

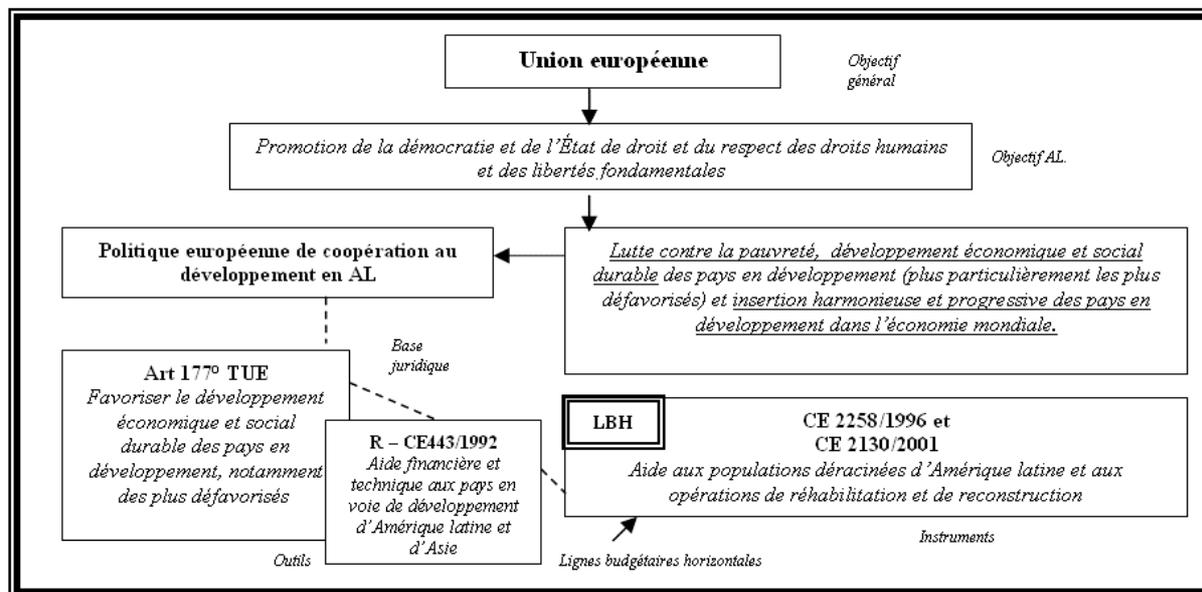
Ces objectifs ont la particularité de présenter une double nature car, dans certains cas, ils sont aussi les préalables à toute action de coopération, que ce soit avec les pays d'Amérique latine AL, de l'Afrique Caraïbe et Pacifique, de l'ACP, de l'Amérique latine et Asie ALA ou Méditerranée, MED. Par exemple, l'objectif politique du développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales constituent des objectifs préalables incontournables pour les actions européennes<sup>571</sup>. Ces objectifs ont aussi un corollaire tout aussi important : celui implicite du maintien de la paix et de la stabilité sociale dans le monde. (**Voir schéma XIV** ci-après : *Circuit simplifié des objectifs de la politique de coopération européenne en Amérique latine, une consolidation des objectifs*).

---

<sup>570</sup> La pauvreté qui inclut la notion de vulnérabilité, résulte de multiples facteurs. « L'UE est donc déterminée à soutenir des stratégies de réduction de la pauvreté qu'intègrent ces différentes dimensions et s'appuient sur une analyse des contraintes et des opportunités propres à chaque pays en développement. Ces stratégies devront contribuer au renforcement de la démocratie, à la consolidation de la paix et à la prévention des conflits, à une intégration progressive dans l'économie mondiale, à une meilleure prise en compte des aspects sociaux et environnementaux dans une perspective de développement durable, à l'égalité entre hommes et femmes et au renforcement des capacités des acteurs publics et privés » COM (2000)212 FINAL, p. 10.

<sup>571</sup> La déclaration de la Commission au Conseil et au Parlement du 20 novembre 2000, concernant la politique de développement de l'Union européenne et sur la base de la communication du 26 avril 2000 au Conseil et au Parlement, sur le même thème, atteste de la volonté de l'Union de réaffirmer la solidarité à l'égard des pays en développement, dans le cadre d'un partenariat respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit et de la bonne gestion des affaires publiques.

**Schéma 18 : Circuit simplifié des objectifs  
de la politique de coopération européenne en Amérique latine.**



Source : Élaboration propre à partir des données de la coopération au développement de l'UE.

Dans le cadre de l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, l'intégration régionale devient un objectif majeur (même si le calendrier des objectifs affichés est modifié au fil du temps).

Ainsi, l'Union européenne s'intéresse principalement aux blocs régionaux tels que le MERCOSUR, la CAN et la CA. Avec ces blocs régionaux, l'UE mène une politique active de soutien à la régionalisation.

La question qui se pose ici est celle de savoir comment les objectifs de coopération avec les différentes régions et sous-régions de l'Amérique latine vont se mettre en place.

C'est la Commission européenne et EuropeAid qui vont instrumentaliser la mise en œuvre des projets de coopération (voir infra) afin d'assurer, maintenir ou développer une bonne gouvernance qui se déploiera en fonction du développement humain et social des régions concernées. La coopération ne connaît pas uniquement des beaux jours, elle a malheureusement des limites. L'aide d'urgence, un conflit qui éclate, le mauvais acheminement de l'aide ou un nombre limité de ressources ou encore la mise en œuvre inadéquate des objectifs arrêtés au préalable avec les partenaires sont autant de limites au

développement et à la mise en place des programmes de coopération entre l'Union européenne et l'Amérique latine.

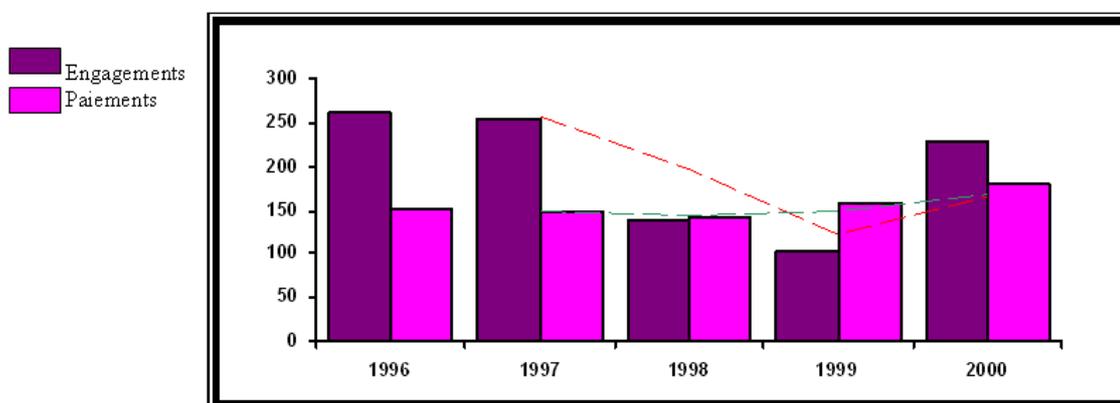
## Paragraphe II. Les instruments de la Commission européenne au service de l'interdépendance internationale

Depuis 1996, date de lancement de la stratégie de coopération UE-AL, les deux instruments de coopération les plus utilisés ont été les instruments B-310 et B-311 concernant respectivement la coopération financière et technique et la coopération économique.

Outre les deux derniers instruments, il existe deux autres instruments, créés ad-hoc pour la mise en œuvre des objectifs généraux de coopération en AL, à savoir le B-312 sur les réfugiés et les populations déracinées, et enfin le B-313 sur la réhabilitation.

Ils ont été employés de la façon suivante :

**Graphique 9 : Évolution des lignes budgétaires B7-310 et B7-311 pour l'Amérique latine en millions d'euros (M€), pour la période 1996-2000.**



	1996	1997	1998	1999	2000*
<b>Engagements</b>	262.8	254.1	240.9	104.4	229.7
<b>Paievements</b>	151.9	148.8	142.8	158.7	179.5

Source : COM (2002)490 FINAL.

« Sur la politique du développement de la CE et la mise en œuvre de l'aide extérieure »

Aux objectifs établis de la politique de coopération au développement de l'UE en AL viennent s'ajouter les instruments financiers B-310, 311, 312 et 313.

Pour les lignes budgétaires, B-312 et B-313, le budget consacré s'élève à environ 250M€ par couple de ligne budgétaire par an, depuis 1996, soit un total d'environ 435 M€ pour les quatre lignes budgétaires

Les objectifs de la coopération étant fixés et les lignes budgétaires définies, la Commission européenne a choisi la coopération au développement avec les pays de l'Amérique latine comme une sorte de tremplin pour le renforcement des relations bi-régionales. Pour ce faire, elle a proposé dans une communication du 9 mars 1999 (COM99-105) FINAL, *la création d'un « partenariat stratégique » avec l'objectif d'accroître la coopération économique et commerciale qui permettra aux pays moins développés de s'insérer dans le système économique mondial*<sup>572</sup>.

En 2000, la Commission européenne entame une série de réformes concernant la disposition et le fonctionnement des instruments pour la coopération au développement. Un nouvel instrument est introduit : la « *programmation stratégique* ». Ce nouvel instrument donne naissance à une nouvelle forme de programmation de la coopération : « *la coopération stratégique* ». Cette coopération sera incluse dans la nouvelle stratégie de coopération de l'UE pour l'AL. A ce propos et prenant en compte la réforme de la gestion de l'aide, la Commission rédigera sur proposition du Parlement européen et du Conseil la nouvelle stratégie de coopération<sup>573</sup>. Cette dernière stratégie régionale<sup>574</sup> supplantera l'ancien document de programmation 1996-2000<sup>575</sup>, duquel se détache la programmation stratégique bilatérale, à travers les « *stratégies par pays*<sup>576</sup> », *Country Strategy Paper*, (CSP), selon la terminologie en usage.

Les stratégies régionales et stratégies par pays démontrent la nouvelle approche dans lequel l'Union européenne insère l'Amérique latine. Il s'agit d'une approche en fonction des spécificités entre les différents pays, régions et sous-régions. Les anciennes stratégies prennent l'Amérique latine comme un tout, comme un ensemble de pays hautement unifiés,

---

<sup>572</sup> COM (99)105 Final. « *Un nouveau partenariat UE-AL à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle* ».

<sup>573</sup> *Document de Stratégie régionale 2002-2006*, (DSR) ou en anglais *Regional Strategy Paper, 2002-2006* (RSP)

<sup>574</sup> RSP en anglais

<sup>575</sup> RSP 1996-2000 « *Actualité et perspectives du renforcement du partenariat UE-AL 1996-2000* ».

<sup>576</sup> *Regional Strategy Papers*, (RSP) EuropeAid. Documents stratégiques régionaux d'aide à la coopération au développement pour les pays de l'Amérique latine sous la forme d'aides programmables au niveau bilatéral et bi-régional. Pour plus d'information voir « *L'analyse du triangle institutionnel de l'UE* ». Première partie.

uniformes. On constate alors que les résultats des anciens projets ou stratégies sont insuffisants.

Compte tenu de la présence de l'Union européenne en Amérique latine, c'est notamment au Chili et au Mexique que l'Union européenne maintient un degré plus élevé dans les relations bilatérales, comme en témoigne les deux générations des *country strategy paper*, 2000-2006, et 2007-2013. Une perspective comparative est nécessaire pour comprendre le fonctionnement des CSP concentrant dans leurs grands axes, l'état des relations entre l'Union européenne et les pays d'Amérique latine les plus orientés vers l'extérieur. Il s'agit de dresser un tableau comparatif entre la CSP pour le Chili et la CSP pour le Mexique.

Avec le Chili, la coopération a commencé en 1990 après la transition démocratique du pays. A cette période, un premier accord-cadre de coopération a été signé en décembre 1990. Un nouvel accord-cadre, axé sur une association politique et économique, l'a remplacé en juin 1996. Finalement, un Accord d'association a été signé le 18 novembre 2002. Cet accord prévoit un dialogue sur les questions politiques et de sécurité, la libéralisation progressive du commerce conformément aux règles de l'OMC jusqu'à une zone de libre-échange et la coopération dans différents domaines. Cette réalisation représente une étape importante dans le renforcement des relations entre l'UE et le Chili aux niveaux politique, économique, commercial, culturel et de la coopération.

En mars 2001, l'UE et le Chili ont signé un « *Mémorandum d'accord* » en matière de coopération dont l'objectif est la préparation de lignes directrices pour les programmes de coopération pendant la période 2000-2006. En novembre 2002, l'UE a approuvé le document de stratégie (Country Strategy Paper) pour la période 2002-2006, avec un budget total de 34,4 millions d'euros. Les priorités majeures étaient la coopération économique et l'innovation technologique, l'environnement et les ressources naturelles et l'aide aux réformes de l'État. Les principaux projets UE étaient le programme « ACTUA », axé sur la lutte contre la pauvreté urbaine, bénéficiant d'un budget de 9,6 millions d'euros, un projet de décentralisation régionale dans la région de Coquimbo (10,7 millions d'euros) et un projet intégral pour la région de l'Araucanie (9 millions d'euros).

Après analyse des stratégies par pays, il est important de mentionner que la relation entre l'Union européenne et le Chili en termes de coopération a été très fructueuse. La signature de l'Accord de science et technologie en septembre de 2002, de même que l'Accord

d'association de 2002 démontrent un important approfondissement dans leurs relations. L'Accord d'association avec l'Union européenne a donné au Chili un nouvel statut, celui de « *pays associé* ».

Pour tous les pays de l'Amérique latine comme pour le Chili, la deuxième génération de CSP se construit pour la période 2007-2013, date à laquelle l'UE a prévu une enveloppe financière indicative de 41 millions d'euros. L'objectif principal de la stratégie est devenu l'approfondissement de l'Accord d'association UE-Chili au moyen d'une coopération et d'un dialogue politique au niveau de l'innovation et de la compétitivité, de la cohésion sociale et de l'enseignement. Par ailleurs, le 23 septembre 2002, l'UE et le Chili ont signé un accord sur la coopération scientifique et technologique. Un accord similaire a également été signé avec l'Argentine et le Mexique.

En marge du Sommet UE-ALC de Vienne, un sommet UE-Chili s'est tenu le 13 mai 2006, au cours duquel un état de la situation a été établi au sujet des relations bilatérales, de l'exécution de l'Accord d'association et des relations commerciales. En ce qui concerne la coopération régionale, le Chili est membre associé (mais pas membre à part entière) du MERCOSUR. Par ailleurs, le 13 décembre 2002, il a finalisé les négociations avec les États-Unis sur un accord de libre-échange. L'accord a été signé le 6 juin 2003 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Plus de 95 % des exportations chiliennes partent à destination des États-Unis et plus de 90 % des exportations américaines à destination du Chili sont ainsi exonérées de droits à l'importation.

Concernant le Mexique, comme nous pouvons le constater dans le tableau suivant, les relations bilatérales entre l'UE et le Mexique sont basées sur l'accord de partenariat économique et de coopération politique. Cet accord, qui remplaçait l'accord-cadre de 1991, a été signé à Bruxelles, le 8 décembre 1997, et est entré en vigueur 1<sup>er</sup> octobre 2000. Le dialogue politique institutionnalisé aborde différents thèmes tels que la pauvreté, le terrorisme, les droits de l'homme, la démocratie, les migrations et le développement régional.

**Tableau 12. Tableau comparatif des stratégies régionales en Amérique latine, notamment entre le Mexique et le Chili, 2000-2013 (en millions d'euros).**

CSP / pays	Chili	Mexique	Amérique latine
<b>Budget 2000-2006</b>	<b>34,4 Millions d'€</b>	<b>56,2 Millions d'€</b>	<b>450 Millions d'€</b>
<b>Objectifs</b>	- Les priorités majeures étaient la coopération économique et l'innovation technologique, l'environnement et les ressources naturelles et l'aide aux réformes de l'État.	- Le développement social et la diminution des inégalités, la croissance économique, la coopération scientifique et technologique et la consolidation de l'état de droit et le soutien institutionnel	- Cohésion sociale Réduction de la pauvreté, des inégalités et de l'exclusion Coopération dans le domaine de la lutte contre les drogues. - Intégration régionale et coopération économique -Améliorer la compréhension mutuelle
<b>Budget 2007-2013</b>	<b>41 Millions d'€</b>	<b>55 Millions d'€</b>	<b>556 Millions d'€</b>
<b>Objectifs</b>	Approfondissement de l'Accord d'association UE-Chili au moyen d'une coopération et d'un dialogue politique au niveau de l'innovation et de la compétitivité, de la cohésion sociale et de l'enseignement	La cohésion sociale, le renforcement de la compétitivité et l'enseignement et la culture	La nouvelle stratégie de programmation s'inscrit dans la déclaration conjointe, entre la coopération au développement de l'Union européenne- et des objectifs du Millénaire pour le développement de l'ONU.
<b>Projets complémentaires</b>	-Projet « ACTUA » -Projet de décentralisation -Projet de modernisation - Projet « mas región » - Projet empresas innovadoras - Projet développement	-PROTLCUEM (Économie, Commerce, Intégration Régionale) -PRODESIS (Développement Social) -PIAPYME (Économie, Commerce, Secteur privé)	-ALFA -Alban -AL-INVEST -@LIS -URB-AL -Euro-Solar -EurosociAL -Plus d'autres programmes régionaux.

Source : *Regional Strategy papers* 2002-2006, 2007-2013, Amérique latine  
*Regional Strategy papers* 2002-2006, 2007-2013. Mexique  
*Regional Strategy papers* 2002-2006, 2007-2013, Chili  
Commission européenne, Office de Programmation stratégique, EuropeAid.

Dans le cadre du Partenariat économique, l'objectif de l'accord est la création d'une zone de libre-échange de biens (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2000) et de services (entré en vigueur le 27 février 2001), l'ouverture de leurs marchés publics sur une base de réciprocité, la libéralisation des mouvements de capitaux et des paiements, ainsi que l'adoption de mesures régissant la concurrence et les droits de propriété intellectuelle. En septembre 2004, la Commission a adopté un projet d'un montant de 8 millions d'euros destiné à faciliter et à soutenir la mise en œuvre de l'accord de libre-échange. Le budget global du projet se chiffre à 16 millions d'euros (le Mexique contribuant à hauteur des 8 millions d'euros restants).

Le CSP pour le Mexique a été adopté pour la période 2000-2006. Il identifiait les secteurs prioritaires pour la coopération, parmi lesquels figurent le développement social et la diminution des inégalités, la croissance économique, la coopération scientifique et technologique et la consolidation de l'état de droit et le soutien institutionnel (à savoir, la réforme du système judiciaire et dans le domaine des droits de l'homme). Un budget de 56,2 millions d'euros était disponible pour cette période. Par ailleurs, le Mexique a été l'un des trois pays prioritaires en Amérique Latine pour bénéficier du budget intitulé « l'Initiative européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme » (IEDDH), période 2002-2004.

Le nouveau CSP pour la période 2007-2013 définit 3 domaines de coopération prioritaires : la cohésion sociale, le renforcement de la compétitivité et l'enseignement et la culture. Ces trois secteurs sont couplés à des questions ayant une portée plus horizontale, telles que l'environnement et les droits de l'homme. Un montant indicatif de 55 millions d'euros avait été prévu pour ladite période. En plus de ce montant, des moyens peuvent encore être prévus en provenance d'enveloppes régionales et thématiques.

L'UE et le Mexique ont conclu le 3 février 2004 un accord en matière de coopération scientifique et technologique.

Le Mexique est l'un des principaux partenaires commerciaux de l'Union européenne en Amérique Latine. L'Union européenne est aussi, après les États-Unis et le Japon, le principal partenaire commercial du Mexique. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange entre l'UE et le Mexique, on note une croissance substantielle tant dans le commerce entre l'UE et le Mexique que dans les investissements européens au Mexique. Nous pouvons remarquer dans cette partie que c'est à travers la coopération que les deux stratégies se sont

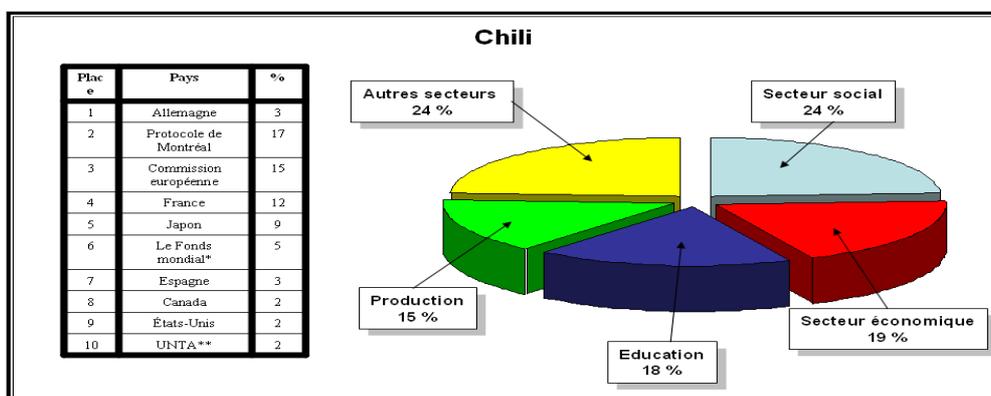
construites, cette dernière étant l'outil par excellence de la Commission européenne pour la mise en place de stratégies régionales. Voir supra, tableau comparatif des RSP d'Amérique latine ; le Chili et le Mexique.

Ayant pour objectif de contribuer efficacement au développement stratégique des deux pays, les CSP bénéficient non seulement des enveloppes financières provenant non seulement de l'Union européenne mais du monde entier également. L'Union européenne est certes le donneur le plus important pour les pays d'Amérique latine mais partage des responsabilités budgétaires avec les différents organismes financiers coordonnés par EuropeAid, tels l'ONU, le FMI, entre autres.

Le top 10 de donateurs de l'aide financière pour la coopération au développement pour le Chili et le Mexique sont très variés, mais placent les États membres de l'Union européenne en première position, comme le soulignent les tableaux et graphiques comparatifs, ci-après. (Voire graphique 10).

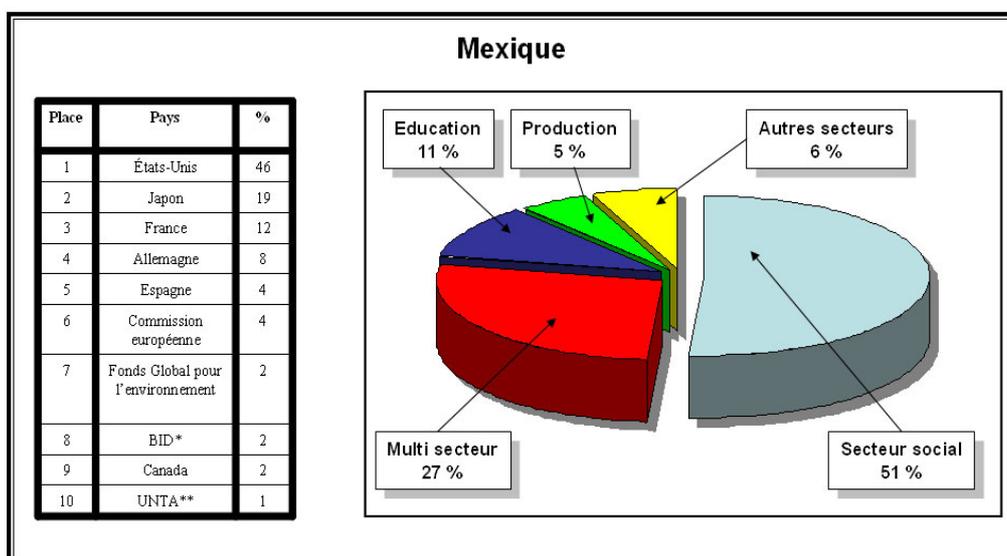
Pour la Commission européenne et les bailleurs de fonds, les orientations stratégiques traduites dans la coopération, bi-régionale doivent continuer à respecter les priorités du partenariat bi-régional entre l'Union européenne et les pays membres de l'Amérique latine, ici le Chili et le Mexique sous la base du multilatéralisme, de la cohésion sociale et de l'intégration régionale. Les trois axes des orientations ont été fixés lors des sommets entre l'Union européenne et l'Amérique latine à Rio, Guadalajara, Vienne et Lima depuis 1999, date à laquelle le dialogue politique est la clé de la relation bi-régionale. Les objectifs continueront d'être développés en parallèle avec les objectifs du millénaire pour le développement des Nations Unies à l'échéance de 2013, en espérant dépasser le débat technique qui a submergé les résultats de la coopération au développement entre les partenaires.

**Graphique 10 : Le top 10 des donateurs de l'aide financière pour la coopération au développement pour le Chili et le Mexique, 2000-2006 et secteurs concernés.**



Source : Banque mondiale, statistiques pour l'Amérique latine, « *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* ». 2000 et 2006

\*Le Fonds mondial de lutte contre le sida la tuberculose et le paludisme  
\*\* Autorité transnationale des Nations Unies en AL.



Source : Banque mondiale, statistiques pour l'Amérique latine, « *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* ». 2000 et 2006.

\*Banque interaméricaine de développement  
\*\* Autorité transnationale des Nations Unies en AL.

## **A. Du technique au politique : un long chemin parcouru entre l'Union européenne et l'Amérique latine**

Tout a commencé grâce à l'insertion du dialogue politique dans les relations de coopération. Cette idée est née du partenariat des États européens avec les pays ACP à la fin des années 80 et au début des années 90. L'idée part ainsi d'une proposition du Parlement européen, des commissaires successifs, Edgar Pisani et Claude Cheysson, ainsi que des responsables de la sous-commission *Développement et Coopération* de l'époque. Ce sont donc eux qui proposent l'idée du dialogue politique comme catalyseur des relations entre les partenaires. Dans la déclaration de la Commission au Parlement et au Conseil, nous pouvons lire ceci : « *Il faut trouver les voies d'un dialogue entre les donneurs des ressources extérieures et décideurs locaux et que ce dialogue notamment politique, dépasse le simple débat technique des projets à financer*<sup>577</sup> ». Le dialogue politique est la touche d'originalité qui apporte le partenariat Union européenne-Afrique, Caraïbes et Pacifique.

Dans un premier temps, la coopération de l'Union européenne à l'égard des pays tiers s'est limitée aux anciennes colonies des six États fondateurs, toutes concentrées dans les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Après plusieurs mises à jour, ces pays bénéficient de l'Accord de Cotonou qui institutionnalise cette coopération et établit une série d'organes décisionnels tels le Fonds Européen de développement et le FED géré par la Commission européenne. Le Partenariat Union européenne-ACP devient un espace de dialogue et de confrontation d'idées. Avec l'instauration du dialogue politique avec l'Amérique latine, la question est fort simple : l'Union européenne a-t-elle perdu son originalité dans les messages et les pratiques de coopération ? Le partenariat UE-ALC est-il une pâle copie du partenariat UE-ACP ? Ou de celui entretenu avec les pays de la Méditerranée ?

Au moment où les pays d'Amérique latine deviennent une priorité pour les membres de l'Union européenne et de ses institutions, le renforcement du bloc méditerranéen au sein des décisions européennes se trouve favorisé. Il a été mis en place lors de la *Conférence de Barcelone de 1995*, avec le lancement d'un programme de coopération avec les pays du sud de la Méditerranée et du Moyen Orient, dont le programme MEDA est l'expression la plus achevée.

---

<sup>577</sup> Voir l'origine du dialogue politique avec les pays ACP.

C'est en 1996 que l'Union européenne procède à la définition d'un cadre de dialogue politique pour toutes les sous-régions et certains pays de l'Amérique latine, de la Méditerranée et du Moyen Orient. L'Union européenne commence à définir une voie spécifique de la coopération dans les régions précitées, par les différents accords de coopération auxquels elle souscrit par le biais de partenariats de longue durée. L'instrument le plus utilisé est la coopération financière, technique et économique en tant qu'instrument pour la coopération. Il va se traduire par un « système de préférences généralisées *plus* » qui est l'instrument par défaut des accords commerciaux avec les partenaires des régions les moins développées. Le programme a été connu auparavant comme « SPG, c'est-à-dire *Système de préférences généralisées* ».

Les objectifs d'intégration régionale qui ont jeté les bases de la coopération dans les relations entre l'Amérique latine et l'Union européenne ne sont plus valables aujourd'hui. La logique de la coopération par blocs ne fonctionne plus. L'approche est devenue bilatérale, de sorte que les accords de l'Union européenne ne se développent, non pas par région ou sous-région, mais par pays, ce qui rend les États d'autant plus interdépendants. Il s'agit d'un changement d'approche de la logique de coopération européenne mais aussi d'une « rupture de l'intérieur » car l'unilatéralisme qui guide la décision des pays de l'Amérique latine complique la tâche des partenaires européens. Les divisions internes, les séparations et les querelles entre États voisins (la Bolivie, le Venezuela, la Colombie, le Nicaragua, le Mexique et l'Équateur<sup>578</sup>) conduisent la structure de la coopération vers une approche bilatérale, provoquant des implications importantes pour la coopération au développement régional et sous-régional.

## **B. Les limites de la coopération et les inquiétantes implications d'une interdépendance accrue pour la coopération au développement**

L'interdépendance n'est pas seulement une donnée inéluctable de la vie économique moderne : le système international ouvert, tel qu'il est actuellement, est tout autant le résultat de mesures décidées délibérément par les gouvernements que des efforts d'une coopération

---

<sup>578</sup> Rupture du Venezuela avec la Communauté Andine des Nations en 2005, Crise diplomatique Mexico-Venezuela, 2005, Rupture des relations diplomatiques entre l'Équateur et la Colombie, mars 2008, Rupture des relations diplomatiques entre le Nicaragua et la Colombie, mars 2008...

accrue. La gestion rationnelle de l'interdépendance exige l'utilisation efficace des ressources et l'adaptation de mécanismes et d'institutions internationales efficaces pour encourager les différents pays à suivre des politiques nationales compatibles avec le cadre général, avec l'objectif de le rendre durable et bénéfique pour tous.

Les pressions et tensions subies actuellement par l'économie mondiale, résultat de la mondialisation des échanges, ont mis en lumière et accentué les vulnérabilités, les différences et la sensibilité des États, fragiles aux changements internationaux. Les objectifs de la coopération ont peut-être besoin d'être réévalués. La coopération a aussi, parmi ses principaux objectifs, assuré la reprise économique mondiale dans un contexte de stabilité financière. L'UE a une responsabilité concernant l'apport de ressources assorties à des conditions financières tolérables pour le financement des investissements, ainsi qu'en ce qui concerne l'accès aux marchés en expansion des pays développés.

Il n'y a pas que les marchés financiers et l'économie internationale qui sont fortement interdépendants. Selon Ellen Wood, seul le militaire ne peut être interdépendant<sup>579</sup>. L'un des principaux débats concerne la mise en œuvre de la PESC. C'est l'aide financière et technique qui provoque l'augmentation de l'interdépendance entre les États dans tous les domaines, y compris le domaine militaire et de la défense. L'environnement peut également être source d'interdépendance, de même que le domaine social, entre autres.

La pauvreté et l'exclusion sociale en Amérique latine demeurent un problème majeur. Ce problème provient des déficits critiques de production alimentaire que l'on observe dans certaines régions notamment en Amérique centrale et, plus encore, de l'insuffisance de la demande solvable dans ces pays démunis.

Pour la coopération européenne, la nécessité de faire face aux problèmes structurels et aux vulnérabilités spécifiques des pays en développement les plus démunis est largement reconnue. Les possibilités limitées de recourir à des mesures visant à corriger le jeu du marché soulignent le rôle essentiel que la coopération entre pays peut jouer, en fournissant une aide financière et technique aux pays en développement et en leur permettant de participer de manière bénéfique à l'activité économique mondiale. Reste à voir si dans la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles, la coopération peut

---

<sup>579</sup> WOOD, (E), "*Modernity, Postmodernity or Capitalism?*" Review of International Political Economy. Vol 4 N°3, Éditions Routledge, London, 1997. p. 539-560.

jouer un rôle important par la diffusion des connaissances scientifiques et technologiques ainsi que par le concours financier et technique, notamment sous la forme de projets d'aide bilatérale pour aider les pays en développement à préserver et à améliorer les bases écologiques de leur développement.

Le dialogue politique a pour principal objectif la conduite de consultations avec les pays tiers, avec l'objectif de développer des négociations efficaces sur les grands problèmes internationaux. De cette façon, le dialogue international est conduit à deux niveaux. Tout d'abord, dans une perspective globale qui permet d'appréhender les interrelations les plus importantes et d'arriver à une meilleure compréhension commune des problèmes, des priorités et des grandes orientations. Ensuite, les discussions sont plus particulièrement axées sur certains problèmes et certains pays pour répondre à la diversité des situations de l'économie mondiale. Les deux approches sont considérées comme des activités complémentaires et parallèles, prenant l'une et l'autre en compte les préoccupations et les intérêts de tous les pays en développement ainsi que la catégorie à laquelle ils appartiennent.

Les États membres de l'UE ont établi entre eux des formes de coopération et de consultation qui vont de l'échange d'informations à l'acceptation commune de lignes directrices sur les mesures à prendre dans tel ou tel domaine. L'un des aspects fondamentaux de cette coopération est la volonté d'engager des processus de consultation impliquant la discussion mutuelle des politiques nationales. L'objectif est d'agir tout autant par l'exemple et la persuasion mutuelle à travers des codes et des accords contraignants. La mise en place de méthodes similaires de consultation avec les pays en développement a été aussi un moyen d'arriver à un stade de coopération supérieur et efficace par lequel les nations cherchent à s'attaquer aux problèmes de fond et, ainsi, à assurer leur prospérité. Ainsi, les États membres de l'Union européenne et les pays d'Amérique latine, les parties prenantes au dialogue politique et à la coopération, s'accordent pour que l'objectif essentiel de leur coopération repose essentiellement sur la grande nécessité de la région à se concentrer sur l'aspect humain. Il s'agit de développer l'objectif social puisque cet objectif concentre la plupart des vulnérabilités d'Amérique latine. Dans une déclaration conjointe du 10 novembre 2000, la Commission européenne et le Conseil ont stipulé que « *le principal objectif de la politique de développement et de coopération doit être la réduction de la pauvreté en vue de son élimination à terme* », en accord avec les Objectifs du millénaire pour le développement,

OMD définis dans le cadre des Nations Unies, et de lutter contre elle par le biais d'une approche sociale et économique intégrée.

La pauvreté demeure en Amérique latine un indice alarmant. Il y a deux sortes de pays où la pauvreté absolue s'est véritablement aggravée. Le Pérou, le Venezuela, le Brésil, le Nicaragua, la Bolivie sont étranglés par la dette et aussi victimes des plans d'ajustement du FMI. La pauvreté affectait 48% de la population latino-américaine en 1996 et 44,4% en 2003, soit 227 millions d'habitants. En 2003, près d'un quart des citoyens de la région ont déclaré que leurs revenus ne leur permettaient pas de répondre à leurs besoins essentiels. A noter qu'une personne sur quatre vit avec moins de deux dollars par jour<sup>580</sup>.

L'extrême pauvreté touche 18,8% de la population, soit 95 millions d'habitants. La pauvreté dans la région touche davantage les campagnes que les villes, les femmes que les hommes. D'après le rapport de la Banque Mondiale intitulé « *poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*<sup>581</sup> », au cours des années 1980, le PIB par habitant de l'Amérique latine a accusé une baisse de 0,7% et a enregistré dans les années 1990, une hausse d'environ 1,5% qui n'a eu qu'une faible incidence sur les niveaux de pauvreté. De plus, contrairement à ce que le changement politique à gauche de l'Amérique latine qu' a pu représenter, synonyme d'alternance au pouvoir qui fonctionne, la démocratie demeure fragilisée, « *le passage à la démocratie dans la région s'est traduit par un délitement progressif du tissu social, dont la cause principale est le creusement des inégalités et la manifestation la plus spectaculaire, la montée de la violence*<sup>582</sup> », comme le mentionne Olivier Dabène. La croissance économique, qui est accompagnée par des politiques sociales justes pour faire reculer la pauvreté, n'est pas encore suffisamment forte pour modifier la structure de distribution des revenus. Le problème de la pauvreté en Amérique latine touche les classes les moins favorisées mais rattrape également la petite couche des classes moyennes jusqu'alors épargnées par le désastre des politiques d'ajustement économique<sup>583</sup>.

A ce propos, la Commission a déployé des efforts importants pour contribuer à trouver des solutions aux crises sociales qui ravagent le sous-continent. En Uruguay, l'Union européenne a encouragé le développement social des zones rurales les plus pauvres dans le nord du pays.

---

<sup>580</sup> Rapport de la Banque Mondiale, « *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles* », 2006.

<sup>581</sup> Idem.

<sup>582</sup> DABENE (O), « *La démocratie est-elle encore un chantier ouvert en Amérique latine ?* », La revue internationale et stratégique, IRIS, N°31, Point de vue, automne Paris 1998, p. 173.

<sup>583</sup> Rapport du PNUD, « *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* », Op. Cit.

Dans le secteur de l'éducation, deux initiatives ont été adoptées en 2003. L'une appuie le renforcement progressif des capacités du gouvernement du Nicaragua à élaborer et gérer sa politique en matière d'éducation. L'autre concerne la promotion de l'enseignement secondaire au Honduras, et vise plus particulièrement les groupes sociaux les plus vulnérables et les moins favorisés par le développement. Au total, 770 millions d'euros ont été engagés dont 390 millions en 2003, au titre de l'assistance budgétaire en faveur de 19 pays d'Amérique latine pour les aider à appliquer leur propre stratégie de réduction de la pauvreté, faire progresser les réformes de la gestion des finances publiques et encourager les gouvernements à se concentrer sur les résultats<sup>584</sup>. En Équateur, l'Union européenne soutient le projet d'appui au secteur de la santé avec un budget de 28 millions d'euros<sup>585</sup>. Dans ce secteur, l'Union européenne a également attribué des fonds au Pérou pour appuyer le système d'éducation et de formation professionnelle du pays (5 millions d'euros). Ces objectifs relèvent de l'approche intégrée de la coopération stratégique au développement de l'Union européenne. C'est en effet l'objectif humanitaire auquel l'Union européenne accorde de plus en plus d'importance dans le cadre de son partenariat stratégique, avec les pays d'Amérique latine. Cet objectif concerne la pauvreté, l'exclusion sociale, objectifs qui ne reposent pas uniquement sur les bénéfices économiques de l'interdépendance.

### **Paragraphe III. Bonne gouvernance, démocratie et paix, les fondamentaux de la stratégie régionale pour le développement en Amérique latine.**

Selon l'analyse de la désagrégation sectorielle des objectifs stratégiques de coopération<sup>586</sup>, l'aide octroyée pour l'AL s'est concentrée sur les aspects sociaux comme conséquence des situations de crises vécues par plusieurs régions du continent<sup>587</sup>. Les fonds alloués pour la coopération à titre alimentaire sont les plus importants et représentent 32% de l'aide totale. 5,3% d'actions destinées aux catastrophes naturelles dans le domaine de l'interdépendance régionale ont été ajoutés. Ces actions concernent la réhabilitation, l'aide alimentaire et l'aide en cas de catastrophes naturelles.

---

<sup>584</sup> Commission européenne, « *Rapport annuel 2004 sur la politique de développement et la mise en œuvre de l'aide extérieure de l'Union européenne en 2003* », Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004.

<sup>585</sup> Commission européenne, « *Rapport annuel 2005 sur la politique de développement et la mise en œuvre de l'aide extérieure de l'Union européenne en 2004* », Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005.

<sup>586</sup> Présenté précédemment, Schéma I ; page 115, page 122 et 123 et page 124, Schéma II sur le circuit simplifié des objectifs de la politique de coopération en Amérique latine.

<sup>587</sup> Crises financières répétées, catastrophes naturelles, pauvreté extrême, chômage...

L'*initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme*, (IEDDH) pour l'Amérique latine a été créée en 2001<sup>588</sup>. Elle concerne le financement des projets de coopération de l'Union européenne, et a permis de soutenir des projets dans les pays d'Amérique latine, Centrale et du Sud, pour un montant de plus de 15 M€. En outre, deux programmes régionaux pluriannuels (2001-2004) ont été mis en œuvre en 2001 (17,5 M€ du budget 2000). Ils ont eu pour objectif de contribuer à la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les pays de la Communauté andine et de l'Amérique centrale. L'IEDDH a consacré près de 3,7 M€ à cinq projets destinés à la promotion et à la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales au Mexique et au Nicaragua. En Équateur, un programme visant à protéger les droits des migrants et de leurs familles, particulièrement les femmes et les enfants victimes de la traite en raison des vastes problèmes rencontrés par le pays depuis 1998, a bénéficié de près d'1 M€.

La bonne gouvernance, la démocratie puis la paix se sont progressivement imposées à la Communauté internationale comme des enjeux fondamentaux des stratégies de développement. La paix semble être un préalable au développement, car sans stabilité, sans sécurité ou sans paix, les efforts en matière de démocratisation et de développement apparaissent vains pour la région. A cet effet, l'objectif politico institutionnel représente 14% du budget total alloué pour la décennie 1996-2006, dans une logique d'encouragement pour une bonne gouvernance des pays de l'Amérique latine. La bonne gouvernance est comprise comme la manière dont l'État gère politiquement les ressources économiques et sociales d'une société. Elle est considérée par l'Union européenne comme un mode d'accès et un indice du niveau de la démocratie pour minimale qu'elle soit. L'important est son ancrage de dans les sociétés latino-américaines. L'ère des coups d'État en Amérique latine est enterrée. Aujourd'hui il s'agit de consolider cette démocratie imparfaite, lourde tâche qui n'est jamais achevée, car elle est constamment en mouvement. Les États latino-américains ont construit un consensus autour des notions de démocratie et de bonne gouvernance. Pour l'OEA, les deux notions deviennent indissociables l'une de l'autre. Sans démocratie il n'est pas possible d'obtenir une bonne gouvernance, et sans une bonne gouvernance il est difficile d'avoir la démocratie. Les deux notions promeuvent le respect aux autorités élues, l'existence d'un État

---

<sup>588</sup> L'IEDDH, le cofinancement aux ONG's, l'environnement et les forêts tropicales, la santé, l'égalité de sexes, les populations déracinées et réfugiés, la lutte contre la drogue, la réhabilitation et développement, la réhabilitation et mines antipersonnel et la sécurité alimentaire, forment partie des lignes thématiques dans la programmation de l'aide extérieure européenne à l'égard des pays tiers. Elles sont le complément des programmes géographiques de la coopération communautaire.

efficace et réel, capable de développer et de mettre en œuvre des politiques d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté, plaies qui accablent le continent, et de réussir un équilibre fiscal et une ouverture économique. De la même façon, l'Union européenne estime, face aux échecs du développement, que l'absence de démocratie serait la cause profonde du retard de développement des populations les plus pauvres. Il existe ainsi un consensus entre les partenaires autour de l'idée selon laquelle la démocratie est au centre de la notion de développement. Cette idée peut être contestée, mais elle semble être la clé du développement ou, tout au moins, du décollage des économies des pays de l'Amérique latine<sup>589</sup>. Ainsi, l'assistance à la démocratisation s'est imposée comme l'un des principaux instruments de la politique étrangère des États membres de l'Union européenne.

S'agissant de l'objectif du développement social, il a été placé en seconde position en termes d'allocations budgétaires. De la même façon que pour l'objectif d'interdépendance conjoncturelle, la plupart des fonds ont été octroyés pendant la première période<sup>590</sup>. La majorité des fonds sont destinés à l'aide alimentaire et aux programmes horizontaux issus des règlements B7-310 et B7-311 (coopération économique, financière et technique).

Pour l'objectif de développement économique, l'allocation budgétaire pour la deuxième période a été plus importante (60% d'un total de 536, 038 M€, c'est-à-dire 323, 687M€). Finalement, l'objectif d'interdépendance conjoncturelle (objectif qui concerne la coopération économique, financière et technique en cas d'urgence, par exemple en cas de catastrophe naturelle) a été le plus important du budget alloué. Un total de 1, 267,053 M€ a été octroyé pour accomplir cet objectif, 77% de ce budget ayant été alloué pour la première période, entre 1996 et 2000, (environ 971,457M€). Ce budget concerne l'aide accordé aux pays de l'Amérique centrale suite au passage de l'ouragan Mitch. (Réhabilitation, réfugiés, désastres naturels). Le reste des fonds a été reparti entre l'agriculture, l'aide aux ONG, la lutte contre le trafic de drogues, l'environnement et la pêche<sup>591</sup>. C'est ce que nous montre le graphique II, ci-dessous.

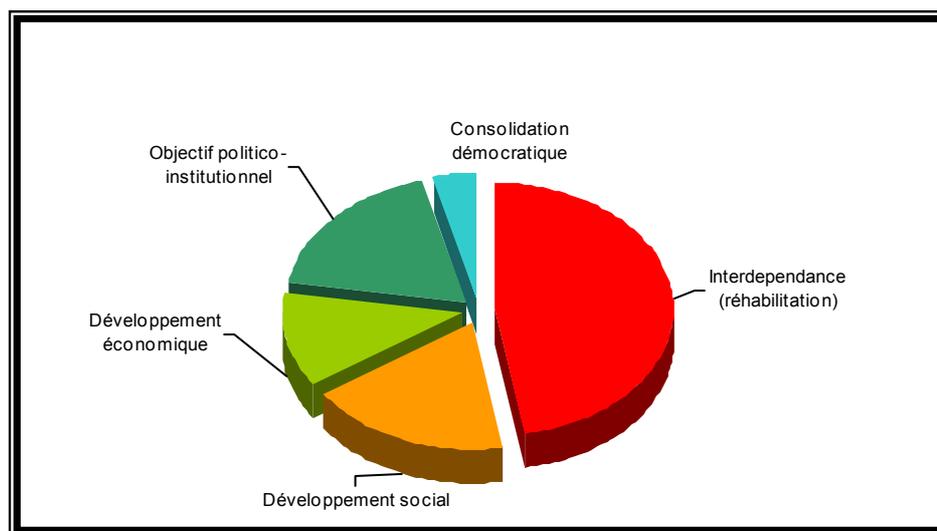
---

<sup>589</sup> Prenons l'exemple de l'Amérique latine dans la deuxième moitié du XXème siècle, où l'on peut relever plusieurs exemples de succès économiques (Mexique, Brésil, Chili) conduits par des régimes autoritaires.

<sup>590</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur « *Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine* », SEC(2005)1590, SEC (2005)1613

<sup>591</sup> SEC(2005)1590, SEC (2005)1613, Op. Cit.

**Graphique 11 : Allocations budgétaires par objectif stratégique 1996-2005**



**Source :** « *Évaluation de la stratégie de la CE en Amérique latine* », Rapport de synthèse Volume I, août 2005. Évaluation réalisée pour le compte de la Commission européenne

Dans le tableau II (ci après), se présente l'aide globale allouée par l'UE en Amérique latine durant la période 1996-2005 (manque de chiffres pour l'année 2006) classée par secteur. Les sept principaux secteurs cumulés représentent plus de la moitié du total des fonds attribués durant cette période. (56% du total, c'est-à-dire 3,483 M€). Le reste des fonds (44%) est réparti entre les 28 autres secteurs d'intervention<sup>592</sup>.

---

<sup>592</sup> Agriculture, Secteur Privé, Commerce, Développement des institutions régionales, commerce international, commerce Interrégional ( relations politiques et économiques), commerce régional (intra), Développement rural, éducation et culture, Information et énergie, gouvernance, démocratie, et droits de l'homme, renforcement institutionnel, soutien institutionnel au gouvernement local, indigènes, réforme institutionnelle, Humanitaire, Réfugiés, Industrie, PyM entreprises, Humanitaire, réfugiés, environnement, femmes et développement, science et technologie, développement local, développement social, pauvreté urbaine et dégradation, pêche, promotion d'investissements, reconstruction, santé, et population, eau, transports et communications et tourisme.

**Tableau 13 : Allocation budgétaire de sept principaux secteurs thématiques d'activité pour la période 1996-2004.**

No	Secteur d'activité	M€	%
1	<i>Réhabilitation</i>	444,8	12,8
2	<i>Aide alimentaire</i>	326,4	9,4
3	<i>Éducation, culture et information</i>	296,0	8,5
4	<i>Aide aux ONG</i>	290,7	8,3
5	<i>Gouvernance : DDH*</i>	223,4	6,4
6	<i>Environnement</i>	189,3	5,4
7	<i>Humanitaire : catastrophes naturelles</i>	183,6	5,3
8	<i>Autres</i>	45,8	44*
	<b>TOTAL</b>	<b>1,954.2</b>	<b>100</b>

Source : Inventaire des projets financés au titre du Règlement ALA et au titre des BH pendant la période 1996-2004.

\* 28 projets supplémentaires.

Le secteur de la réhabilitation et de la reconstruction est le secteur d'activité le plus important au niveau budgétaire. Depuis 1998, plusieurs programmes de réhabilitation en Amérique centrale ont été engagés, en liaison avec le secteur de réhabilitation en liaison avec le secteur humanitaire suite à des catastrophes naturelles, les deux programmes étant la plupart du temps conduits ensemble.

Le secteur de l'aide alimentaire a consenti un effort particulier en faveur de la réalisation des priorités établies avec les pays de l'Amérique latine en matière de gestion plus adéquate des ressources naturelles et d'une utilisation raisonnée des facteurs de production en zones rurales<sup>593</sup>. Dans cette perspective, les projets mis en œuvre dans cette région ne visent pas uniquement à satisfaire les besoins alimentaires de la population à court terme mais prennent ainsi en compte l'objectif « développement durable ».

Le secteur de l'éducation, fait parti du secteur *santé et éducation* jusqu'en 2001. A partir de 2002, il devient *éducation, culture et information*. Ces deux secteurs font partie du secteur *développement social* mais sont désormais pris à part, en raison de ses différences et son degré d'importance. Les actions développées par la Commission européenne dans le cadre des projets de développement social contenant une composante éducative majoritaire, visent la

---

<sup>593</sup> Rapport annuel 2001 de la Commission au Conseil et au Parlement européen « sur la politique du développement de la CE et la mise en œuvre de l'aide extérieure ». COM (2002)490 FINAL, 12.09.2002 p. 206.

réduction des inégalités, notamment concernant l'accès à l'enseignement obligatoire ainsi que le développement de l'éducation de haut niveau (Alban, @lis)

Le reste des objectifs par secteur d'activité (aide, ONG, gouvernance et DDH et environnement) sont moins importants pour la période 1996-2005. Les objectifs tels que l'intégration régionale, le développement économique et le progrès en matière de lutte contre la pauvreté sont difficiles à quantifier, tout d'abord, en raison de la grande variété des projets réalisés dans différents pays selon les stratégies par pays et par région et ensuite, parce que même quand les projets sont bien orientés, ils sont développés dans l'immédiat et n'ont pas un impact sur le plan général à court terme et ne sont pas efficaces à long terme, en raison de changements constants qui s'opèrent sur la plan politique, économique et social en Amérique latine. Étant donné la diversité économique et sociale du continent, une action menée pour la lutte contre la pauvreté n'obtiendra pas les mêmes résultats au Mexique où au Pérou ou au Nicaragua, pays, où se trouvent les couches de la population les plus pauvres du continent. Dans le contexte d'une évaluation globale, le progrès obtenu ne sera pas significatif.

Depuis 50 ans, les modèles de coopération se sont construits en proposant à chaque fois une logique d'intervention afin de « *développer le pays ou la région* ». Les modèles de coopération se sont forgés pour la plupart au lendemain de la guerre sous le principe du développement économique. Ces modèles de développement se sont incontestablement enrichis, modifiés, améliorés au cours des dernières années. Malheureusement les résultats obtenus sont loin d'atteindre les fins désirés. L'Europe a une vaste enveloppe consacrée au développement extérieur mais hélas, la partie réservée à l'Amérique latine est insuffisante pour surmonter les nombreux problèmes sociaux, politiques et économiques des pays en développement de la région. Jean Jacques Gabas mentionne avec justesse que la coopération extérieure européenne possède certaines limites qui ne reposent pas uniquement dans l'élément financier mais dans le manque de volonté de la part de certains États membres, ainsi que dans la lourde bureaucratie européenne qui assombrit les initiatives européennes.<sup>594</sup>

---

<sup>594</sup> GABAS (JJ), Op. cit.

## **A. La redéfinition urgente de nouveaux objectifs stratégiques de coopération face aux contraintes de la coopération au développement**

La Commission européenne oriente ses programmes régionaux selon des priorités définies depuis une décennie, mais elle n'a pas pu mobiliser davantage de ressources du fait du contexte des nouvelles orientations budgétaires auxquelles elle doit faire face (l'aide à l'élargissement, la redistribution des fonds structurels, etc.). Cet écart entre les attentes financières et les capacités constitue l'une des causes principales des limites dans la réalisation des objectifs de la coopération européenne.

Les procédures d'allocation de l'aide communautaire demeurent un mystère. En théorie, l'octroi de l'aide correspond à une évaluation objective des besoins et de la performance des pays bénéficiaires selon des critères mesurant le niveau de pauvreté, de développement humain et de respect des droits de la personne. Dans la pratique, elle reflète des arbitrages politiques dans lesquels chaque partie a ses intérêts à défendre. Malgré les efforts pour introduire une plus grande élasticité dans la répartition des fonds pour la coopération, les allocations budgétaires restent stables dans une marge de fluctuation définie, reflétant la persistance d'une tendance modérée<sup>595</sup>.

La Commission européenne n'est pas l'unique institution responsable des déficiences de l'aide communautaire puisque nombre de décisions restent du ressort des États membres de l'Union dont certains, comme l'Espagne, la France ou la Grande Bretagne, ont leurs propres intérêts à défendre. Ainsi la coopération de la France avec les 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) est financée par les ressources extrabudgétaires du FED<sup>596</sup>.

Depuis 1995, la France est le premier contributeur du Fonds Européen de Développement (FED), à hauteur de 24,3%, contre une clef de contribution au budget général de 16,4%. En 2005, sa contribution au FED (641,5 millions d'euros) a représenté 7,9% du total de son aide publique au développement (APD), estimée à 8 093 millions d'euros. Depuis 1995, la France est le premier contributeur du Fonds Européen de Développement (FED), à hauteur de 24,3%, contre une clef de contribution au budget général de 16,4%. En 2005, sa contribution au FED (641,5 millions d'euros) a représenté 7,9% du total de son aide publique au développement

---

<sup>595</sup>Voir notamment l'élaboration des stratégies RSP et CSP.

<sup>596</sup> FED « *Fond européen de développement* » crée pour les pays de l'Afrique, le Caraïbe et le Pacifique.

(APD), estimée à 8 093 millions d'euros. Derrière la France, vient l'Allemagne (20,5 %), qui demeurera cependant le premier État membre sur-contributeur par rapport à la clef de répartition du budget général (+ 3,65 % par rapport à la clef du revenu national par habitant). La Grande-Bretagne restera quant à elle le principal sous-contributeur (14,82 %, soit - 1,47 point).

Les décisions concernant la répartition de cette aide sont prises par les États membres qui contribuent au FED et dont les droits de vote sont proportionnels à leur contribution financière. Comme la France, l'Allemagne et la Grande Bretagne sont les plus grands financiers du FED, ces pays ont donc une influence décisive sur les décisions prises. En deuxième lieu, cette conditionnalité de la décision s'est étendue à la notion de « *conditionnalité démocratique* <sup>597</sup> ». L'aide ne sera plus seulement octroyée à partir des besoins des États mais de leur mérite<sup>598</sup> Les bailleurs de fonds avec lesquels l'UE partage un certain nombre de priorités dans la coopération au développement, notamment la lutte contre la pauvreté, le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, l'intégration régionale, la lutte contre les catastrophes naturelles ...etc. partagent aussi la préoccupation de soutenir les projets de coopération au développement durable.

L'Union européenne n'est pas la seule responsable de la conduite de la coopération au développement avec les pays tiers. Parmi les différents acteurs de la politique financière internationale se trouvent la Banque Interaméricaine de Développement, la Banque Mondiale, le Fond Monétaire International et le Programme des Nations Unies pour le Développement entre autres.

La Banque Interaméricaine de développement s'engage à coopérer dans les domaines tels que la démocratie et les droits de l'homme par la modernisation de l'administration, la société civile et la transparence des institutions, l'équité sociale et la réduction de la pauvreté à travers la création de politiques fiscales, le dialogue social, la santé et protection sociale,

---

<sup>597</sup> Aujourd'hui, on parle beaucoup de conditionnalité démocratique. Au-delà des critères économiques, financiers et politiques, les Institutions Financières Internationales commencent à s'intéresser au bon fonctionnement institutionnel des pays emprunteurs. Pour le FMI, accusé de soutenir des gouvernements corrompus ou non démocratiques, la conditionnalité politique et démocratique est un bon moyen de se défendre de ces accusations. Les conditionnalités comprennent aujourd'hui l'ensemble des secteurs d'intervention de l'État: la finance, l'économie, l'environnement, la politique sociale, etc. Elles se font de plus en plus contraignantes. Dans le cas où l'emprunteur ne respecterait pas les conditions prévues, la Banque peut refuser de poursuivre le prêt. Il existe donc des pressions explicites sur le gouvernement pour qu'il adopte certaines politiques. La conditionnalité est alors un obstacle à l'obtention des ressources.

<sup>598</sup> Vor infra.

l'éducation. Quant à eux, la Banque Mondiale et le Fond Monétaire international participent à travers leurs contributions dans les pays pauvres très endettés (PPTE<sup>599</sup>).

Néanmoins, la dépendance excessive des bailleurs de fonds en Amérique latine pour les programmes de reconstruction ou pour l'application des objectifs sociaux, politiques et économiques provoque une haute vulnérabilité des sociétés latino-américaines qui se trouvent à la merci de l'octroi de l'aide européenne. C'est ainsi que les bailleurs de fonds contribuent à l'aide économique des projets de coopération. Ils sont la grande source financière des projets de développement en Amérique latine.

## **B. La diminution préoccupante des ressources de la coopération internationale**

La structure du financement international de la coopération au développement a profondément évolué sur les 30 dernières années. Au cours des décennies 70 et 80, le financement se faisait par emprunt, ce qui a généré mécaniquement le problème de la dette pour les pays pauvres qui se sont retrouvés incapables de rembourser leurs dettes. A partir de cette période apparaît toute une série d'initiatives d'annulation des dettes (Mexique, 1982, Brésil... etc.) pour aboutir au sommet de Cologne de 1996 sur l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) décrétant la réduction voire l'abrogation de leurs dettes.

Au cours des années 1990, les paradigmes de la coopération ont évolué, prenant une orientation importante en matière de politique macroéconomique vers les pays tiers et en matière politique (comme l'indiquent la conditionnalité démocratique et pacifique, formulée par le FMI<sup>600</sup>). L'idée portait sur l'insertion des économies en développement dans l'économie mondiale. L'objectif de *libéralisation commerciale* est devenu l'objectif majeur dans les interventions des bailleurs de fonds. Cet argument poursuit l'idée que les mesures supprimant les entraves au commerce extérieur ou à la circulation des capitaux ont des effets positifs sur la croissance économique et sur le développement. Dans l'optique économique de l'Union européenne, la coopération propose une insertion graduelle à l'économie internationale grâce à la signature d'accords de partenariat économique puis politique avec plusieurs pays, régions et sous-régions de l'Amérique latine. Ces accords devraient à moyen

---

<sup>599</sup> Pour plus d'information consulter la section « *Les principaux bailleurs de fonds de l'action extérieure de l'UE* ».

<sup>600</sup> LECOMPTE (B), « *L'aide par projet* », Centre de développement OCDE, Paris, 1975. p.67

terme, limiter les risques de préjudices d'une insertion rapide de pays en développement pas encore prêts à affronter la concurrence internationale.

Pendant les années 1990 le financement est donc sans endettement mais très risqué. Les interventions du FMI puisent dans les fonds publics des États membres. Dès 1996, la Commission, les États de l'UE et les pays développés du monde en général, se sont engagés avec d'autres bailleurs de fonds importants (FMI), par le biais de l'appui au programme d'allégement de la dette des PPTE<sup>601</sup>. L'objectif principal de cette stratégie est de ramener l'endettement de ceux qui poursuivent de bonnes politiques économiques à un niveau soutenable, afin de leur éviter que le poids élevé de la dette et des charges de services ne compromettent leurs efforts d'ajustement et de réforme. Le programme a été mis en place en septembre 1999 par le FMI et la Banque Mondiale<sup>602</sup>.

Il devient urgent aujourd'hui pour l'Union européenne, de revoir les critères de l'octroi de la coopération, afin de s'appuyer sur des bases plus solides et crédibles, plus politiques et sociales qu'économiques permettant une plus grande accessibilité des critères appliqués à des perceptions et à un contenu différencié selon les spécificités de l'Amérique latine. A cet égard, la Commission européenne, en vue de donner un dernier élan aux relations stratégiques bi-régionales de coopération commencées en 1999, communique au Conseil et au Parlement européen la proposition d'une troisième stratégie pour l'AL qui vise le renforcement des relations bi-régionales dans ses trois axes stratégiques, à savoir le politique, l'économique et le social. Ce document a été l'objet de plusieurs communications de la Commission au Conseil et au Parlement sur une nouvelle stratégie UE-AL concernant « *un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine pour la période 2006-2013* »<sup>603</sup>. Dans cette nouvelle stratégie, sont repris les objectifs-clés qui ont guidé jusqu'à maintenant la coopération au développement de l'UE en AL, tels que l'éradication de la pauvreté<sup>604</sup> ou la cohésion sociale. Ces deux thèmes, qui orientent la politique de coopération au développement pour l'Amérique latine, insistent sur le fait que l'action politique doit être

---

<sup>601</sup> Mieux connu pour ses sigles en anglais, HIPC, « *Hevily Indebtet Poor Countries* »

<sup>602</sup> Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), Rapport d'avancement présenté par le directeur général du FMI et le président de la Banque Mondiale. Le 21 avril, 1999.

<sup>603</sup> COM(2005)636 FINAL, SEC(2005)1590, SEC(2005)1613, 2005/2241(INI).

<sup>604</sup> Notamment par la poursuite des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)

centrée sur la réduction des inégalités sociales et sur l'intégration de groupes qui sont exclus des opportunités du partenariat<sup>605</sup>.

Face à la croissante mondialisation des économies, l'interdépendance à travers la coopération est un principe relativement efficace pour contribuer à la mise en place d'un ordre international plus équitable. Tout d'abord, l'interdépendance, c'est-à-dire la prise en compte des fonctions de spécialisation des différents pays, est productrice d'un équilibre coopératif qui sera supérieur au sens de Pareto, à l'équilibre non coopératif. Le pays qui se spécialise obtiendra plus d'avantages que le pays qui ne se spécialise pas. La mondialisation n'est pas uniquement une thèse positiviste et libérale des bienfaits de la mondialisation économique comprise comme la libéralisation massive des marchés, elle concerne aussi un processus complexe et délicat d'ouverture des frontières des pays industrialisés et en développement. Les analyses à l'égard de la mondialisation se multiplient. Parmi les plus importantes, nous trouvons les sceptiques, les hyper globalistes et les transformationnistes qui ont une vision différente des bienfaits de la mondialisation. Parmi les sceptiques, comme Kenneth Waltz, la mondialisation ne représente pas une rupture des modèles anciens du marxisme. Pour eux, les États possèdent encore la capacité de réguler l'économie internationale. Pour d'autres auteurs sceptiques comme Weiss, Hirst et Thompson, la mondialisation et l'interdépendance ne sont qu'un mythe contrairement aux *hyper globalistes* comme Susan Strange et Kenichi Ohmae pour qui la mondialisation va structurer les relations humaines contemporaines. Pour les derniers auteurs, la mondialisation amène le décès de la souveraineté de l'État nation alors que pour les transformationnistes, la capacité d'action des États va se « transformer » laissant donc la place aux institutions régulatrices de l'ordre international. Pour David Held, auteur transformationniste, la mondialisation est la principale force dynamique à l'origine des transformations économiques, sociales et politiques en cours qui annoncent une restructuration fondamentale des sociétés modernes.

Étape préalable à la mondialisation, l'interdépendance s'est développée tout d'abord pour instaurer un environnement pacifique en travaillant sur les capacités techniques des États et ensuite orienter ces derniers vers le commerce plutôt que vers la guerre. L'interdépendance va rompre avec le dilemme de sécurité des États se méfiant des voisins. De cette façon, c'est l'interdépendance économique aux contours sécuritaires qui se trouve désormais au centre des

---

<sup>605</sup> COM(2005)636 FINAL, SEC(2005)1590, SEC(2005)1613, 2005/2241(INI). Idem.

études des relations internationales. Néanmoins, la logique de coopération entre États issus de l'interdépendance provoque aussi une méfiance de ces États vers les principaux fournisseurs spécialisés dans un bien ou plusieurs biens quand l'État considéré ne produit pas ce bien. La question est de savoir ce qui se passerait si l'un des fournisseurs principaux décidait de ne plus fournir à l'État les matières dont il a besoin ? S'il y a un mauvais fonctionnement dans l'engrenage de l'interdépendance entre États, des effets dévastateurs pour les pays récepteurs pourraient se produire. On se souvient par exemple d'une interruption des livraisons de pétrole russe à l'égard des pays dépendants tels que la Pologne et l'Allemagne en janvier 2008. Il en est de même pour la fourniture du pétrole bolivien à l'Argentine, les coupures d'électricité dans les foyers, le rationnement du gaz pour les entreprises, la pénurie de diesel dans les transports, les vagues de froid polaire en Argentine ont entraîné la pire crise énergétique depuis vingt ans, poussant le pays à se tourner davantage vers ses voisins. En 2008, ce problème a eu lieu en Europe (coupure de approvisionnement du Gaz Russe) Le même problème est arrivé dans le Cône sud de l'Amérique latine, en 2008 l'Argentine a dû interrompre à plusieurs reprises ses envois de gaz vers le Chili, importer de l'électricité du Brésil et du fioul lourd du Venezuela. Voici donc quelques effets négatifs de la coopération et de l'interdépendance sans oublier les crises de la faim évoquées auparavant.

### **C. Les effets dévastateurs des crises financières et du ralentissement économique des pays industrialisés, sur l'approche traditionnelle de la coopération**

Le fait de devoir se contenter en permanence d'une aide des partenaires ou des bailleurs de fonds, pour minimale qu'elle soit, entraîne une dépendance excessive à l'égard de l'extérieur. Cette dépendance condamne non seulement les pays récepteurs mais aussi les citoyens eux même à une dépendance extrême qui entraîne toute une série de spirales négatives portant atteinte à leur qualité de vie.

Si l'aide pour le développement de l'Union européenne (APD) aux pays moins développés, montre une augmentation depuis 2000 (elle a atteint les 25 milliards d'euros environ en 2005), cela est dû en grande partie à l'augmentation de la dette et de l'aide d'urgence pour les pays à faible revenu. Depuis l'an 2000, la tendance à long terme (dans le cas de l'Union européenne et des bailleurs de fonds avec lesquels elle coopère) consiste à privilégier les secteurs sociaux et humanitaires. Celle-ci s'est renforcée au cours de ces dernières années au détriment par

exemple de l'aide à la production agricole. Les PMA sont dépendants presque en totalité de l'aide qui arrive des bailleurs de fonds et de l'Union européenne. Cette dernière octroie 1/3 de l'aide pour la coopération orientée aux PMA.

En Europe, en voyant dans la coopération au développement un dépannage ou un palliatif, les États membres proposent la mise sur pied d'une politique Nord-Sud ou d'une politique de développement enfin cohérente. Ils exigent que toutes les interventions des pays industrialisés en matière de politique étrangère et de politique économique extérieure, ainsi que les systèmes internationaux de régulation (OMC, FMI et, etc.) soient revus de façon à ce qu'ils encouragent véritablement le développement économique et social des pays pauvres. C'est pour cela que, si la coopération au développement est, ainsi qu'elle le devrait, conçue à partir des besoins des pays en développement, elle se trouve souvent en contradiction avec les autres intérêts de politique étrangère et de politique économique extérieure. On parle alors d'un manque de « cohérence », particularité des institutions européennes. Cela veut dire qu'il existe un manque de logique interne des rapports Nord-Sud dans leur globalité, lequel ne concerne pas uniquement l'Union européenne mais aussi des systèmes politiques des États de l'Amérique latine qui, du fait de leur manque d'organisation interne, ne parviennent pas à s'accorder aux institutions érigées pour la coopération. C'est alors qu'un double problème est présent dans les programmes de coopération. Premièrement il s'agit de la forte volonté politique des États et deuxièmement, les imparfaits systèmes d'organisation politique, forts différents entre l'Union européenne et l'Amérique latine.

Évaluer ainsi la cohérence réelle de la politique extérieure de la coopération au développement ne peut remédier aux carences du système économique mondial actuel qui, loin de favoriser les pays en développement, les défavorise largement. Les règles commerciales internationales, telles qu'elles sont codifiées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de nombreux accords bilatéraux, stratégiques, de concertation économique et de libre-échange, désavantagent les pays pauvres. La stabilité économique de ces derniers est en grande partie menacée par la dérégulation des marchés financiers imposée par les pays industrialisés ces vingt dernières années.

De par une faible mobilisation de leurs ressources intérieures, les PMA restent en situation de dépendance malsaine par rapport à l'aide. Comment les PMA peuvent-ils réduire leur dépendance par rapport à l'aide? Comment peuvent-ils mobiliser leurs ressources intérieures

pour financer le développement de leurs capacités productives? Comment leurs gouvernements devraient-ils améliorer leur propre gestion de l'aide?

La manière dont les sociétés latino-américaines et autres (africaines ou asiatiques) évoluent et se développent dépend finalement d'elles-mêmes. Le développement ne peut être importé de l'extérieur. Il n'existe pas de vrai « aideur » qui puisse remplacer les initiatives propres. C'est pourquoi la coopération au développement ne joue qu'un rôle secondaire et à la fois extrêmement important. Ainsi et sans vouloir être très normatifs, nous croyons qu'il est possible que les PMA puissent réduire cette dépendance par le biais de mesures susceptibles d'accélérer leur croissance économique, en élaborant d'autres stratégies de financement du développement interne qui pourraient accroître la mobilisation des ressources internes, les bénéfices d'exportation et les autres ressources indépendantes de l'aide (production interne). Pour ce faire, ils ont besoin d'une marge de manœuvre leur permettant de créer leurs propres mécanismes de financement du développement. Le rôle des donateurs internationaux à cet égard serait seulement celui de soutenir de tels mécanismes nationaux de financement. Ainsi, et depuis une analyse du modèle de coopération de politique étrangère européenne en Amérique latine, il a été observé tout au long de notre travail que les politiques économiques extérieures et géostratégiques des pays industrialisés sont actuellement peu favorables au développement interne du PMD. Ces politiques reflètent les différents intérêts et les intérêts dominants des membres à l'égard des PMD. Elles possèdent donc une grande force d'inertie malgré toutes les protestations rhétoriques des deux côtés (UE et AL). De plus, les systèmes de régulation économique internationale ne pourront pas être réformés sans un engagement commun des pays en développement. Difficile à dire, mais il est par l'instant hélas illusoire de croire que l'Union européenne pourrait élaborer et mettre en œuvre une politique étrangère ou intérieure mondiale idéale et cohérente, fruit d'une décision collective, raisonnable et surtout suite à un débat démocratique (comme le souhaitent de nombreux Européens convaincus). La cohérence des politiques européennes surtout en ce qui concerne la coopération au développement ne sera, et pour longtemps encore, que l'espace où débattre et tenter de réduire les contradictions de la politique étrangère et de la politique économique extérieure dans les relations Nord contre Sud.



## **CHAPITRE VII :**

### **INTERDÉPENDANCE + COOPÉRATION = SÉCURITÉ :**

#### **LES DIFFÉRENTES PERCEPTIONS DE SÉCURITÉ**

#### **EN EUROPE ET EN AMÉRIQUE LATINE**

Malgré le ton pessimiste de la partie précédente, il a été démontré que l'interdépendance économique et financière oblige les pays les plus importants à définir leurs politiques nationales en prenant en considération leurs implications internationales. Ainsi, l'interdépendance économique est une donnée pouvant limiter les possibilités d'action unilatérale. Malgré ses défauts énumérés auparavant, l'interdépendance est aussi une force. Le système des relations internationales fondé sur la coopération et le libre échange a permis une période de progrès économique sans précédent. Lors de l'assemblée annuelle du FMI au milieu des années 1980, période où l'interdépendance économique commence à porter ses fruits, cela était déjà clairement exprimé par son président, Jacques Larosière :

*« Nous vivons tous aujourd'hui dans une communauté globale des nations interdépendantes. L'interaction et la spécialisation internationale sont aujourd'hui un impératif. Aucun pays ne peut gérer efficacement une économie sans prendre en considération ses relations de toute nature avec les autres nations. Même lorsqu'il s'agit de prendre des décisions de politique intérieure un pays a besoin de dirigeants qui allient la hauteur de vue et le courage [...] Ce qui est plus que jamais nécessaire, un nouvel esprit de coopération internationale soutenue par la volonté de faire régner l'harmonie globale non seulement en ce qui concerne l'économie mais aussi en matière politique<sup>606</sup> »*

Pour Michel Camdessus, directeur du FMI en 1992, l'interdépendance donne non seulement une dimension mondiale aux responsabilités de chaque pays mais les politiques qui servent l'intérêt national sont aussi celles qui sont les plus bénéfiques au reste du monde. Il l'exprime

---

<sup>606</sup> LAROSIERE (J), « *Bulletin annuel du FMI* », 4 Novembre, 1985. p. 323.

comme un devoir des pays avancés à l'égard des PMD. C'est alors qu'il mentionne l'importance de « l'exercice d'une corresponsabilité universelle et la promotion du bien commun au niveau national comme étant les deux faces de la même monnaie<sup>607</sup> ». Ainsi par exemple, la bonne performance économique des pays industrialisés et l'adoption par ces pays de politiques justes auraient des effets bénéfiques sur eux mêmes mais aussi sur les pays moins avancés, grâce au respect des règles internationales, à la transmission du savoir-faire, entre autres facteurs qui diminuent la vulnérabilité des États moins développés. A ce sujet, la relation de dépendance entre les pays industrialisés peut s'exprimer comme suit

Une augmentation d'un point du Produit National Brut (PNB) des pays industrialisés ferait monter d'un point et demi par an, à moyen terme, la croissance commerciale des pays en développement. De la même façon, une réduction d'un point du taux d'intérêt sur une des principales places financières ferait baisser de près de trois points la ratio du service de la dette des 15 pays les plus lourdement endettés<sup>608</sup>.

L'analogie développée grâce à la conjoncture économique des nations industrialisées est un indicateur d'interdépendance économique des nations. L'explication se trouve dans les liens commerciaux et économiques entre nations. Même si les affirmations ont été faites dans les années 1990, nous sommes conscients de leur actualité.

En effet, aujourd'hui le parallélisme croissant et remarquable sur les marchés boursiers au cours de la dernière décennie et au cours de l'année, suggère qu'il existe un partage idéologique qui se propage avec une étonnante et incontrôlable facilité.

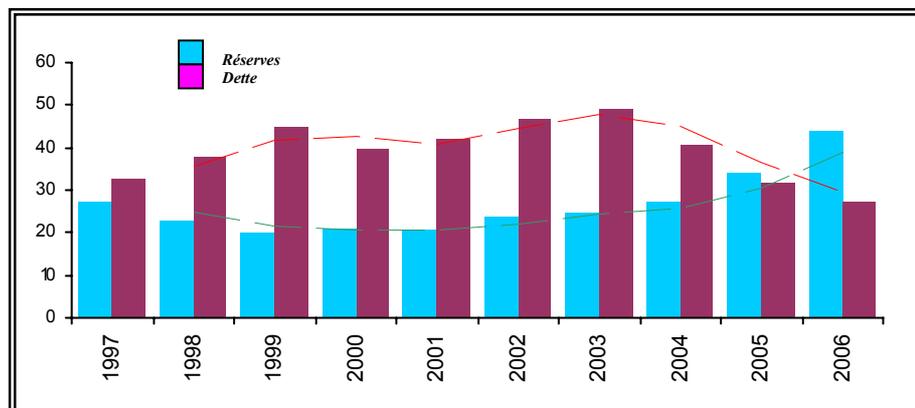
Les pays d'Amérique latine et ceux de l'Afrique ont été les pays les plus touchés par l'endettement financier durant la dernière décennie. En Amérique latine, les grandes fluctuations économiques et commerciales des pays de la région avaient déjà tiré le signal d'alarme, endettement excessif, croissance stagnante ou décroissance confondue avec révolution politique...mais surtout la forte dépendance à l'égard des États-Unis. Voir sur ce point le graphique VII sur l'endettement des pays de l'Amérique latine vis-à-vis des réserves par pays, ci après ;

---

<sup>607</sup> CAMDESSUS (M), « *Bulletin annuel du FMI* », 20 Novembre, 1990. p 346.

<sup>608</sup> CAMDESSUS (M), Idem. p 348

**Graphique 12 : Réserves et endettement extérieur et interne des pays de l'Amérique latine de 1997 à 2006.**



Source: FMI, World Economic Outlook , World Bank, Development Indicators, 2007.

C'est ainsi que l'interdépendance économique et financière de plus en plus poussée par les nations du Nord révèle la complexité du tissu des relations internationales vers le Sud ayant des conséquences très sévères pour la stabilité interne des nations du Sud.

En premier lieu, l'interdépendance croissante, signifie que le bien être individuel, celui de la nation et celui de l'ensemble des nations est de plus en plus inséparable. La tendance observée notamment depuis 1990, début 2000 et plus récemment en 2007 et 2008 est révélatrices à cet égard, car elle témoigne du recul de l'activité économique et de son corollaire (États-Unis et pays voisins), la montée du chômage dans un nombre croissant de pays. C'est le reflet de la propagation internationale de la récession économique née en Amérique du Nord avec tout d'abord la crise de l'immobilier puis la crise des prêts hypothécaires, « *Subprimes* » qui a participé à la progression de la crise financière de 2007 – 2008 qui s'est poursuivie par les chutes catastrophiques des places boursières internationales.

En deuxième lieu, l'interdépendance et l'essoufflement de son modèle montre qu'une action concertée, au niveau international est la façon la plus efficace de résoudre des différends. Il s'agit, comme le mentionne Michel Camdessus, de la corresponsabilité universelle, c'est-à-dire du développement du sens qui explique l'existence de plusieurs organisations internationales ou groupements de pays (G8, G20...) qui se réunissent, mais qui en raison de l'urgence de la crise (ou du problème à traiter) et de la forte valeur accordée aux intérêts nationaux ou personnels, n'arrivent pas à trouver un consensus entre organisations.

Les difficultés éprouvées par les pays industrialisés à s'entendre avant la date prévue (Doha) pour l'achèvement des négociations résultent non seulement des considérations d'ordre économique ou politique, mais aussi d'une conception dépassée de l'intérêt national dans le monde actuel, caractérisée par l'internationalisation économique de plus en plus poussée. Ainsi, l'intérêt du pays ne se confond pas avec ceux des organisations ni de groupements d'États. Il est strictement unique et, pour ainsi dire, personnel. Des lors, cette réalité ainsi marquée par l'interdépendance et par l'intégration économique commerciale et financière, inspire les chefs d'État à la conceptualisation de politiques, dans la mesure du possible, responsables. Par exemple, lors des premières crises financières enregistrées après la nouvelle doctrine de l'autorégulation des marchés de Bretton Woods, et le Consensus de Washington, la régulation n'a pas empêché les crises de change à répétition dans les années 1950 et 1960. De la même manière en 1973, ce système s'est effondré et les changes flottants se sont remis en place. De même en 1987 lors de « l'octobre Noir » de Wall Street, puis pour la crise du SME en 1992, pour celles du Mexique en 1994-1995 et de la crise asiatique de 1997, comme pour les crises russe de 1998, argentine de 1998 et 2002, Turquie de 2002 et aujourd'hui pour la crise mondiale de 2007 !

Nous pouvons comprendre ainsi que l'interdépendance plus qu'économique et financière est institutionnelle. Cependant ce sont principalement les facteurs économiques et commerciaux qui ont contribué à son renforcement. La hausse consécutive à la propension des pays à exporter ou à importer, a montré aussi sa forte sensibilité aux variations (hausse au déclin du commerce et ralentissement économique des pays industrialisés). Ce constat vaut particulièrement pour les États-Unis, pays dont l'économie est devenue de plus en plus tributaire du commerce extérieur. Il en est de même pour les pays de l'Amérique latine et sa forte dépendance vis-à-vis de l'économie américaine. Le fait que les grandes entités (États-Unis, Japon, UE...) soient de plus en plus étroitement imbriquées dans l'économie mondiale signifie que ces entités ont des responsabilités internationales ou, en d'autres termes, qu'elles ne peuvent plus définir leurs politiques sans tenir compte de leurs répercussions internes et externes.

Auparavant, les pays industrialisés, dans le souci de créer un environnement commercial et financier plus accueillant, ont favorisé une stratégie internationale chapeautée par l'intégration régionale des blocs économiques, accompagnée par la création de normes moins strictes à l'intérieur du bloc régional. Ils recherchaient ainsi à répandre leurs idées « *régionalisatrices* » aux PMD. C'est à partir de ce moment là que les groupements économiques régionaux, les pays industrialisés comme les pays moins développés deviennent un modèle de renforcement

de l'équilibre économique et commercial. Il s'agit d'un phénomène qui est arrivé en même temps que la régulation économique et les institutions internationales de régulation. La régulation économique avait pour grand souci de faire face à de nouvelles contraintes extérieures dans la mondialisation encore balbutiante mais exprimait surtout un désir de légitimation et de reconnaissance vis-à-vis de l'extérieur. Cette idée repose sur l'hypothèse de retrouver une marge de manœuvre en termes politiques et économiques propres. S'agissant de la régionalisation nourrie par l'interdépendance, il s'agit d'une manifestation répandue aux quatre coins de la planète et qui a commencé en Europe avec les différents accords d'intégration économique (Zone de libre échange, Union douanière, Marché commun, Union économique, et union monétaire, espace économique européen et l'Union économique et monétaire) En Amérique latine et du Nord, mais aussi en Amérique du Sud à travers le MERCOSUR, la CAN, l'ALENA, l'AC. En Asie, l'association des pays du Sud Est Asiatique (ASEAN) sont des exemples réussis de la régionalisation à travers le développement de l'interdépendance. De cette façon, l'effacement des frontières nationales et la fusion progressive des marchés nationaux et internationaux vont entraîner à la fois des avantages (adaptation moins coûteuse aux perturbations externes) mais aussi des risques.

Le principal risque est la transmission rapide des chocs entre marchés et instruments financiers. Pour réduire les risques de contagion, l'étroite coordination politique et macro-économique internationale est indispensable. Il ne s'agit pas uniquement de coopération internationale, d'aide ou de coopération financière après une crise, mais d'éviter dans la mesure du possible que les effets négatifs d'une crise ou que le ralentissement économique d'un pays industrialisé ne provoque des effets dévastateurs dans un pays en développement (notamment en ce qui concerne la réduction, voire la suppression de « l'aide » financière qui est indispensable pour le pays hautement dépendants de l'aide).

L'interdépendance est ainsi un facteur de progrès mais elle joue aussi avec la vulnérabilité des nations en développement, à tel point qu'après avoir analysé les facteurs de l'interdépendance, nous pouvons penser que les faits et gestes des États modernes nous montrent que le modèle de l'interdépendance est un modèle qui atteint ses limites. Aujourd'hui le modèle se trouve essoufflé, présentant à nos jours plus de caractéristiques négatives que positives. Remplacé par la mondialisation des économies, il demande une forte cohérence et un consensus international en raison de la responsabilité partagée des pays du Nord à l'égard des pays du Sud. Malheureusement cette responsabilité d'assurer une « bonne

gouvernance » est parfois incompatible avec les intérêts des nations industrialisées et des pays en développement car dans le contexte de crise économique que nous vivons aujourd'hui, nous avons du mal à envisager des perspectives. En effet, interdépendance, ordre mondial et gouvernance sont étroitement liés, l'un ne doit pas exister sans l'autre. La gouvernance est l'ordre, l'interdépendance est la volonté et l'ordre mondial est le champ d'action des deux derniers. Or, comme le résume David Held, on voit que « Le paradoxe de la période est que les problèmes globaux qu'il nous faut affronter sont d'une importance et d'une intensité croissantes, quand les moyens collectifs dont nous nous dotons sont faibles et incomplets <sup>609</sup> ».

La question est : si mondialisation et l'interdépendance par la coopération sont désormais des modèles uniquement au service des pays industrialisés, quels sont les outils, les moyens pour atteindre l'objectif ultime de l'Union européenne, à savoir un environnement de sécurité sous toutes ses formes ? Et, les relations d'interdépendance et de coopération avec l'Amérique latine sont-elles une nouvelle conception européenne de la sécurité internationale ?

L'idée générale de ce chapitre et des deux sous sections, est que si interdépendance, ordre mondial et bonne gouvernance sont étroitement liés, ils sont indissociables de l'environnement de sécurité que procure l'amalgame de ces trois fondements. Il est ici question d'une analyse approfondie des différentes conceptions de la sécurité en tant qu'objectif ultime de la politique extérieure européenne à travers une relation d'interdépendance et de coopération avec les pays de l'Amérique latine avec lesquels de solides liens de coopération sont établis. La compréhension n'est néanmoins pas toujours mutuelle.

## **SECTION PREMIÈRE.**

### **LA SÉCURITÉ : FIN ULTIME DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE EUROPÉENNE**

La politique européenne a pour finalité principale le développement d'une condition de sécurité, porteuse en elle même d'une redéfinition des relations internationales. Néanmoins la recherche de la communauté d'intérêts pour l'application de cet objectif en dît long. En avançant des objectifs de stabilité et de sécurité, l'Union européenne s'est en effet fixée une

---

<sup>609</sup> HELD (D.), *"Reframing Global Governance, Apocalypse Now or Reform!"* in Held D. et McGrew, *"Globalization Theory"*, Editions Polity Press Cambridge, UK, 2006.

série d'objectifs avec l'Amérique latine qui comporte plusieurs caractéristiques et dont la coopération à travers l'interdépendance est l'outil essentiel. Tout d'abord, elle étend la sphère d'influence européenne en combinant l'impact d'une politique de sécurité avec les moyens de la coopération. Plutôt que de défendre un seul intérêt (préserver la sécurité sous toutes ses formes) il s'agit de la répandre en tant qu'objectif immuable de politique étrangère. Ceci correspond à une tentative européenne de modifier, ou selon les termes de Frédéric Charillon<sup>610</sup>, de « réinventer sa politique étrangère » grâce au développement de l'approche de coopération pour assurer la sécurité par la coopération.

Adam Smith disait ; « *c'est la peur qui peut être source de sympathie*<sup>611</sup> », on s'intéresse à l'autre alors dans une logique sécuritaire, lorsque l'on imagine que celui-ci peut être même à tort « *une menace pour sa propre tranquillité*<sup>612</sup> ». La thèse *transnationaliste* de Robert Keohane a analysé en 1998 la coopération internationale à partir de l'hypothèse de l'égoïsme rationnel : « *Les États bien qu'égoïstes coopèrent entre eux dans le cadre des règles établies pour réguler leurs relations dans des domaines divers (échanges commerciaux, relations monétaires et financières, etc.)* »<sup>613</sup>). Une autre question qui se pose ici est de savoir s'il y a une utilisation cohérente de l'aide octroyée aux pays tiers ou s'il s'agit d'une série d'incitations, d'intérêts qui se mélangent. S'agit-il de la peur ? De la sympathie, de l'altruisme ? Dans le cas de l'UE les motivations sont aussi multiples que multidimensionnelles. Les alliances politiques, les opportunités économiques, l'exercice du pouvoir ou la confirmation d'une influence dans un pays ou région, sont des objectifs poursuivis par la politique étrangère et la coopération en tant qu'outil principal pour le développement des relations entre les États. Les valeurs européennes, considérées comme étant de caractère universel, la démocratie, la défense des droits de l'homme, permettent une meilleure entente avec la civilisation latino américaine. Les valeurs de la philosophie économique libérale pour les pays en transition vers l'économie de marché sont aussi mêlées au partage des objectifs comme la lutte contre le trafic de drogue et le terrorisme organisé, les guérillas (dans le cas de la Colombie, le Salvador). A cet égard, les motivations complexes et

---

<sup>610</sup> CHARILLON (F), « *Les enjeux de réinvention d'une politique étrangère* », Colloque CERI ; « *L'Union européenne, acteur international* », Sciences Po. Paris 20 et 21 juin 2002.

<sup>611</sup> SMITH (A), « *Des systèmes qui font consister la vertu dans la prudence* » in Section II, Chap. II, 7<sup>o</sup> partie in « *Théorie des sentiments moraux* », Paris, PUF, 1999 première édition, 1759. p. 22.

<sup>612</sup> SMITH (A), Idem. p. 24

<sup>613</sup> KEOHANE (R), et NYE (R), « *Power and Interdependence* », in BATTISTELLA (D), « *Théories des relations internationales* » Ch.12, « *La coopération* », Éditions Presses de la Fondation Nationales des Sciences Politiques, Paris, 2003. pp370. La liste n'est pas exhaustive.

ambiguës mènent parfois à l'inégalité de l'aide octroyé selon le caractère urgent ou important des objectifs mis en œuvre dans le pays tiers.<sup>614</sup>

Néanmoins, les raisons d'aider sont de nature complexe, aléas de la mémoire, de l'histoire, de la politique et de l'économie. Elles sont pourtant enracinées dans un discours politique prônant le développement. A ce titre, la coopération s'instrumentalise à travers la promotion de la sécurité comme gardienne des valeurs et intérêts de la politique étrangère européenne.

Dans un contexte d'interdépendance et de coopération, la sécurité n'est pas uniquement le « coffre fort » des valeurs européennes mais également la finalité ultime qui conduit les relations européennes vers l'Amérique latine et le reste du monde (II). L'Union européenne instrumentalise ainsi intérêts politiques et valeurs normatives de politique étrangère dans une logique de sécurité, de pacification des relations afin de maintenir de bonnes relations avec ses lointains voisins latino-américains avec lesquels ils partagent les mêmes valeurs de dignité humaine.

### **Paragraphe I. Sécurité... What do you mean ?<sup>615</sup>**

A travers les différentes époques, la sécurité a été remise en question maintes fois. Sa complexité mais aussi son intangibilité, font d'elle un objet très contesté. De nos jours, le thème de la sécurité reste d'une actualité cruciale. La complexité du sujet a transformé l'analyse des perceptions et des pratiques de « la sécurité » ces dernières années. Mais qu'est ce exactement ? Les débats théoriques portent désormais sur l'examen analytique et conceptuel qui a des incidences sur la manière dont la sécurité se rationalise, se pratique et se perçoit. Le débat entretenu par les divers auteurs spécialistes en la matière vise à réduire les

---

<sup>614</sup> L'Espagne ainsi, s'est intéressée à l'octroi de l'aide aux pays de l'AL (même si c'est un choix absolument stratégique). La France consacre une grande partie de son aide aux anciennes colonies aux pays de la méditerranée et les territoires d'Outre-mer ainsi qu'à ses voisins proches (à eux seuls ils captent plus du 65% de l'aide française). Le partenariat ACP est le rival majeur du partenariat ALC, non seulement pour la destination de l'aide internationale (premier récepteur de l'aide européenne, du double de l'aide octroyée pour les pays de l'Amérique latine) mais aussi pour avoir assisté à la naissance d'un processus originel, unique en son genre, bien orienté et créé ad hoc aux besoins des pays de l'Afrique. La sélectivité de l'aide, basée sur les besoins des pays les plus pauvres ou en faveur des États qui ont amorcé des véritables processus démocratiques, ne peut faire face à l'histoire des relations internationales notamment à l'histoire de l'Afrique.

<sup>615</sup> In HUYSMANS (J), "*Security! What do you mean?, From concept to Thick Signifier*" in *European Journal of International Relations* vol 4 (2), 1998, p.26.

limites, les ambiguïtés et les inconsistances de son usage en proposant une référence qui cherche à rehausser la clarté de sa signification.

Les perceptions de la sécurité dans les pays évoluent à cause du contexte international, des difficultés ou de motivations internes ou encore des changements politiques (droite vs gauche, démocratique vs autoritaire...). Ceci tend à démontrer qu'il n'existe pas *une définition de la sécurité* unifié qui soit valable pour tous les pays et à toutes les époques. Le même problème se produit quand il s'agit de définir une série de concepts à caractère amorphe, abstrait et souvent très idéologique pour ne pas dire idéaliste, telles la paix, la démocratie, la norme, le pouvoir, la souveraineté et aussi la gouvernance mondiale. Il s'agit des constructions ou des reconstructions des notions, des formulations ou reformulations d'anciennes notions qui n'enlèvent point à la complexité de la notion elle-même. Ainsi, la sécurité telle une incertitude conceptuelle, est une notion *essentiellement contestée*<sup>616</sup>. Elle est et sera toujours du domaine essentiel national mais avec un champ d'action global.

Pour comprendre la sécurité, il nous faut revenir aux sources. La question qui se pose ici, est la façon dont cette notion se comprends et s'applique dans un environnement international et surtout quelle est sa nature. Les différentes théories des relations internationales nous permettent d'imaginer un environnement dans lequel la sécurité peut être définie grâce à une diversité d'éléments tels la perception de la menace et son éventuelle sécurisation grâce au discours politique. La vision actuelle de la sécurité européenne intègre d'autres éléments, d'autres secteurs et d'autres référents qui concernent directement l'État. La notion se libéralise de telle sorte que l'État n'est pas son seul et unique objet d'analyse. Dans cette logique d'élargissement des secteurs et des acteurs de la sécurité, l'importante contribution européenne est le résultat de l'émergence d'un laboratoire des nouvelles formes de sécurité : une sécurité globale, dans les termes de Peter Hough, c'est-à-dire élargie, non seulement en ce qui concerne les différents domaines mais aussi les différentes menaces à la sécurité<sup>617</sup>. Parmi ces menaces nous trouvons, les menaces militaires des États, menaces militaires des acteurs non étatiques, les menaces économiques, sociales, environnementales, celles concernant la santé, la nature et les accidents qui menacent l'équilibre sécuritaire.<sup>618</sup>

---

<sup>616</sup> GALLIE (WB), "*Essentially Contested Concepts*", in BLACK (M), "*The Importance of Language*", Ed. Englewood Cliffs, Prentice Hall, UK, 1962 p. 121-146.

<sup>617</sup> HOUGH (P), « *Understanding Global Security* », Editions Routledge, London 2004.

<sup>618</sup> Pour plus d'information voir HOUGH (P), Idem.

En effet, la sécurité est pour l'Union européenne et ses États membres un enjeu politique essentiel à sauvegarder et à exporter, à travers la promotion d'une politique étrangère aux contours sécuritaires dont l'outil essentiel est la promotion de la coopération caractéristique de la puissance européenne de caractère « soft ». Les principaux atouts en sont la diplomatie, la coopération, la prévention ainsi que le dialogue politique et la négociation avec les pays tiers.

Paradoxalement, la *Soft Security* n'est pas à l'abri de l'influence des politiques de sécurité dures contre lesquelles l'Union européenne peut bien sur s'opposer mais qu'elle ne peut pas contraindre à reculer. L'offensive américaine en Irak en est le témoin

Les outils de la sécurité européenne, les nouvelles formules de la sécurité et une politique stratégique de coopération pour la sécurité à l'égard des pays tiers est mise en œuvre à travers une série de dispositions spécifiques de politique étrangère, fruit du processus bureaucratique de décision qui se déroule au sein des institutions européennes, créatrices de politique étrangère, fonctionnant comme un laboratoire européen de paix.

Cette partie soulève une série de questions sur le processus de mise en œuvre des instruments politiques vers les pays tiers accompagnés d'une logique politique de sécurité, cœur de la politique latino américaine de l'Europe.

### **A. Entre réalité, perception et incertitudes conceptuelles.**

Définir la sécurité n'est pas sans péril. Non pas parce qu'il conviendrait d'analyser tous les domaines de la vie sociale mais surtout parce que cette notion est façonnée idéologiquement. Parce qu'étant un concept *sujet à contestation* (comme la plupart des concepts en science politique tels l'État, l'intérêt national, la démocratie, entre autres) elle est source d'innombrables débats et approches théoriques qui nous proposent une richesse conceptuelle et sans doute nous enseignent la réalité de la notion. Le caractère insoluble des différentes approches nous montre ainsi son évolution comme celle de ses référentiels et nous guide pour y trouver son *sens*, mais hélas, il ne nous apprend pas la véritable signification de cette notion.

Ce n'est donc pas parce qu'un concept est essentiellement contesté qu'il interdit toute tentative d'éclaircissement. Au contraire, selon Bertrand Gallie en vertu de sa nature et de ses

principes, un concept sujet à débat doit accepter le prix de la contestation pour une plus grande clarté conceptuelle. L'auteur affirme « *qu'adopter la posture contraire reviendrait à se former une rigidité et même un nihilisme, sur le fait qu'aucune notion ne serait plus digne d'être appréciée à sa juste valeur* <sup>619</sup> ». Malgré l'affirmation de Bertrand Gallie, il est important de mentionner que la clarté conceptuelle est et restera loin de toute perfection analytique

Selon Emma Rostchild, la racine latine de la *sécurité* relève d'un « oxymore », c'est-à-dire d'une contradiction. Il s'agit de l'alliance de deux mots de sens incompatibles. La particule *sine* (sans) et l'idée de *cura* (soin)<sup>620</sup>. Les deux éléments mis ensemble *sine + cura* donnent à la sécurité un sens déconcertant : le manque ou l'absence de soin ? C'est-à-dire, tout à fait le contraire de ce que cette notion évoque aujourd'hui : l'état grâce auquel on ne se sent pas menacé<sup>621</sup>. Vers la seconde moitié du XVII<sup>e</sup> siècle et au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, la notion s'associe à l'idée selon laquelle la sécurité est « *un objectif commun aux individus et aux groupes et États* <sup>622</sup> ». Ainsi tissé dans la maille de l'évolution des traditions sociétales vers l'époque de la Révolution française, l'État devient le garant ultime de la sécurité. « *Il doit protéger la sécurité de son territoire par la force des moyens militaires ou diplomatiques* »<sup>623</sup>. Adam Smith est le principal auteur à avoir plaidé en faveur de l'État comme étant chargé de protéger la société de la violence et de l'invasion extérieure. L'idée de la sécurité nationale est à l'origine de l'évolution de cette notion. Il n'y a pas un vrai consensus sur le moment exact du tournant conceptuel de cette notion, néanmoins le but du tournant du concept a été le désir de l'association des activités de défense militaires de l'État et celles de la sauvegarde de l'intérêt national comme le montrent les différentes approches théoriques réalistes des relations internationales.

## **B. Realpolitik et politique étrangère**

Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, le courant théorique réaliste a nourri la plupart des travaux sur le thème de la sécurité et de la politique étrangère. La sécurité du territoire national était au-dessus de toute autre

---

<sup>619</sup> GALLIE (WB) Op. Cit. p. 121-146.

<sup>620</sup> « *Oxymore* », Dictionnaire Hachette, Édition 2007. p 1473. ROSTCHILD (E), « *What is Security?* » in Revue Dædalus Vol. 124, n°3, Été 1995, p61.

<sup>621</sup> ROSTCHILD (E), « *What is Security?* » in Revue Dædalus Vol. 124, n°3, Été 1995, p61.

<sup>622</sup> ROSTCHILD (E), Idem.p 64.

<sup>623</sup> Idem.

considération, par exemple celle des droits de l'homme et des citoyens. La sécurité de l'international était aussi considérée comme faisant partie du domaine national. Il y avait dans la notion classique de sécurité nationale, un présupposé fondamental: une séparation très claire entre le *Soi et l'Autre, le National et l'Étranger, le menacé et le menaçant*. Cette notion, également caractéristique de l'école réaliste de Hans Morgenthau donnait la priorité absolue à l'État. La sécurité nationale était considérée comme la sécurité de l'État, de ses ressources et de ses institutions. La situation des États associés n'était pas fondamentale, alors que les ressources du pouvoir de l'État l'étaient, qu'il s'agisse du territoire, de la population, des ressources naturelles... Etc. L'intérêt national était l'intérêt de l'État, et il était défini par l'État lui-même. Il était représenté par le gouvernement. Ce thème ne faisait même pas partie des préoccupations des auteurs classiques en la matière comme le montre le modèle de l'Acteur Rationnel de Graham Allison dans les processus de prise de décision. L'intérêt national était un fait indiscutable, précieux et non-négociable. Le gouvernement l'exprimait unilatéralement au nom de l'État. Les menaces extérieures ou intérieures étaient des menaces contre l'État ou contre ses instruments de pouvoir dans une vision qui séparait l'État de l'extérieur, dans une conception où le monde était défini comme un territoire tel que le conçoit Hobbes, selon lequel « *l'homme est un loup pour l'homme*<sup>624</sup> », chaque État était un loup pour les autres États.

Dans cette conception, l'impératif majeur de la sécurité consistait à augmenter le pouvoir national ou à entraver l'extension du pouvoir des autres. Par conséquent, la sécurité de l'État était essentielle. Cette dernière remarque ne veut pas dire pour autant que les États ont perdu de leur actualité. Bien au contraire il y a dans le monde contemporain une présence active et forte des États, même dans des processus d'intégration (garantis en bonne partie par ces mêmes États) comme dans le cas de la construction européenne. La présence sans cesse croissante de la société civile, des multinationales, des régions et des groupes actifs d'intérêts de par le monde entier font que l'État n'est pas le seul à être placé au centre des considérations, mais il reste l'essentiel du domaine des études de sécurité et des relations internationales<sup>625</sup>.

Qu'est alors la sécurité ? Selon l'approche réaliste défendue par Giacomo Lucciani, il s'agit de la *capacité à résister à toute agression extérieure*<sup>626</sup>. Pour Frank N. Trager et Frank

---

<sup>624</sup> HOBBS (T.), « *Le citoyen ou les fondements de la politique* », UK, 1642. (Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi Dans le cadre de la collection : "Les classiques des sciences sociales".

Site web : [http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques\\_des\\_sciences\\_sociales/index.html](http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html) )

<sup>625</sup> Pour une étude plus approfondie sur le constructivisme dans le domaine de la sécurité, voir la thèse de doctorat de David Morin, intitulée « *Sécurité et identité nationale* », Université de Laval (Québec), 2004.

<sup>626</sup> LUCCIANI (G), "The Economic Content of Security", in *Journal of Public Policy*, vol.8, n°2, 1989, p.151.

Simonie, *la sécurité est cette partie de la politique gouvernementale qui a comme objectif central la création de conditions nationales et internationales favorables à la protection et à l'extension des valeurs vitales nationales contre des adversaires existants ou potentiels*<sup>627</sup> ». Quant à Arnold Wolfers, il établit une distinction entre l'objectif et le subjectif. « *Dans un sens objectif, la sécurité mesure l'absence de menaces pesant sur les valeurs acquises ; dans un sens subjectif, elle désigne l'absence de peur que ces valeurs soient attaquées*<sup>628</sup> ».

Selon l'approche réaliste de Kenneth Waltz, la sécurité se réfère à la protection contre les agressions armées ou la violence organisée, provoquées par des unités actives<sup>629</sup> (les États dans le paradigme du Réalisme classique). Pour sa part, Ole Weaver inclut dans sa notion des éléments qui continuent à être à fort caractère national, la spécificité de la société, le maintien des schémas traditionnels telles les pratiques nationales, en acceptant une évolution si et seulement si, elle est jugée convenable pour l'ensemble sociétal. A partir de cette formule l'auteur développe une notion de sécurité plus vaste ;

*« La sécurité est la capacité d'une société à conserver son caractère spécifique malgré les conditions changeantes et des menaces réelles ou virtuelles, plus précisément, elle concerne la permanence des schémas traditionnels de langage, de culture, d'association, d'identité et de pratiques nationales ou religieuses, compte tenu des nécessaires évolutions jugées acceptables »<sup>630</sup>.*

Ole Weaver affirme ensuite que la sécurité d'un acteur particulier est indissociable de la stabilité du système international dans son ensemble.

Contrairement à Ole Weaver, Barry Buzan considère la sécurité comme la poursuite de la liberté de toute menace<sup>631</sup>. Cependant la sécurité de qui ? Comment ? Pour quoi ? Et où ? L'État nation, l'individu, une collectivité ? Quelle est pour Barry Buzan l'unité de référence de sa notion de sécurité ? Selon l'école critique, il faut pouvoir se protéger avec succès et pour

---

<sup>627</sup> TRAGER (F) et SIMONIE (F), "An Introduction to the Study of National Security" in TRAGER (F) et KRONENBERG (P) (eds), "National Security and American Society" Éditions Lawrence, University Press, Kansas, 1973, p.36.

<sup>628</sup> WOLFERS (A), "National Security as an Ambiguous Symbol", Political Science Quarterly, vol 67 n° 4, 1952 Réédité in WOLFERS (A), "Discord and Collaboration, Essays on International Politics". John Hopkins University Press, Baltimore, 1962, p.150

<sup>629</sup> La question majeure des relations internationales selon les réalistes, n'est plus la quête de l'équilibre via la puissance mais la recherche de la sécurité.

<sup>630</sup> WEAVER (O), "Societal Security: The concept" in WEAVER (O), "Identity Migration and the new Security Agenda in Europe", Éditions Pinter, London, 1993, p. 17-40.

<sup>631</sup> "The pursuit of freedom from threat", in BUZAN (B), "People, States and Fear, An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era", Éditions Longman, Second Édition, London, 1991 p. 18.

cela il faut connaître la menace, qu'elle soit militaire ou non militaire, les risques économiques, dégradations environnementales, pertes d'identité, entre autres. C'est ainsi que la notion de la sécurité de Barry Buzan souligne la capacité de l'État à préserver ses valeurs. D'après lui ;

*« Dans le contexte du système international, la sécurité désigne la capacité des États  
et des sociétés à préserver l'autonomie de leur identité  
et leur intégrité fonctionnelle<sup>632</sup>. »*

Les menaces à l'identité et à l'intégrité de la nation existent-elles de façon objective (présentes) ou de façon subjective (imaginaires ou latentes tels Arnold Wolfers) ? A quel moment ou par quel moyen une menace devient-elle un enjeu de sécurité ?

Un enjeu de sécurité, au sens large, est certainement aussi à la racine de toute notion d'intérêt national. Une menace, qu'elle soit objective ou subjective, devient un enjeu principal de la sécurité si celle-ci a trait à l'intérêt de la nation, c'est-à-dire si elle menace à la stabilité nationale. Par conséquent, on perçoit la menace de la même façon que la sécurité. Cette dernière sera développée en réaction à l'environnement dangereux qui l'entoure afin de s'en protéger. Elle est de caractère *réactif* parce qu'elle s'adapte en fonction de la nécessité de protection des citoyens de la nation. Elle est d'abord définie en termes de sauvegarde de l'intérêt national. Elle est ainsi ancrée sur une logique purement nationale de protection de l'environnement extérieur qui est perçu comme hostile. Il est fort possible que face à une situation concrète, il soit souvent difficile voire impossible de le définir de façon univoque, même dans une perspective à long terme. De même que dans le domaine de la sécurité, il est difficile de défendre l'idée selon laquelle l'intérêt national est définissable de façon absolue comme un objet qui existerait en soi, parce qu'il découlerait du principe de la survie identitaire<sup>633</sup>.

L'intérêt national comme la sécurité, sont des arguments politiquement forts qui prennent une signification particulière, voire un sens unique dans le contexte de la défense des enjeux de

---

<sup>632</sup> BUZAN (B), Idem. p. 65-96.

<sup>633</sup> La notion d'intérêt national n'est bien sûr pas le seul concept essentiellement contestable, presque tous les concepts des relations internationales tels que la puissance, intérêt national, équilibre de puissances, ordre international ; ainsi que les concepts de la science politique tels que la démocratie, le droit, la liberté, le pouvoir, suscitent autant des débats vu sa nature abstraite.

politique étrangère européenne. A cet égard, la notion de Charles-Philippe David est intéressante : elle propose de considérer la sécurité au sens le plus large du terme comme propre à un individu qui n'est pas en danger vu ses capacités à se défendre de la menace.

*C'est-à-dire, [...] comme l'état d'un sujet qui s'estime non menacé par tel ou tel danger ou pense avoir les moyens d'y répondre si ce danger vient à devenir actuel<sup>634</sup>.*

La sécurité est ainsi un argument politique pour l'État. Ole Weaver nous permet de comprendre que la sécurité est aussi un acte de discours [...]. En disant « sécurité », un représentant de l'État déplace le cas particulier dans un espace défini, en exigeant des moyens spéciaux pour mettre fin à ce développement<sup>635</sup> ». Cet argument serait aussi applicable pour l'intérêt national et les menaces, notions qui étant mises au centre des préoccupations de l'État, deviennent importantes grâce à un acte de discours.

## **Paragraphe II. L'approche européenne de la sécurité élargie**

Citées auparavant, les définitions de Trager-Simonie, Arnold Wolfers et Kenneth Waltz, penchent vers la vision réaliste de la politique internationale dans lequel l'objectif central de l'État est la quête de la puissance à travers l'intérêt national. Ole Weaver en revanche, (personnage qui a suscité tout un courant de littérature appelé l'école de Copenhague) nous présente en quelque sorte un piège : Le fait de « dire » la *sécurité* permet au décideur d'exiger les pouvoirs pour contrer la menace. Cette perception est partiellement vraie : quand une question relève du domaine de la sécurité, il n'est pas nécessaire de le *dire* avant que l'on sache qu'un problème existe. La notion n'est que partiellement utile parce que *dire sécurité* signifie sécuriser. Nous passons de la notion de la *sécurité* à la notion de *sécuritisation* aussi chère à Weaver. La sécuritisation est donc, « la désignation d'un objet comme étant une menace par une autorité légitime acceptée comme telle par une audience significative<sup>636</sup> ». Ayant pour objectif l'éclaircissement de la notion de sécurité, Charles Philippe David et Jean-

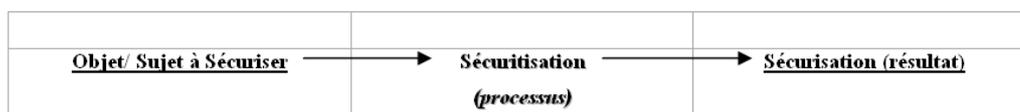
---

<sup>634</sup> DAVID (D), « Sécurité », in MONTBRIAL (T), KLEIN (J), « Dictionnaire de Stratégie », Éditions PUF, Paris, 2000. p. 500.

<sup>635</sup> WEAVER (O), « *Securitization and Desecuritization* », in LIPSCHUTZ (R), (ed), « *On Security* », Columbia University Press, Columbia, 1995. p. 46-86.

<sup>636</sup> BUZAN (B), WEAVER (O), WILDE (J), « *Security: A New Frame for Analysis* », Éditions Lynne Rienner Publishers, Boulder London, 1994. p. 37.

Jacques Roche se penchent ici sur la différence entre sécurisation et sécuritisation<sup>637</sup>. Le premier terme (sécurisation) renvoie la notion vers un objet, un espace ou un sujet donné. La sécurisation est l'art de sécuriser. Quant au second concept, la sécuritisation, il transforme un sujet donné en question de sécurité. Il concerne le passage de la sécurité à la sécurisation d'un objet, individu ou domaine, c'est-à-dire l'étape précédente à la sécurisation. (De l'anglais *security*= *securitisation*= *securisation*).



Contrairement à la définition d'Ole Weaver, la définition de Barry Buzan possède une contrainte principale, le manque d'une claire définition des termes qui composent la notion de sécurité, tels que *l'autonomie, l'identité et l'intégration fonctionnelle*, soulèvent davantage la complexité de la notion.

Finalement la notion d'Arnold Wolfers, centrée sur le territoire national, a mis en exergue les deux pôles de la sécurité nationale. Ces deux dimensions doivent absolument être présentes pour une compréhension réaliste du concept de sécurité nationale même s'il y a absence de menaces militaires, la population ne doit pas vivre dans un État d'insécurité. En effet, la notion d'Arnold Wolfers paraît présenter un potentiel conceptuel. La sécurité pour qui ? Pour quelles valeurs et quelles menaces ? Ces deux questions nous aident à réfléchir sur le fait que le domaine de la sécurité étant réactif, il doit être redéfini à chaque fois que la sécurité est menacée par l'environnement, par la société, par l'individu ou groupes d'individus. C'est pour cela que nous assistons dans le débat contemporain à une restructuration de la notion de sécurité à travers son éventuel élargissement

C'est grâce à cette conception plus large, que nous percevons bien que tout le système doit être réévalué de telle sorte que l'on puisse contenir tous les secteurs. Toute la gamme de secteurs résulte d'une importance cruciale pour le bien être des États, des nations et de l'individu qu'il faut sécuriser. Il n'y a pas de limites concernant l'élargissement puisque les domaines à sécuriser seront ceux qui touchent de façon directe ou indirecte la sécurité des secteurs mentionnés et, par la suite, les secteurs appartenant à l'intérêt national. Cependant

---

<sup>637</sup> DAVID (CH), et ROCHE (JJ), « *Théories de la sécurité* », Éditions Montchrestien, Coll. Clefs de Politique, Paris, 2002, p. 106.

quels sont les risques d'un élargissement de cette notion ? N'a-t-elle vraiment pas de limites ? Existe-il les instruments pour cette nouvelle vision de la sécurité ?

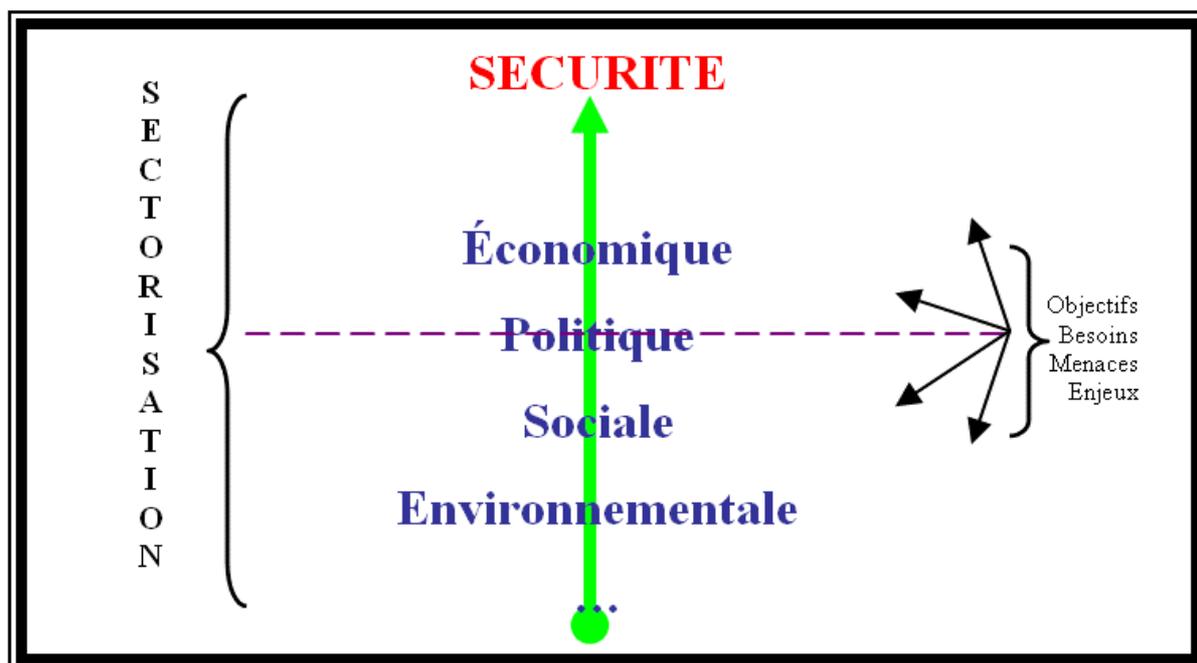
En tout état de cause, c'est bien le post 11 septembre qui a posé un réel défi sur les principes et vecteurs de sécurité de l'Union européenne dans l'action internationale. Sous l'influence de la guerre contre la terreur « *the war on terror* ». Il y a eu une tendance qui privilégiait la sécurité en termes absolus, (sécuritisation), interprétant un grand nombre des questions de sécurité sous un même prisme. L'Union européenne n'a pas été épargnée par cette tendance que les États-Unis avaient pour privilégier l'option strictement militaire au détriment des autres options. La sécuritisation des questions de caractère humanitaire, comme celle de l'immigration, a affaibli le respect de la règle de droit et de la justice dans la lutte contre le terrorisme international. Cette prédisposition à la sécuritisation a brouillé la différence entre la sécurité extérieure et la sécurité interne laquelle est en contradiction avec les traditions constitutionnelles de certains États membres, notamment ceux dont les démocraties ont au même temps été mises en péril par l'intervention militaire.

A cet égard, l'Union européenne a démontré son attachement aux techniques multilatérales plutôt qu'à l'usage de la force pour la solution des conflits et la lutte contre le terrorisme. Contribuant amplement au concept de « sécurité internationale », elle a fait émerger la notion de multilatéralisme, de l'oubli dont sa pratique était victime. Cette idée est devenue le défi majeur de l'Union européenne contribuant, d'une certaine façon, à la complexité de la notion (B). L'Union européenne contribue ainsi au développement du multilatéralisme tout d'abord en vertu de sa propre expérience et ensuite, non seulement pour contraindre les grandes puissances mais comme un moyen de lutte contre les problèmes de sécurité qui accablent non seulement les citoyens européens mais les citoyens du monde entier, dans le but de lutter contre les problèmes globaux de façon pacifique.

C'est à ce moment précis que la Stratégie européenne de sécurité définit le multilatéralisme effectif nécessaire dans un monde hanté par les défis globaux de la sécurité, les marchés globaux et les médias globaux, la sécurité et la prospérité dépendront d'un multilatéralisme effectif et efficace. Il est important de mentionner ici que la centralité de cet objectif n'a pas été contestée. De cette façon un consensus a émergé, celui qui défend ainsi l'idée que le multilatéralisme effectif est le fil conducteur de la politique étrangère européenne qui définit de la même façon son action extérieure.

A cet effet, la notion de sécurité peut être interprétée de plusieurs façons, comme nous avons pu le constater précédemment. Néanmoins, si elle est analysée par secteur d'activité il est possible que la définition soit plus claire, plus précise, plus adaptée et surtout moins globale. La sectorisation ou l'analyse par secteur de sécurité, est une source de l'élargissement de la sécurité. Cette sectorisation est aussi une méthode dont les premiers développements se trouvent dans l'ouvrage *The logic of Anarchy : Neorealism to Structural Realism*, de Barry Buzan, Charles A Jones et Richard Little de 1993. Parmi les avancées des études de sécurité, l'apport de Buzan et ses collègues à l'extension de la sécurité à d'autres questions que les enjeux militaires traditionnels est essentielle. La sectorisation est ainsi, une façon d'analyser le système international par volet d'activité<sup>638</sup>. Chaque secteur économique, politique, environnemental ou social apporte un éclairage dans le domaine de la sécurité qui le concerne. De cette façon, la nature de la menace varie à l'intérieur de chaque secteur et affecte la sécurité de l'acteur étatique d'une manière spécifique<sup>639</sup>. Il est représenté dans le schéma de la sectorisation de la sécurité.

**Schéma 19. L'analyse horizontale par secteurs de la sécurité**



Source. Élaboration propre à travers la lecture de BUZAN (B.), « Security, à Framework for Analysis » Éditions Riennes, Londres, 1998. P239.

<sup>638</sup> BUZAN (B), JONES (CH) et LITTLE (R), « *The logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism* », Éditions Columbia University Press, New York, 1993.

<sup>639</sup> BUZAN (B), JONES (CH) et LITTLE (R), Idem. p. 34.

Les différents secteurs de la sécurité représentés dans le schéma précédent sont des « lentilles à travers lesquelles apparaisse un aspect particulier de la relation et des interactions existant entre l'ensemble d'unités constituant le système international <sup>640</sup> ». Partant alors du postulat que le terme de sécurité peut revêtir des formes très variées, sa sectorisation va remplir deux fonctions. Premièrement, elle va permettre de différencier les différents types d'interactions en précisant quels acteurs et valeurs sont à la fois caractéristiques et fondatrices des différents secteurs. Deuxièmement, elle va souligner la spécificité des conditions de survie et des menaces existentielles émergeant de chaque secteur.

Le sens pratique de la sectorisation réside dans le fait qu'elle permet d'établir une séparation des secteurs de la sécurité, secteurs qui sont en eux même complémentaires. Elle permet d'approfondir dans les niveaux d'analyse régionale, globale, internationale, locale ou individuelle. Selon la nécessité empirique, chaque secteur peut être analysé de façon horizontale, permettant ainsi une meilleure appréciation de désirs de sécurité, des besoins de cette même sécurité mais aussi des menaces de chaque secteur ou secteurs à sécuriser <sup>641</sup>. A cet effet, la sectorisation n'implique pas la création d'un système d'analyse cloisonné mais d'un ensemble ouvert au sein duquel les différents secteurs peuvent s'interpréter et ainsi devenir complémentaires. Or cette « assouplissement » des secteurs se révèle-t-il satisfaisant au regard des spécificités des questions de sécurité internationale ? La réponse est oui. En effet, la sécurité recouvre plusieurs types de préoccupations complémentaires et non antinomiques qui concernent les différents domaines précités. Ces préoccupations constituent, avec les questions touchant à l'efficacité de la sécurité internationale selon la perception de l'Union européenne, des pôles indissociables d'un même ensemble qui ne peuvent être envisagés l'un sans les autres. Par exemple, toute augmentation d'une menace terroriste entrainera un regain d'attention pour les programmes destinés à augmenter l'efficacité de la surveillance et du contrôle de l'information des services de renseignement de même que dans l'utilisation optimale des budgets qui leur sont attribués et dans le développement de stratégies alternatives. Les enjeux de sécurité sont également formulés en réaction à l'apparition de menaces présentées comme externes et objectives. Mais le sont-elles vraiment ? Si la sectorisation permet de prendre en considération le fait que les secteurs et les acteurs évoluent et se trouvent étroitement liés, elle ne permet pas de mettre en lumière le fait que l'on peut y

---

<sup>640</sup> BUZAN (B.), « *Security, a Framework for Analysis* » Editions Lynne Rienner Publishers, Boulder London, 1998, p239.

<sup>641</sup> BUZAN (B), JONES (CH) et LITTLE (R), Op. Cit. p. 44.

trouver également des valeurs communes, des craintes similaires face à des menaces identiques, mais aussi des idées de survie partagée entre les secteurs. Comme mentionné plus haut, la sécurité internationale, au moins celle idéologiquement créée et défendue par l'Union européenne à l'égard des pays tiers, ne relève pas de la juxtaposition des champs de la sécurité distincts mais de l'imbrication des tous les secteurs de la sécurité concernés, politiques, économiques, sociaux, environnementaux... grâce à la connexion naturelle que constitue la quête de l'efficacité de la sécurité globale à la recherche d'un environnement durable de paix.

La suite de cette partie concernera l'apport du laboratoire européen en ce qui concerne la sécurité et le processus de sécurisation grâce à la sectorisation de secteurs spécifiques de sécurité dans les relations internationales ; comme proposée par Barry Buzan<sup>642</sup>.

Paragraphe II. Le concept de sécurité globale : l'art d'introduire la sécurité dans tous les agendas politiques

Dès sa création, l'Union européenne avait pour objectif « *d'affirmer son identité sur la scène internationale* (art 1<sup>er</sup>, 5, B al 2 du Traité de Maastricht) *par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune*, (art 1<sup>er</sup>, 3, al 1 Traité d'Amsterdam) *susceptible de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès à travers le monde*<sup>643</sup> ». Bien avant que le Traité d'Amsterdam accorde les atouts juridiques pour le développement de la Politique extérieure de sécurité commune, les valeurs européennes de politique étrangère tournaient déjà autour de la sécurité. C'est donc cet objet qui a été le plus recherché, valorisé et apprécié. La sécurité est devenue depuis sa création, non seulement un outil et un moyen, mais aussi une valeur européenne fondée sur une conception réaliste des relations internationales. Kenneth Waltz, appartenant à l'école réaliste, n'hésite pas à affirmer que *la sécurité est « l'objectif premier »* des États, celui qu'« *encourage à satisfaire* » le système international et les États, parce que « *ce n'est qu'à condition que leur survie soit assurée que les États cherchent à satisfaire d'autres buts tels que la tranquillité, le profit ou la puissance*<sup>644</sup> ».

Du temps de la guerre froide, la sécurité était d'application purement stratégique et de défense militaire face à une menace clairement identifiée. Il s'agissait de se protéger de l'ennemi par le développement de moyens militaires. Le nucléaire, le monde bipolaire, la menace, les

---

<sup>642</sup> BUZAN (B.), « *Security, a Framework for Analysis* » Idem. p27.

<sup>643</sup> Art 1<sup>er</sup>, 3, al 1 du Traité d'Amsterdam, Ibid.

<sup>644</sup> WALTZ (K), « *Theory of international politics* », Éditions Mc Graw-Hill, New-York 1979. p.126

systèmes de sécurité et les dilemmes de sécurité étaient en vogue à l'époque de la guerre froide. A la fin de cette période et lors de la disparition de la menace clairement identifiée, il était évident que les atteintes à la sécurité ne résidaient pas dans la perspective d'un holocauste nucléaire mais dans une vision inédite des nouvelles logiques de sécurité, plus homogènes, plus rapprochées de l'individu. La nouvelle idéologie qui naît avec la fin de la guerre froide va transformer la perception des questions de sécurité en établissant une nouvelle hiérarchie des sources et secteurs d'insécurité.

La sauvegarde des valeurs communes des États membres de l'Union européenne est l'un des moteurs de l'élargissement de la notion de la sécurité. L'Union européenne va s'engager sur le chemin de la promotion de la sécurité humaine des populations européennes et extra européennes, et cela grâce à la mise en œuvre de sa politique extérieure, la PESC et son volet civil. Pour ce faire, elle s'engage tout d'abord avec le Traité de Maastricht à favoriser la sécurité sanitaire et médicale des hommes et femmes de l'Europe et du reste du monde (Titre X, A.129 du Traité de Maastricht).

Enfin, grâce au désir du renforcement de la sécurité sous toutes ses formes, l'Union européenne engage également avec le Traité d'Amsterdam tous les États membres à soutenir la Politique européenne de sécurité commune, (PESC)<sup>645</sup>. Dans le Traité d'Amsterdam, l'Union européenne rappelle un principe fondamental qui est une valeur commune des États membres : « *sans la sincérité et la confiance entre frères d'esprit, il n'y a pas de solidarité, pas de perception de l'interdépendance indispensable à l'instauration et au maintien de la paix et de la sécurité* ». Ainsi elle exige de ses membres le respect et l'établissement d'une sécurité élargie, c'est-à-dire sociale, économique et monétaire, politique, culturelle, environnementale...<sup>646</sup> .L'Union veut devenir une force de cohésion des relations internationales. Elle se déclare en effet partie prenante de toute question présentant un intérêt commun et ayant des implications internationales.

La sécurité globale affirme donc la nécessité de réponses planétaires aux nouveaux risques issus de l'interdépendance, de la mondialisation et de la globalisation des économies. La sécurité humaine privilégiera les communautés d'individus, en dépit et contre les États qui ne sont pas en mesure ou ne se soucient pas de préserver les droits et d'assurer les besoins

---

<sup>645</sup> T. Amsterdam .J1,1 al 2.

<sup>646</sup> T. Amsterdam, art 1<sup>er</sup>, 1,2, 5 al 1 et 3.

fondamentaux des hommes rassemblés sur leur territoire. Selon les différents Traités de l'Union européenne, la PESC participera à l'établissement de la sécurité démocratique sur des bases politiques et institutionnelles incontournables : la démocratie, l'État de Droit, les Droits de l'homme et les libertés fondamentales.

Avec l'avènement de la PESC, l'Union européenne transforme le paysage mondial en matière de sécurité. Cela veut dire que, grâce non seulement à la PESC mais à la construction politique européenne, l'abandon de la philosophie de la guerre concerne désormais leurs interrelations. Maurice Bertrand l'énonce plus clairement comme suit :

*« C'est la démonstration que l'esprit de coopération et d'amitié peut remplacer la notion d'ennemi dans les relations entre les peuples. C'est un modèle offert aux autres pays et qui ne peut manquer d'influencer très profondément la révolution intellectuelle et politique en cours...<sup>647</sup> »*

Une conception plus large de la sécurité concerne non seulement le niveau d'analyse tel que l'individu, l'État, la nation ou la planète, mais aussi les secteurs comme le politique, le militaire, l'économique, le social et l'environnemental, ainsi que les sources pertinentes susceptibles d'influencer les politiques de sécurité nationale. Ici la sécurité devient une notion *fourre-tout*, dans le sens positiviste du terme, c'est-à-dire une notion qui inclut d'autres approches contenant diverses réflexions sur le sujet d'étude et sur leurs méthodes d'analyse orientées vers cette notion<sup>648</sup>. Or, le risque d'un élargissement de telle envergure, est que tout ceci n'a de sens que si l'on sait faire la différence entre un processus de *sécuritisation* ou d'une démarche de *sécurisation* dans le langage d'Ole Weaver. Ensuite, si nous connaissons le champ de la sécurité élargie, nous connaissons aussi ses limites.

Nous pouvons ranger les domaines et les référents de la sécurité sur une même échelle de priorités. Néanmoins cette échelle de valeurs se verra modifiée par l'influence de

---

<sup>647</sup> BERTRAND (M), "La fin de l'ordre militaire", Éditions de la Presse des Sciences politiques, Paris, 1996, p.41.

<sup>648</sup> Le positivisme se concentre sur les faits empiriques, il serait, dans ce cas spécifique, un concept fourre-tout, à l'intérieur duquel on pourrait ranger à la fois le constructivisme, le postmodernisme, la théorie critique et même les études féministes de la sécurité. Le positivisme est remis en cause dans les études de sécurité parce que «les idées, les mots et le langage ne sont pas des miroirs de la réalité qui copient un monde 'réel' ou objectif [...], mais des instruments qui permettent d'appréhender le monde. Pour plus d'information voir NEUFELD (M), «Reflexivity and International relations Theory», in SJOLANDER (CT), COX (R) (eds.), « Beyond Positivism: Critical Reflections on International Relations », Éditions Boulder, L. Rienner Publishers, London, 1996, p. 15

l'environnement national et international. Il n'y aura jamais un équilibre parfait de sécurité entre secteurs et référents. Ainsi, l'acte de sécuriser tous les domaines de la sécurité qui concernent la nation, l'État et l'individu, ne veut pas pour autant dire que l'on fait de la sécurité. En effet, le déséquilibre au sein de la notion élargie de sécurité implique que le degré de sécurité atteint à l'intérieur d'un secteur se fait en détriment d'un autre secteur. Par conséquent, le degré de sécurité d'un acteur ou d'un secteur résultera de la somme totale de la sécurité assurée entre les secteurs et de la pression pour sécuriser ceux-ci.

En revenant encore à la nature réactive de la sécurité, les instruments pour sa mise en œuvre viennent après son élargissement. Revenons-nous à la case départ ? Étant dans une époque de paix « relative », serions nous en train de revenir au temps de la guerre froide pour la mise en œuvre de la sécurité élargie ? Cette nouvelle conception de la sécurité élargie favorise-t-elle l'usage de la force, de la sanction ou de la négociation ? C'est grâce à ces questions que nous pourrions nous rendre compte des éventuelles limites d'une notion élargie de la sécurité.

Dans la logique de la sécurité élargie, l'Union européenne est inspirée des conceptions anciennes et nouvelles de la sécurité. La question est ici de savoir à laquelle d'entre elles elle reste attachée.

Pour l'Union européenne, quels sont les domaines qui demandent une priorité de sécurisation ? Le passage de la Communauté à l'Union européenne est prometteur, affichant la tendance vers les nouvelles idées sécuritaires qui négligent l'usage de la force. Des idées nouvelles vont inspirer l'Union européenne dans son entreprise politique. En théorisant un peu, il est possible de dégager de la pratique communautaire trois systèmes, trois types de sécurité internationale constituant une perception nouvelle de la sécurité depuis une vision européenne. Il s'agit d'une façon nouvelle de concevoir la sécurité internationale qui fait désormais école dans les études internationales. Il s'agit notamment de la sécurité coopérative, la sécurité démocratique et la sécurité humaine.

### **A. La conception européenne de la sécurité en Amérique latine : sécurité coopérative, humaine et préventive**

A la fin de la guerre froide, l'Europe a appris à gérer ses conflits internes par la négociation, le dialogue, la coopération sans recourir aux moyens militaires. La mutation du système

international et la mondialisation n'ont fait que mettre en valeur l'originalité du laboratoire européen, qui reflète assez bien les contradictions qui affectent les débuts difficiles du nouvel ordre mondial. Les grandes idées qui vont inspirer l'Union pour soutenir son entreprise politique résident dans la défense de la démocratie et de l'État de droit, l'économie de marché, la sécurité interne et externe, la solidarité entre les États, les peuples et les hommes, ainsi que le respect des identités nationales et la promotion de l'identité européenne. Avec ces idées, elle développera, sans le savoir explicitement, une nouvelle forme de gouvernance de sécurité qui transcendera non seulement les frontières nationales mais aussi les frontières de l'Union européenne. Cette nouvelle entreprise politique aura comme principaux objectifs la promotion des normes et valeurs européennes qui tourneront autour des trois notions principales déjà mentionnées à savoir : la sécurité coopérative, la sécurité démocratique et la sécurité humaine.

1). La sécurité coopérative a pour objectif de prévoir les conflits potentiels et de les empêcher ou de prendre des mesures actives pour les faire cesser une fois qu'ils ont éclaté. Le concept de sécurité coopérative ne part pas du principe que toutes les crises peuvent être maîtrisées où que les guerres peuvent toujours être évitées. Outre une volonté de coopérer étroitement dans tous les secteurs possibles, la notion encourage plutôt à orienter des actions de prévention. Ce concept exige que le système comporte des règles et des normes de conduite communes, et que les pays soient capables d'en développer également en cas de manquement<sup>649</sup>

La sécurité coopérative présente les caractéristiques suivantes : elle est globale, multidimensionnelle et indivisible. Elle exclut le recours à la force et repose sur le partenariat entre tous les acteurs. Dans l'image du temple grec à trois colonnes, issu du Traité de Maastricht, la sécurité coopérative coexiste avec la sécurité par l'intégration. Le deuxième pilier consacré à la PESC et à la PESD et le troisième pilier consacré à la justice et aux affaires intérieures démontrent l'approche globale et multidimensionnelle de la sécurité coopérative au sein de l'Union européenne.

2) Dans le domaine de la sécurité démocratique, l'Union européenne est une union de droit et de démocratie, même si son fonctionnement interne est souvent perçu comme ayant un *certain déficit*. Un État non-démocratique ne peut pas entrer dans l'Union, comme l'a montré l'histoire de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal qui n'ont pu adhérer à l'Union

---

<sup>649</sup> WIJK (R), « *Vers une nouvelle stratégie politique pour l'OTAN* », Institut néerlandais "Clingendael" pour les relations internationales, Revue de l'OTAN, Édition Web, Vol. 46 - No. 2 Été 1998, p. 14-18. [http : //www.nato.int/docu/revue/1998/9802-05.htm](http://www.nato.int/docu/revue/1998/9802-05.htm)

européenne qu'à partir du moment où ils ont développé un système politique démocratique. Le cas de la Turquie aujourd'hui relève de la même problématique.

Dans le contexte du développement d'une logique de sécurité européenne, cette dernière se rapproche de la théorie libérale. En effet, ce n'est plus l'État qui est le principal référent de la nouvelle approche sécuritaire, mais de nouveaux acteurs et de nouveaux bénéficiaires. Les individus sont des acteurs aussi importants que les États. Avec cette métamorphose, la sécurité doit donc faire appel à de nouvelles méthodes allant au-delà de la sécurité militaire traditionnelle.

3). La sécurité humaine se trouve alors au centre des politiques et des études de sécurité. Il s'agit d'une notion élastique qui fait référence à un territoire, une population et un gouvernement<sup>650</sup>. Néanmoins les contours de la sécurité humaine sont flous dans la mesure où elle n'a pas vraiment de définition précise. Le bénéfice de son élasticité se perd au moment de définir les contours propres de la notion, puisqu'elle peut comprendre diverses préoccupations allant de la sécurité alimentaire à la survie des communautés. La première tentative pour créer une notion de sécurité humaine date de 1994 avec le rapport du PNUD sur le développement humain, et celle de Lloyd Axworthy, Ministre des Affaires étrangères du Canada pour lequel la sécurité humaine était un objectif de sa politique étrangère. Le Ministre Axworthy exprime ainsi la sécurité humaine : « *la protection des individus contre les menaces s'accompagnent-elle ou non de violence* »<sup>651</sup>. La deuxième définition est empruntée au Secrétaire Général des Nations Unies, M. Kofi Annan, qui écrit dans un rapport : « *Au lieu de faire des milliards de laissés-pour-compte, la mondialisation doit devenir une force positive pour tous les peuples du monde : c'est là notre plus grand défi... Nous devons apprendre à gouverner mieux, et à gouverner mieux ensemble... Le plus important, c'est que l'être humain soit au centre de tout ce que nous faisons* »<sup>652</sup>.

L'Union européenne pratique dans l'espace communautaire la doctrine de la sécurité humaine avec un système très sophistiqué de protection des droits de l'homme à deux niveaux : au niveau national et au niveau de la Cour de Justice de Luxembourg. Un troisième niveau parallèle existe avec la Cour européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg. La sécurité de

---

<sup>650</sup> ROCHE (JJ), DAVID (CH), Op Cit. p. 112.

<sup>651</sup> AXWORTHY, (L) et sa définition de la sécurité humaine de 1995, in ROCHE (JJ), DAVID (CH), Op. Cit. p. 113.

<sup>652</sup> Rapport A6/1007 ; ST/SM/7343: *Nous les peuples, le rôle des Nations Unies au XXI siècle*.

l'État dans ces systèmes, doit passer après la sécurité de l'individu. En somme, dans son fonctionnement interne et dans son comportement externe, l'Union européenne défend des questions de sécurité à l'égard des pays tiers, notamment les trois dernières ; à savoir la sécurité coopérative, démocratique et l'humaine. Il s'agit pour l'Union des trois notions qui constituent le pôle par excellence de toute entreprise de sécurité.

Or, la sécurité, on le sait, ne se résume cependant pas à trois notions, son étendu est désormais tout simplement immense.

Le nouveau *laboratoire* de sécurité européen ne repose en effet pas uniquement sur les trois notions de sécurité mentionnées auparavant mais aussi sur l'exportation de ces notions au-delà de ses frontières à travers la coopération et la promotion de la régionalisation à la lumière de l'expérience européenne. On notera l'extension constante du modèle européen avec les différents élargissements, de même qu'avec la signature des divers accords multilatéraux avec les pays de l'Amérique latine et le grand encouragement pour l'intégration régionale du continent.

Il s'agit aussi pour l'Union européenne, de recouper, modifier ou superposer ces notions de sécurité avec d'autres catégories. Il en est ainsi pour l'usage de la sécurité coopérative à travers la négociation et la mise en marche d'un accord économique. Un accord économique qui est frappé d'une forte conditionnalité politique peut il être considéré lors de sa conclusion comme un moyen de sécurité coopérative.

Dans cette notion se cachent les notions de sécurité incitative (la motivation de la création d'un nouvel accord) ainsi que la notion de sécurité préventive (la présence des conditions démocratiques et normes juridiques et économiques). Cette notion ne concerne pas uniquement la coopération à l'intérieur de l'Union mais elle introduit, en outre, une prévisibilité dans l'évolution des relations entre parties et constitue à la fois une mesure de coercition (accord suspendu en cas de non respect des conditions politiques) et un stimulus diplomatique (perspective d'une réactivation de l'accord si les conditions politiques sont à nouveau rencontrées).

Il est important de souligner que, dans le cas précis de l'UE, les configurations de la sécurité coopérative peuvent prendre surtout la forme de politiques incitatives en général à travers les accords et traités signés avec les pays tiers. De même, elle peut être du domaine coercitif et

imposer des sanctions pour le non-respect des clauses implicites des traités de coopération ou commerce<sup>653</sup>. Un exemple de politique incitative est celui des accords multi générationnels avec l'Amérique latine, représentés dans le tableau suivant.

**Tableau 14. Accords multi générationnelles avec l'Amérique latine, un exemple de politique incitative 1996-2008.**

<b>Pays</b>	<b>Accords signés</b>	<b>Total</b>
<b>Argentine</b>	-10 accords bilatéraux depuis 1990 et 42 Accords multilatéraux depuis 1945.	52
<b>Bolivie</b>	- 2 Accords bilatéraux (1990 et 1995) et 34 Accords multilatéraux depuis 1945	36
<b>Brésil</b>	- 7 Accords bilatéraux depuis 1992 et 44 Accords multilatéraux depuis 1945	51
<b>Chili</b>	- 12 Accords bilatéraux depuis 1998 et 34 Accords multilatéraux depuis 1945	46
<b>Colombie</b>	- 1 Accord bilatéral en 1995 et 34 Accords multilatéraux depuis 1945	35
<b>Costa Rica</b>	- 1 Accord bilatéral en 1995 et 35 Accords multilatéraux depuis 1945	36
<b>Équateur</b>	- 1 Accord bilatéral en 1995 et 42 Accords multilatéraux depuis 1945	43
<b>El Salvador</b>	- 1 Accord bilatéral en 1993 et 33 Accords multilatéraux depuis 1945	34
<b>Guatemala</b>	- 1 Accord bilatéral en 1993 et 37 Accords multilatéraux depuis 1945	38
<b>Honduras</b>	- 1 Accord bilatéral en 1993 et 35 Accords multilatéraux depuis 1945	36
<b>Mexique</b>	- 6 Accords bilatéraux depuis 1975 à 1997	6
<b>Nicaragua</b>	- 1 Accord bilatéral en 1993 et 35 Accords multilatéraux depuis 1945	36
<b>Panama</b>	- 1 Accord bilatéral en 1993 et 42 Accords multilatéraux depuis 1945	43
<b>Paraguay</b>	- 2 Accords bilatéraux en 1993 et 2007 et 34 Accords multilatéraux depuis 1945	36
<b>Pérou</b>	- 1 Accord bilatéral en 1995 et 42 Accords multilatéraux depuis 1945	43
<b>Uruguay</b>	- 4 accords bilatéraux depuis 1980 et 40 Accords multilatéraux depuis 1945	44
<b>Venezuela</b>	- 1 Accord bilatéral en 1995 et 29 Accords multilatéraux depuis 1945	30

Source : Élaboration propre. Données recueillis dans le site de la Commission européenne, Office des relations extérieures, EuropeAid, région Amérique latine, coopération par pays.

De cette façon, l'Union européenne fait de sa politique de sécurité un enjeu extérieur car il concerne l'exportation des valeurs et normes européennes à travers sa politique étrangère et

<sup>653</sup> Telle la clause démocratique désormais inscrite dans tous les accords de 4<sup>ème</sup> génération ou accords de partenariat politique.

concrètement à travers la signature des différents accords, allant des Droits de l'homme à la protection de l'environnement. En conséquence la sécurité européenne, qu'elle soit coopérative, humanitaire ou démocratique, préventive, incitative et coercitive, elle peut devenir une *valeur* dans la mesure où elle est estimée ou refusée, préconisée ou condamnée par la communauté internationale. Cependant quels outils assurent la protection des valeurs européennes ? Cette exportation se fait-elle par des moyens diplomatiques ou de recours à la force ? Quels sont les outils européens ? Par quelle logique politique la perception de la sécurité européenne se met en place en Amérique latine ?

## **B. Une voie possible de la convergence politique : sécurité préventive et sécurité coopérative.**

La sécurité comme politique et la défense comme moyen de cette politique constituent deux enjeux essentiels pour atteindre les objectifs de l'Union européenne. La mise en place d'une politique européenne de sécurité commune (PESC) a représenté un progrès incontestable vers l'instauration d'une Europe politique soucieuse des problèmes de sécurité au sein des États membres et à l'extérieur de l'Union européenne. L'interdépendance croissante, résultat du processus de mondialisation et la sécurité comme fin ultime de politique étrangère de l'Union européenne, est une conception doctrinale qui attire le monde entier.

L'idée de cette partie est de défendre le rôle qu'a eu l'Union européenne en tant que créatrice d'un laboratoire d'innovation, voire de paix, grâce aux nouvelles formes de sécurité et de l'importante contribution à l'élargissement des secteurs de la sécurité. Cette dernière est sa principale inquiétude politique à l'intérieur comme à l'égard des pays tiers. Le seul moyen de faire entendre cette préoccupation a bien été la politique étrangère «*soft*» de l'Union. La PESC et les politiques des institutions de l'Union européenne ont pour objectif premier de contribuer à la paix et à la sécurité internationale grâce aux normes et valeurs européennes, lesquels sont de caractère universel.

Les études constructivistes critiques ajoutent une grande valeur au domaine de la sécurité européenne. A partir du moment où nous acceptons l'idée que la sécurité est indivisible, le même raisonnement s'applique à la sécurité intérieure (intra européenne) et à la sécurité extérieure (extra européenne). Par ailleurs il est surprenant que les analyses se soient arrêtées à la seule dimension intérieure de la sécurité européenne qui logiquement forme un tout avec

la dimension extérieure, et plus encore quand on parle d'un *champ de la sécurité*, notion développée par Pierre Bourdieu<sup>654</sup>. Dans la notion de champ politique de Bourdieu, il s'agit de rappeler que les gens qui s'y trouvent, peuvent dire ou faire des choses qui sont déterminées par les autres membres du même champ<sup>655</sup>. Un champ politique pour l'Union européenne, serait celui de la PESC. Par exemple, dans le cadre de la PESC, les acteurs jouent un jeu particulier et à cet égard, ils sont relativement autonomes. Au cœur du champ politique, les acteurs sont obligés à se poser la question du principe de leurs actions politiques transformant ainsi le rapport de forces avec ceux qui se trouvent dans un autre champ politique<sup>656</sup>.

De cette façon, l'approche constructiviste, qui nous rapproche de la pensée d'Ole Weaver, affirme que : « *tantôt la sécurité comme la menace sont construits par le discours des différentes acteurs*<sup>657</sup> ». A ce propos, Anne Deighton souligne que [...] « *les mesures prises pour assurer la sécurité à l'intérieur de l'Union européenne et celles adoptées pour projeter une capacité d'assurer la sécurité au-delà des frontières de l'Union européenne sont reliées*<sup>658</sup> ». Didier Bigo est en accord avec la dichotomie entre sécurité intérieure (nationale) et sécurité extérieure (internationale). Inspiré par Pierre Bourdieu, Didier Bigo préfère parler aussi de *champ* de sécurité qui, selon lui, rend compte avec plus de justesse de « *la dynamique des transformations de l'environnement sécuritaire européen*<sup>659</sup> ».

Selon cette logique, la politique de sécurité européenne devient un processus auquel participent un certain nombre d'acteurs et dont le champ, même s'il est différent, est indissociable<sup>660</sup>. Sous l'angle d'une approche cognitive, les acteurs vont construire la politique étrangère dans un cadre qui constitue l'univers rationnel des acteurs européens et qui présente une certaine stabilité dans le temps. Le rôle des idées dans l'analyse de la

---

<sup>654</sup> BOURDIEU (P), « *Propos sur le champ politique* », Presses Universitaires de Lyon, janvier 2000. p. 33.

<sup>655</sup> Nous faisons référence notamment aux acteurs du processus décisionnel de la PESC. Il en est de même pour le Haut représentant pour la politique étrangère. Mr. Solana. A ce sujet, nous y reviendrons plus tard

<sup>656</sup> Pierre Bourdieu compare l'idée de « *champ politique* » au « *monopole de la manipulation légitime des biens de salut* » de Max Weber, lesquels doivent être manipulés qu'uniquement par des mains saintes.

<sup>657</sup> WEAVER (O), Op. Cit. p. 66

<sup>658</sup> DEIGHTON (A), « *Vers un territoire sécurisé : la sécurité interne dans l'UE depuis le 11 septembre 2001* », in FORTMAN (M), MACLEOD (A), ROUSSEL (S), [sous la dir.] « *Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe* », Éditions Autrement, Athéna, 2003, p. 89.

<sup>659</sup> BIGO (D), « *L'Europe de la Sécurité intérieure, penser autrement la sécurité* » in LE GLOANNEC (A-M), (dir), « *Entre union et nations* », Éditions Presses de Sciences Politiques, Paris, 1998, p. 70.

<sup>660</sup> Quant Pierre Bourdieu parle de champ étant celui-ci l'extériorisation de l'intériorité du processus. C'est-à-dire que les institutions sont perçues non comme étant des substances mais de forme relationnelle, comme des configurations des relations entre acteurs individuels et collectifs. Bourdieu affirme que chaque champ est à la fois un champ de forces puisque il est marqué par des relations de concurrence entre ses agents. In BOURDIEU (P), « *Le constructivisme structuraliste de Pierre Bourdieu* » in « *Espace social et pouvoir symbolique* », dans Coll. *Choses dites*, Éditions Minuit, Paris 1987. p. 45.

construction de la politique étrangère est crucial, comme l'est aussi celui des perceptions de la menace et des perceptions de la sécurité. Ces notions, idées et perceptions appartiennent à l'analyse cognitive de politique étrangère. Elles mettent l'accent sur le choix du décideur dans l'action politique. Elles ont été développées par de nombreux auteurs dont Graham Allison<sup>661</sup> dans son modèle I, mais aussi par Robert Jervis<sup>662</sup>, entre autres. Pour ce dernier auteur, le rôle des idées et représentations est essentiel pour comprendre une politique. Ce sont les perceptions des décideurs qui permettent de donner un sens à l'action.

De la même façon, ces décisions nous permettent de connaître les objectifs de la politique extérieure européenne de sécurité à l'égard des États tiers. Elles *nous aident à différencier l'ami de l'ennemi*.<sup>663</sup> Cette distinction spécifique est considérée par Carl Schmitt comme *l'essence du politique*. En effet, l'essence du politique selon l'auteur, concerne *les contours des enjeux existentiels de la politique étrangère*<sup>664</sup>, la paix et la guerre. Elle permet d'élucider les actes, les intérêts et les mobiles politiques. Dans une logique de construction de la politique étrangère en tant qu'arme politique, l'autre est perçu comme un ennemi potentiel qui en cas de conflit risque de nuire à la survie de l'autre. En revanche, si la politique étrangère est un outil de rapprochement, l'autre est perçu comme un partenaire potentiel plutôt qu'un ennemi.

Selon la perception de l'Union européenne, l'enjeu de la sécurité en Amérique latine repose sur une logique compréhensive qui concerne la sécurité préventive et coopérative. L'Union européenne prétend agir en Amérique latine sur les causes de la dégradation des conditions de sécurité à travers les instruments de la coopération. Dans une logique de coopération, elle va modifier le sens de sa politique européenne de sécurité extérieure. Elle développe pour la première fois dans le continent latino-américain, une approche préventive c'est-à-dire l'élaboration d'une ou plusieurs stratégies qui permettent aux peuples latino-américains d'entamer une phase de reconstruction et de consolidation démocratique sous l'égide de la coopération financière européenne. Les stratégies par pays et par région développées au sein

---

<sup>661</sup> Comme s'explique dans la première partie concernant le processus décisionnel des acteurs de la politique étrangère européenne.

<sup>662</sup> ROSENAU (J), « *Linkage Politics. Essay on the Convergence of National and International Systems* », Éditions The Free Press, New York, 1987. p. 34.

<sup>663</sup> SCHMITT (C), « *La notion du politique: théorie du Partisan* » Éditions Champs, Flammarion, Paris, Réédité, 1999. p. 13.

<sup>664</sup> Idem. p.14.

de la Commission européenne et mises en place pour la période 2002-2006<sup>665</sup> témoignent de l'approche préventive et à la fois visionnaire de l'Union européenne. Dans les documents, sont définies les priorités de l'Union européenne en matière de coopération avec chaque pays d'Amérique latine. Les principaux domaines d'intervention dans la région sont les suivants: la cohésion sociale, le renforcement de l'État, la promotion de la paix, la coopération économique et le développement commercial. Les différentes stratégies ont été couronnées de succès, à cet égard la Commission européenne a décidé d'entamer une deuxième étape pour la période 2009-2013. Les différentes stratégies par pays assurent le suivi de la première étape et se trouvent en étroite complémentarité avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement des Nations Unies d'échéance en 2013<sup>666</sup>.

C'est à la fin des années 1980 qu'un processus de pacification s'entame en Amérique latine grâce à la motivation européenne d'encourager les sociétés latino-américaines en conflit à s'engager dans la signature d'un Traité de paix ayant pour principe la sécurité nationale indivisible du respect des droits de l'homme. Résultat des crises subies en réponse de la montée des conflits dans le continent, les années 1990 vont être pour l'Union européenne la fenêtre d'opportunité pour l'exportation de valeurs de paix et de sécurité dans la région. Pour ce faire, l'Union va inciter les pays de l'Amérique latine, notamment de l'Amérique centrale et du Sud, à l'élaboration d'un accord bilatéral préventif, hautement politique mais frappé d'une conditionnalité économique importante. Il s'agit, non seulement de renforcer les relations politiques, mais aussi pour apporter un soutien aux efforts de stabilisation et de recherche de la paix dans la région. En 1999, l'Union européenne va mettre pour la première fois en œuvre sa vision élargie de la sécurité en Amérique latine grâce à la création d'une cellule de dialogue politique entre les chefs d'État des deux régions : les Sommets Union européenne- Amérique latine et Caraïbe. Au fur et à mesure de leur développement, ces sommets ont donné naissance à une série de stratégies et de partenariats politiques et commerciaux fortement favorisés par le fait que ceux-ci cadraient bien non seulement avec les objectifs prioritaires du processus d'intégration européenne mais aussi avec ses objectifs de sécurité. Ces objectifs ont été encouragés par un rééquilibrage du développement et de la consolidation des stratégies et partenariats de l'UE vis-à-vis des différents pays de l'Amérique

---

<sup>665</sup> Pour plus d'information voir partie, Section I sur l'interdépendance complexe vue à travers les outils de la coopération au développement.

<sup>666</sup> Pour plus d'information voir la première partie, section II, sur la coopération au développement en tant qu'outil de l'interdépendance entre l'Union européenne et l'Amérique latine p 370. Voir aussi, analyse comparatif des stratégies par pays, Mexique et Chili. p.374

latine. Le développement de la politique étrangère européenne, et de la sécurité *élargie* en Amérique latine, a constitué un jeu à somme positive pour les États membres européens et pour les États latino-américains.

Après le processus de pacification des conflits en Amérique latine, c'est à travers une sécurité incitative (la diplomatie, les négociations, la patience, la création et diversification des liens économiques, l'engagement politique, le recours aux incitations plutôt qu'à la confrontation) que l'Union européenne se rapproche à pas de géant de l'Amérique latine. Il s'agit aussi en même temps d'un retour à une sécurité préventive masquée, c'est-à-dire la mise en place de l'art de la négociation politique ayant pour objectif la gestion pacifique des conflits. L'Union européenne, dans sa mission de consolidation de la paix et de la sécurité en Amérique latine, ne redoute pas uniquement les conflits qui pourraient survenir au sein de sa structure étatique, mais aussi leur potentialité dans toutes les autres régions du monde qui peuvent porter atteinte à la paix internationale.

La sécurité incitative est une sécurité créative, plutôt qu'autoritaire et idéologique. Après la fin de la guerre froide, la sécurité préventive est devenue plus importante pour l'ONU. Il s'agissait alors d'apaiser les tensions avant qu'elles ne provoquent un conflit ou, si un conflit avait déjà éclaté, il s'agissait d'agir rapidement afin de le circonscrire et d'en éliminer les causes sous-jacentes<sup>667</sup>. Depuis ce concept a connu des développements pratiques importants : les actions visant à prévenir des conflits (information, alerte, gestion, etc.) se sont multipliées au sein d'organisations internationales et régionales, d'États, d'ONG, etc. Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, la sécurité préventive est définie comme suit :

*[...] L'utilisation, avec le consentement des acteurs impliqués, d'un ensemble de procédés diplomatiques ainsi qu'opérationnels ayant comme objectif la gestion pacifique des conflits par trois étapes imbriquées entre elles : détecter les signes d'un conflit qui se prépare à éclater de façon violente, négocier la gestion pacifique des différends et des oppositions, stabiliser les rapports sociaux pour que la paix soit consolidée<sup>668</sup>.*

En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, le discours de sécurité ne concerne pas uniquement l'utilité de la diplomatie préventive, traduite par la primauté du dialogue sur toute autre forme d'action de

---

<sup>667</sup> ONU : S/2411-A/47/227, 17 juin 1992.

<sup>668</sup> QUENEUDEC (JP), « *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité et l'ordre public international* », Éditions Pedone, Société française pour le Droit international, Paris, 2004, p.288.

l'Union européenne vis-à-vis des pays tiers. Bien que face à des conflits potentiels le terme de prévention soit encore évoqué, il ne s'agit plus d'une prévention politique développée par la voie diplomatique, mais d'une prévention par la force. Les armes veulent reprendre la place de la diplomatie. « *Pour empêcher l'ennemi de déclencher une guerre, il faut lui faire la guerre* <sup>669</sup> ». Mais souvent, la diplomatie préventive est vite remplacée par la guerre préventive. A cet égard, la façon d'aborder la sécurité dépend de l'ordre du jour sécuritaire. Depuis une vingtaine d'années, les études de sécurité ont cherché à se libérer du carcan de la guerre froide où seules les questions de sécurité nationale et de défense militaire étaient à la mode. Depuis le 11 septembre 2001, nous sommes revenus à la case de départ. Malgré les discours qui mettent l'accent sur la nature élargie de la sécurité –qui laisse derrière les préoccupations militaires- les grandes puissances reviennent à la logique de la militarisation et de la polarisation politique. Cela peut être le cas des États-Unis de George W. Bush fils.

Si la stratégie européenne de sécurité souligne que la première menace à la sécurité est le terrorisme et la deuxième est la prolifération d'armes de destruction massive, quand on évoque ces deux menaces prioritaires pour l'Union européenne, on perçoit une première incohérence en matière de sécurité. D'une part l'Union européenne a besoin de répondre aux véritables menaces, aux vrais besoins de sécurité, et de l'autre, le fait que l'Union européenne ne possède pas les outils nécessaires et les capacités pour assurer la sécurité de l'Union, il s'agit, « *d'une automutilation qui frappe la naissance de l'outil de défense et de sécurité de l'Union* »<sup>670</sup>, comme le mentionne Jean-Paul Perruche. Or, bien que le développement des études critiques de sécurité telles que celles de l'école de Copenhague de Barry Buzan nous ait aidés à abandonner la vision de la sécurité traditionnelle, cette dernière n'a pas pour autant disparu. En effet, les sources dures de la sécurité sont dans l'attente de sa réémergence et de sa revalorisation sur la scène internationale. Elles ont une place non négligeable dans les études de politique étrangère quand la frontière entre politique, sécurité et défense s'estompent.

---

<sup>669</sup> Selon SUN-TZU « *L'art de la guerre* », Vème siècle avant JC. Éditions Flammarion, Paris, 1999. L'intervention américaine en Irak en est un exemple.

<sup>670</sup> Ancien directeur général de l'État-major militaire de l'Union européenne, in « *10 ans de PESC, quelle défense pour l'Europe ?* » Cercle de réflexion de la Commission européenne, Octobre 2007.

### C. Le pari d'une « Europe plus sûre dans un monde meilleur »

Le lien entre sécurité et politique peut être compris de deux façons. D'une part, la sécurité est appréhendée comme étant constitutive du politique. D'autre part, elle est considérée comme articulante une activité de médiation dans sa pratique<sup>671</sup>. Dans le premier cas, elle présuppose une menace ou un danger qui incite le politique à agir puisque l'État ou la communauté politique doivent être protégés de la menace extérieure. Dans le deuxième cas, comme l'explique Jef Huysmans, [...] *elle définit la place où apparaissent dans l'espace public les acteurs ainsi que les institutions politiques et sécuritaires qui pratiquent la médiation au nom de la communauté qu'ils représentent*<sup>672</sup>. L'auteur introduit dans sa définition les acteurs qui font la sécurité (ou dans les termes de Ole Weber, les acteurs qui sécurisent à travers le discours) ainsi que les institutions politiques en charge de la sécuritisation ou la mise en place de la sécurité dans un domaine donné. Cet aspect de la question est le moins étudié en relations internationales. En se référant aux écrits de Hobbes, de Machiavel ou les travaux de Carl Schmitt, la plupart des études portant sur la sécurité se focalisent uniquement sur son aspect constitutif du politique en mettant en avant la question du danger et de la menace. Or c'est David Campbell qui soutient que le lien entre menace et identité politique n'est pas une évidence. Il souligne son caractère paradoxal. Ainsi et selon Campbell, « *si l'identité politique repose sur la menace, une politique sécuritaire qui se donne pour tâche d'éliminer celle-ci, finit par supprimer l'identité politique* »<sup>673</sup>.

Ole Weaver met en évidence la façon dont un phénomène ou une question de sécurité devient une question politique mais il s'agit de savoir à quel moment cette dernière se transforme en « enjeu politique » pour le décideur.

Il s'agit de la construction d'un problème de sécurité dont le caractère politique réside dans l'amalgame des questions diverses qui se trouvent à l'ordre du jour telles la coopération, la sécurité, l'ennemi, l'ami, l'ambiguïté du discours et leur signification, et comment cette ambivalence est comprise entre les pays tiers, notamment entre ceux de l'Amérique latine et ceux de l'Union européenne, car les perceptions de la menace et de la sécurité des uns et des

---

<sup>671</sup> HUYSMANS (J), "Security! What do you mean? From Concept to Thick Signifier" Op. Cit. p. 226

<sup>672</sup> Idem. p. 227.

<sup>673</sup> CAMPBELL (D), « *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity* », Editions; University of Minnesota, Minneapolis, 1992. In BIGO (D), [sous la dir.], "Sécurité et Immigration", Revue Cultures & Conflits, Sociologie, Politique, international. Éditions L'Harmattan, Paris, 1998.

autres peut varier selon l'angle de vue, comme cela est démontré dans la partie ci après qui soulève la perception de la sécurité depuis une lunette européenne.

Un problème donné, devient un problème de sécurité quand les responsables étatiques le transforment grâce au discours. Ce faisant, ils modifient la nature du problème et élèvent les enjeux de la *high politic* en leur conférant un caractère d'urgence et de nécessité. Ceci leur permet de prendre des mesures exceptionnelles. Le discours sécuritaire est souvent un acte de langage. La stratégie européenne de sécurité de 2003 rédigée par Javier Solana, Haut Représentant de la PESC en est un exemple. L'Union européenne incite les États membres à développer une vision *commune* des menaces en partant d'une culture de sécurité partagée à fin de faire face au défis du terrorisme international dont ont été victimes récemment l'Espagne et le Royaume Uni<sup>674</sup>. Dans cette stratégie, Javier Solana revient aux menaces (de la fin de la guerre froide) tels les conflits régionaux, la pauvreté, la mauvaise gestion des affaires publiques qui elle aussi se trouve souvent au cœur de ces problèmes. La corruption, l'abus de pouvoir, la faiblesse des institutions et l'irresponsabilité rongent les États de l'intérieur et contribuent à l'insécurité régionale. Dans la stratégie de sécurité de l'Union européenne, « *Une Europe plus sûre dans un monde meilleur : la Stratégie européenne de Sécurité* », accordé par le Conseil Européen de décembre de 2003 à Thessaloniki, Javier Solana défend l'idée selon laquelle la sécurité est une condition nécessaire au développement. Non seulement les conflits détruisent les infrastructures y compris les infrastructures sociales mais ils encouragent également la criminalité, découragent les investissements et rendent impossible une activité économique normale. Un certain nombre de pays et de régions risquent d'être pris dans un cycle infernal de conflits, d'insécurité et de pauvreté.

Tous ces problèmes doivent être compris comme des menaces à la sécurité depuis lors que le terrorisme international est devenu la source principale de l'inspiration de la stratégie européenne précitée. Des problèmes occasionnés par le terrorisme découle le *fondamentalisme religieux*, la *prolifération d'armes de destruction massive* et aussi la crainte au retour des *guerres classiques*. A cet égard, M. Kofi Annan a énoncé les défis face à l'ensemble des nouvelles menaces tels que le terrorisme, la faillite des États, la pauvreté, les épidémies et guerres civiles et l'incapacité des États à s'entendre sur la prévention de ces menaces ou sur le

---

<sup>674</sup> SOLANA (J), Haut représentant pour la Politique étrangère et de Sécurité Commune, « *La stratégie européenne de Sécurité : Une Europe plus sûre dans un monde meilleur* », Conseil de Thessaloniki, 20/juin/2003. Disponible en ligne : [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/FR/reports/76256.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/reports/76256.pdf)

choix entre l'action collective et l'action unilatérale. La réponse de l'Union européenne aux besoins globaux de sécurité s'inscrit dans le cadre de la Politique extérieure et de sécurité commune, PESC. Javier Solana définit cette dernière comme la manifestation diplomatique « *d'une volonté claire et déterminée de l'Union européenne de s'impliquer d'abord et aussitôt que possible dans les crises qui mettent en cause la paix et la stabilité et puis surtout d'agir le temps nécessaire*<sup>675</sup> ». A la différence de la Commission, dont l'action est déterminée par les compétences d'attribution, Javier Solana doit en permanence faire preuve de créativité dans la formation de consensus entre États membres, en prolongeant et en combinant leurs initiatives.

Grâce à la sécurisation du discours européen sur la sécurité du XXI<sup>e</sup> siècle, nous nous rendons compte que c'est bien de la notion de sécurité élargie et de celle de sécurité traditionnelle dont il s'agit, c'est-à-dire d'un mélange des différentes conceptions sécuritaires, anciennes et nouvelles. Nous revenons aux sources de la sécurité, la coercition, la prévention, sans pour autant oublier que l'État et l'humain sont au centre des préoccupations de sécurité. Le discours a ainsi la capacité de créer un climat de suspicion, de telle sorte que la transformation de la notion de sécurité devient dans la stratégie de sécurité, une menace potentielle résultat de la mondialisation et de l'effacement des frontières dues à la vitesse et multiplication des réseaux de communication.

La stratégie de sécurité de l'Union européenne ne fait pas allusion aux menaces classiques telle une invasion étrangère ou la guerre. Elle identifie principalement cinq types de menaces dans le monde d'aujourd'hui. La stratégie mentionne qu'aujourd'hui les menaces sont transfrontalières dans leurs conséquences. La stratégie se veut globale, dynamique et préventive et pivote sur deux axes. En premier lieu, le développement de la sécurité dans le voisinage de l'Union européenne (Balkans, Moyen Orient, Caucase) de telle sorte que la politique de voisinage est une continuation de la PESC et aussi une suite logique des Accords lancés avec les voisins proches. En second lieu, un ordre international basé sur le multilatéralisme effectif, relayé par les organisations universelles (ONU, OMC) et régionales (OSCE, OTAN, MERCOSUR...). Il est écrit comme suit, dans la Stratégie pour l'Union européenne, rédigée par Javier Solana ;

---

<sup>675</sup> Sur ce point, voir le préface de l'ouvrage de DUMOULIN (A), MATHIEU (R), et SARLET (G), « *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD): de l'opérateur à l'identitaire* ». Éditions Bruylant Bruxelles, 2003.

« La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'État de droit et protéger les droits de l'homme : ce sont les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international ». <sup>676</sup>

Le discours, en tant qu'acte de langage, selon Ole Weaver s'accompagne d'une sécurisation des objectifs et selon Barry Buzan d'une sectorisation d'objectifs. Or au sein de l'Union européenne, la perception de la sécurisation des secteurs de sécurité forme partie d'un amalgame de moyens, sources et outils de sécurités tous contenus dans la représentation de la *Soft Security*, aussi connue comme *sécurité douce* qui contient les atouts d'une notion élargie de la sécurité. Elle est l'un des outils des actions entreprises par l'Union européenne dans le cadre de la PESC et des politiques européennes tels la Politique de voisinage, ou la politique de coopération au développement.

Eu égard des relations avec l'Amérique latine et l'Union européenne, dans cette notion de *Soft Security*, sont contenues la sécurité préventive, la sécurité incitative et la sécurité humaine ; clé de voute des relations avec les pays tiers. Il s'agit d'une caractéristique unique de la politique étrangère de l'Union européenne, qui à la différence de la politique étrangère de l'ère de George Bush Fils, visait à bien faire la différence des perceptions entre l'utilisation du dialogue politique plutôt que de la force. A cet effet, la politique européenne est réinventée, elle est donc une politique douce, selon Frédéric Charillon, il s'agit d'une *soft foreign policy* européenne <sup>677</sup>.

---

<sup>676</sup> Cet objectif n'apparaît qu'à la page 11 ; [http : //ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf) Le préambule du Traité constitutionnel fait référence à « des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que de la démocratie, la liberté et de l'État de droit ».

<sup>677</sup> La notion est d'origine anglophone. Frédéric Charillon introduit ces notions dans son article, « Les enjeux d'une réinvention de la politique étrangère européenne ». Éditions du Centre d'études et des recherches internationales, CERI. Est un centre de recherche consacrée à l'analyse du monde contemporain et la recherche sur le système politique international. Sciences Politiques- CNRS, Paris, 2003.

## SECTION DEUXIÈME.

### **SOFT SECURITY ET BONNE GOUVERNANCE :**

#### **DEUX CONCEPTS D'INTÉRÊT POUR LA CONVERGENCE POLITIQUE**

La *soft security* est une notion de la sécurité qui renvoie aux outils politiques, économiques et donc non proprement militaires de sécurité. Ces outils jouent un rôle essentiel en ce qui concerne la capacité de l'Union européenne à contribuer à la stabilité internationale grâce à sa politique étrangère<sup>678</sup>.

La *soft security* est née de l'intérêt du développement d'une notion capable d'avoir l'aptitude de contenir tous les atouts d'une notion élargie de la sécurité (instruments, moyens, référents, secteurs, niveaux...). Ainsi, et pour que les notions de la sécurité puissent toutes se retrouver contenues dans une seule notion, il faut que celle-ci devienne une notion de survie identitaire du monde contemporain. Et pour que ces notions de sécurité deviennent un enjeu politique il faut faire appel à un *speech act*. « *La force performante du langage parvient à sécuriser un enjeu politique en le présentant comme relevant implicitement ou explicitement du domaine de la sécurité*<sup>679</sup> ».

L'approche cognitive est présente aussi bien dans les études de l'intérêt national en politique étrangère que dans les études sur la décision. Elle postule que la politique peut être influencée par un décideur ou un acteur spécifique du fait d'un simple acte discursif. Il est possible que ceux qui décident de cette politique de sécurité utilisent un problème de sécurité à des fins strictement personnelles. Ainsi, politisation en politique veut dire la même chose que sécurisation dans le domaine de la sécurité. La question qui se pose ici est donc de savoir si la « *Soft security* » possède les outils nécessaires pour faire preuve d'efficacité sur la scène internationale ?

Pour l'Union européenne, la *Soft security* devient une notion politique aux enjeux stratégiques. A la différence de la *Hard Security*, elle n'utilise pas la violence comme moyen d'action mais la négociation, la coopération et le dialogue. Néanmoins, force est de constater qu'il s'agit d'une sécurité à but préventif. Il s'agit de mesures immédiates de sécurité qui

---

<sup>678</sup> MORRISON (M) et PANTUCCI (R), "*The Soft policy of the European Union, a truer power?*" *The International Institute for Strategic Studies, The leading authority on global security. Facts analysis and influence*, 20 november 2006.

<sup>679</sup> WEAVER (O), "*Securitization and Desecuritization*" in LIPSCHUTZ (R), "*On Security*" (ed), Éditions Columbia University Press, New York, 1995, p. 47

prétendent limiter les dommages. Pour cela, les accords internationaux mais aussi les relations internationales extra-européennes sont déguisées de mesures préventives.

Par exemple, le Pacte méditerranéen est développé dans le cadre de l'application de la soft security aux pays tiers. En effet, l'Agenda de sécurité de la Déclaration de Barcelone et le Plan d'action du chapitre politique et de sécurité du Processus de Barcelone avance un certain nombre de mesures de soft security. « Il appartiendra au Pacte méditerranéen de construire, développer et de mettre en place des mesures de soft security ». Le Pacte est voué à contribuer à construire des mesures de confiance et de sécurité et de prévenir le déclenchement d'un conflit ou une escalade de violence. Il s'agit clairement d'une vision préventive de la sécurité, dans laquelle les pays du bassin méditerranéen, et membres de l'Union européenne ainsi que ceux qui ne sont pas membres, s'engagent avec les pays du Maghreb à nourrir un dialogue politique constant, à travers les outils de la coopération, à la recherche d'un intérêt partagé qui est celui de la sécurité.

En ce qui concerne les pays de l'Amérique latine, les différentes stratégies sont :

Premièrement celle de la paix lors de l'intervention européenne par la coopération pour la pacification des conflits en Amérique centrale. Il s'est agi des moyens de dissuasion des conflits lors de la proposition d'un accord international frappé de conditionnalité politique et sécuritaire. Nous parlons ici d'une sorte de dissuasion et d'un désir de contrôle du comportement conflictuel. Avec les accords politiques, il s'agit non seulement d'une présence internationale européenne accrue, mais ils obligent les partenaires à soutenir des politiques mutuelles responsables. Il s'agit d'une augmentation de la responsabilité nationale qui dépasse l'étatique pour devenir international.

Deuxièmement celle de la coopération au développement, entamée depuis 1999 lors de la première réunion des chefs d'État ou de gouvernement des pays de l'Union européenne et de l'Amérique latine à Rio de Janeiro, dans laquelle les désormais partenaires ont entrepris la voie du dialogue politique pour sceller leurs relations.

Troisièmement, vers 2002, celle de la coopération dans trois axes, dits « axes stratégiques de coopération », le politique, l'économique et le social. Et finalement le renforcement du partenariat stratégique dans une première partie pour la période 2003-2009, et une deuxième

partie pour la période 2009-2013 en vue de la date d'échéance des Objectif du Millénaire pour le Développement des Nations Unies à l'horizon 2013.

La Soft Security est une notion puissante *per se*. Elle s'identifie à la lente capacité des peuples latino-américains dans le développement d'un environnement de sécurité durable capable de s'installer dans la région à long terme, par ce genre de mesures. Un environnement de sécurité se développe en Amérique latine au fur et à mesure, grâce à l'aide économique, politique et sociale en provenance de l'Union européenne. En effet, la *Soft security* demande une *Soft answer* (évolution lente mais durable) à travers laquelle les partenaires latino-américains vont analyser, juger et agir. Dans cette conception de la sécurité le jugement humain est essentiel. Il incite les participants à s'impliquer davantage à travers le discours comme moyen de suggestion et de participation.

En suivant cette logique des politiques européennes douces, la politique étrangère européenne, qui a longtemps été une politique réactive, a élaboré une série d'instruments qui accompagnent sa logique sécuritaire. Ces instruments sont ceux de la coopération et de l'interdépendance. Ainsi, à partir du moment où la politique extérieure européenne devient une politique incitative, elle développe des relations à fort contenu diplomatique avec les pays tiers à travers l'interdépendance, c'est-à-dire la relation étroite entre partenaires fondée sur la coopération économique, sociale et politique, le non-usage de la force et le développement des relations à long terme. Les instruments qui accompagnent la Soft security sont mis en œuvre par les directions concernées de la Commission européenne<sup>680</sup> La *Soft security* et ses instruments deviennent donc la dimension politique de la politique étrangère européenne vers les pays tiers.

C'est à travers cette dimension politique que l'Union européenne prétend affirmer son identité sur la scène internationale. C'est ainsi que dans notre prochain chapitre nous chercherons à savoir comment l'Union européenne développe cette nouvelle identité politique grâce aux outils de la soft security. En effet, l'Union européenne prétend agir dans les relations internationales en portant un message de paix et de sécurité à travers la coopération, domaines clés de la gouvernance européenne (Section I). A cet effet, la gouvernance européenne prend un caractère international grâce auquel les relations internationales sont non seulement

---

<sup>680</sup> La direction de développement, de coopération et des relations extérieures, voir processus décisionnel partie I).

construites selon les principes et valeurs universels (Section II), mais surtout sous le regard attentif du développement d'un multilatéralisme effectif, clé de voûte de la « bonne gouvernance ».

### **Paragraphe I. La *Soft security* et sa contribution à la sécurité, la prospérité et le développement extérieur de l'Union européenne.**

Voici près de 50 ans, Karl Deutsch définissait le concept de communauté de sécurité pluraliste sur la base des principes suivants: « la souveraineté et l'indépendance juridique des États, une compatibilité de valeurs fondamentales provenant d'institutions communes, le sentiment de sympathie mutuelle, d'identité et de confiance partagées, une intégration telle que chaque État est assuré du fait que les autres amèneront le changement de manière pacifique, des réseaux de communication politique<sup>681</sup> ». Aujourd'hui, l'UE incarne ces différents aspects d'une communauté de sécurité pluraliste et universelle et ce, bien plus que toute autre institution internationale ou multilatérale de sécurité. « L'Europe n'a jamais été aussi libre, prospère et en sécurité qu'elle l'est aujourd'hui. Et jamais depuis le début de son histoire! », Déclarait Carl Bildt, ministre suédois des Affaires étrangères lors d'une conférence en novembre 2008 au Collège d'Europe de Natolin, près de Varsovie<sup>682</sup>. Nous pouvons partir de ce fait pour considérer l'utilité ou non des outils de sécurité « soft » de l'Union européenne face aux besoins actuels de l'environnement international et européen et face aux risques auxquels elle doit faire face<sup>683</sup>. Si l'Europe est vraiment plus sûre qu'elle ne l'a jamais été, on peut légitimement se demander pourquoi les peuples latino-américains sont déçus depuis tant d'années de la performance européenne en matière de coopération au développement, mais aussi en matière de coopération politique et institutionnelle ? Peut-être est-ce parce que plus grandes sont les attentes, plus grande est la déception ?

La Commission européenne, avec les grands États membres, a dirigé et concrétisé substantiellement le développement des stratégies et partenariats à l'égard de l'Amérique latine (et le reste du monde). Les relations avec les pays et régions tiers ont mûri vers une

---

<sup>681</sup> DEUSTCH (K), *“Political Community and the North Atlantic Area”*, University of Princeton, Princeton 1957, p. 3. in BATTISTELLA (D), « *L'apport de Karl Deutsch à la théorie des relations internationales* », in *Revue internationale de politique comparée* 2003- 4, Vol. 10, p. 567 à 585.

<sup>682</sup> Carl BILDT, Speech at the Open Ceremony at the College of Europe, Natolin. 12 novembre, 2007. p1.

<sup>683</sup> Sur ce point, voir supra, terrorisme, drogues, blanchiment d'argent, conflits intra étatiques ...

vision plus stratégique, axée sur le développement des différentes régions, tout d'abord politique puis économique et social à long terme. C'est également la Commission qui a, en grande partie, contribué à faire émerger les intérêts communs latents que les États membres pouvaient tirer de la stabilisation et de la restructuration d'autres régions. La Commission a ainsi apporté une plus-value à la politique de l'Union européenne que paradoxalement les instances de la PESC au sein du Conseil pouvaient difficilement offrir en raison de leur problème de manque de cohérence et leur concentration sur d'autres objectifs centrés sur la défense, relevant du domaine plus militaire que civil.

L'apport substantiel de la Commission a convergé avec les ambitions externes pour la politique extérieure de l'Union développées surtout par des États membres comme l'Allemagne, la France et l'Espagne<sup>684</sup>. Ces États ont été à l'origine des tournants importants dans la définition concrète de cette politique à travers leurs réseaux multilatéraux. Les institutions tels le Conseil, et en particulier les différents acteurs de la PESC au sein du Conseil, ont surtout joué lors de la construction de la politique un rôle de contrôle et de filtre, sécurisant ou politisant certains éléments des propositions de stratégies globales et de partenariats lorsque ceux-ci touchaient à son intérêt particulier (politique, économique où surtout dans le domaine de la sécurité). Malgré le rôle important joué par les grands États membres et le rôle (surtout restrictif) des acteurs de la PESC (le Conseil et le Comité des représentants permanents, COPS), la détermination de la politique latino-américaine de l'Europe s'est effectuée en grande partie par le biais de la méthode communautaire.

On peut parler plus précisément d'une méthode communautaire « politisée » qui a permis de jouer au maximum sur les atouts de la méthode communautaire et de dépasser partiellement les limites des acteurs du Conseil. Même si cette méthode est utilisée dans le cadre de la politique étrangère à l'égard de l'Amérique latine, elle n'a pas d'effets immédiats et consécutifs sur les politiques suite à des changements extérieurs, elle est plus axée sur des objectifs à long terme.

---

<sup>684</sup> Surtout l'Espagne en ses relations avec l'Amérique latine lors de l'spécificité du lien culturel existant entre elles. Or compte tenu du fait que l'Espagne n'est pas un grand État c'est surtout la grande influence exercée par les députés d'origine espagnole, au sein du Parlement européen et de la Commission européenne, lors du processus décisionnel des institutions européennes concernant la définition d'une politique latino américaine de l'Union européenne. Voir LABATUT (B). « Renaissance d'une puissance ? » *Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Éditions Economica, Collection Bibliothèque stratégique. [et articles de Bernard LABATUT, UQAM, et le Monde.](#)

Il est important de remarquer que c'est uniquement dans ce contexte que la complexité et surtout la lenteur de l'élaboration d'une politique communautaire ne constituent pas un obstacle mais créent un effet structurant à long terme. Parce que la politique étrangère, tout comme les politiques de l'Union européenne, est essentiellement une politique de régulation (ou politique publique) elle a pu être reliée aux institutions pour son organisation en utilisant les procédures et instruments habituels qui caractérisent la complexité de la politique européenne. Cette dernière a su développer une dynamique propre pour la mise en place des stratégies de coopération non seulement orientées vers la région latino-américaine mais aussi universelles en vue de la construction d'une gouvernance européenne de caractère mondial, comme cela est présenté dans la première section ci- après.

### **A. La sécurité au cœur de l'idéal de la construction de la gouvernance européenne**

Le monde étant de plus en plus interdépendant, aucun État ou ensemble d'États pour puissants qu'ils soient, ne pourront affronter seuls les menaces à leur sécurité. Les défis pour les États, ainsi que les domaines que recouvre cette « nouvelle » conception de la sécurité, se sont élargis. Cet élargissement concerne notamment la sécurité financière qui impacte les citoyens, les entreprises, l'appareil étatique, le bon fonctionnement de l'économie internationale, le prix des denrées alimentaires ainsi que les migrations massives, mais aussi les nouvelles données du vieillissement humain, du changement climatique et du défi de l'eau. En parallèle on remarque l'apparition et la montée en puissance des différents acteurs non étatiques qui concurrencent l'État. Ainsi, la frontière entre sécurité nationale et internationale est beaucoup plus étroite qu'on ne le pense.

Il y a aussi le développement des techniques, des communications mais le développement de la violence et de la haine entre nations provoque en parallèle des résultats catastrophiques comme des massacres intra-étatiques, des violations massives des droits de l'homme ou des catastrophes humanitaires qui deviennent aujourd'hui les défis (pas si nouveaux) de la communauté internationale. États et divers acteurs non étatiques doivent affronter. Il en est ainsi des risques plus traditionnels, comme la prolifération d'armes de destruction massive, les guerres entre États ou les missions de maintien de la paix et de reconstruction d'États en faillite.

Il s'agit de toute une gamme d'inquiétudes qui nourrissent une incertitude croissante en ce qui concerne l'avenir de la sécurité ainsi que les prérogatives et champs d'action divers dans lesquels il est important d'intervenir. Il s'agit d'une conscience mondiale car l'ampleur des problèmes à résoudre demande la coopération et l'établissement de partenariats entre les États et les régions du monde. Il s'agit selon Alfredo Valladao, « *d'une coopération d'autant plus nécessaire qu'il ne s'agit pas seulement d'attester le besoin de se doter d'instruments collectifs plus efficaces pour affronter les menaces, mais surtout de tenter de comprendre – et, si possible, d'harmoniser – les différentes perceptions et conceptions de la sécurité et de la défense* <sup>685</sup> ». Rien ne sert d'affirmer la volonté de la coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense si l'Europe n'est pas capable de construire un accord sur une vision des défis à affronter. Pour ce faire, les outils de cette coopération qu'ils soient politiques, diplomatiques, économiques, ou militaires ; le cadre institutionnel d'un tel partenariat ; les règles de droit international légitimant les actions communes ; les cas d'usage éventuel de la force et la conduite à suivre vis-à-vis de partenaires tiers doivent être au centre d'un tel accord de coopération.

En effet, on constate que le monde est devenu de plus en plus interdépendant. On s'aperçoit également qu'il est devenu de plus en plus hétérogène. A ce propos, une gouvernance efficace pour orienter les nouveaux défis de la coopération internationale est plus que jamais nécessaire. Comme le mentionne Hubert Védrines dans son rapport pour le Président Nicolas Sarkozy<sup>686</sup>. Hubert Védrine fait le constat d'un système international au bord de l'implosion. Mais les causes demeurent mystérieuses. La seule raison de cet échec des organisations internationales réside selon Védrine dans les attentes exagérées que l'on place en elles! Le rôle plus efficace de l'Union européenne à l'international est plus que jamais nécessaire. De cette remarque naît une question : existe-t-il encore une volonté politique suffisante pour réformer les institutions existantes.

L'Union européenne est un acteur important sur la scène internationale mais les défis que ce puissant acteur doit affronter sont critiques. Le rôle de l'Union européenne dans la PESC est en pleine évolution, de la même façon que son rôle dans la coopération et le développement. L'Union européenne contribue avec le versement des deux tiers de l'aide au développement et

---

<sup>685</sup> VALLADAO (A), « *Nécessité et difficultés d'une coopération de sécurité et de défense entre l'Europe et l'Amérique latine* », Institut d'Études de Sécurité, IES. *Occasional Paper* n°73, Novembre 2008.

<sup>686</sup> VEDRINE (H.), « *Rapport pour le Président de la République sur la France et la Mondialisation* », Op. Cit.

assistance dans le monde. L'Union européenne poursuit ses objectifs en travaillant avec d'autres organisations telles l'Union Africaine, l'ASEAN ou en Amérique Latine, le MERCOSUR, la CAN et l'AC. En Asie comme en Amérique latine il s'agit des régions, des groupes d'États ou des États qui, en tant qu'acteurs majeurs du système international, bouleversent la donne de la hiérarchie Nord / Sud<sup>687</sup>. Ils alimentent les preuves sur l'existence d'un système multipolaire et contestent les indicateurs classiques (en tout cas économiques) du pouvoir des grandes puissances. C'est le cas de BRICS, groupe de pays composé par le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine. Ils couvrent un tiers de la surface du globe et abritent 42% de la population mondiale. La montée en puissance des pays dits « émergents » se limite à une question ; est-ce que ces nouveaux acteurs vont changer les règles du jeu ? Et ce n'est pas une question nouvelle ; il y a 25 ans, l'apparition du Japon comme puissance économique posait la même interrogation. L'histoire nous enseigne donc que le jeu s'élargi, sans changer en profondeur. Or, aujourd'hui la modification du nombre et de la qualité des joueurs peut s'accompagner d'un changement des règles potentiellement plus important, en raison du phénomène de mondialisation. Les nouvelles conditions d'échange redéfinissent en effet les avantages de chaque entité, au-delà des schémas westphaliens. En effet, les États Unis continueront à être de loin l'économie nationale dominante, mais des nouvelles puissances comme la Chine ou l'Inde peuvent se révéler mieux dotées que les acteurs traditionnels pour bénéficier des opportunités de ce nouveau système. L'intégration régionale des pays du sud-est asiatique, de l'Afrique et de l'Amérique latine, ces derniers inspirés de l'intégration européenne, ajoute un surplus à son rôle de leader dans la gouvernance mondiale en fournissant des nouvelles ressources pour le développement des pays émergents. Le monde d'ici 2050 sera plus peuplé, plus exploité, plus aride et plus pollué qu'il ne l'est aujourd'hui. Le bien être de milliards de personnes sera remis en question. Ainsi le développement d'une sécurité viable et durable doit centrer son attention sur la prévention entre les différents domaines des relations extérieures et refléter la vision d'une sécurité compréhensive traditionnelle soutenue par l'Union européenne.

En effet, la gouvernance globale doit tout d'abord être européenne et se répandre comme un modèle (déjà réussi avec celui de l'intégration régionale) aux quatre coins de la planète.

---

<sup>687</sup> En Asie, la Chine, l'Inde, l'Indonésie et en Amérique latine, le Brésil.

Un monde de plus en plus interdépendant et de plus en plus complexe génère de nouveaux défis, surtout ceux d'une réponse coordonnée sur les défis d'une future gouvernance globale sous le signe de la coopération et le rééquilibrage des relations entre nouveaux et anciens pouvoirs.

L'enjeu capital pour l'Union européenne dans la construction d'une gouvernance européenne de caractère international est celui de la sécurité, de sa promotion et de sa défense. Cela lui permettra de jouer un rôle de plus en plus fort et important sur la scène internationale. En effet si l'on met à part son leadership dans le protocole de Kyoto, les négociations de Doha et la Cour Pénale internationale (CPI), il y a un sentiment répandu sur l'Union européenne qui concerne son incapacité à peser davantage dans les négociations et les décisions internationales. La crise en Iraq a mis en évidence une profonde division au sein de la PESC. Cela a soulevé une inquiétude particulière ; celle de savoir si l'Union devrait ou non continuer avec ses prétentions morales de paix et de sécurité internationales. La crise en Iraq comme les crises antérieures, a été le catalyseur du développement, d'un rôle plus clair et plus efficace de l'Union européenne sur la scène internationale, spécialement en ce qui concerne un travail plus étroit avec les institutions multilatérales de la gouvernance globale. Cela a été mis en évidence lors de la présentation de la nouvelle doctrine de sécurité en 2003 par Mr. Javier Solana dans laquelle il mentionne la possible et souhaitable existence « *d'un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace* <sup>688</sup> ». Javier Solana ne définit pas la « gouvernance globale » mais souligne l'importance des règles sur lesquelles doit être fondé le système international. A ce propos, il argumente ; « *la meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'État de droit et protéger les droits de l'homme: ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international* <sup>689</sup> ».

La stratégie européenne de sécurité affirme l'engagement de soutenir et de développer le droit international dans le cadre de la Charte des Nations Unies et ajoute que l'une des priorités de l'Europe « *est de renforcer l'organisation des Nations Unies, en la dotant des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités et mener une action efficace* <sup>690</sup> ».

---

<sup>688</sup> SOLANA (J), « *Une Europe plus sûre dans un monde meilleur* », Op. Cit. p. 9 et 10.

<sup>689</sup> SOLANA, Idem. p. 10.

<sup>690</sup> SOLANA, Idem. p. 9.

Malgré le fait que l'Union européenne coopère avec les Nations Unies, elle n'est pas en tant que telle définie au Conseil de Sécurité. Certains États membres européens contrôlent largement le montant des contributions au FMI, mais n'ont pas pour autant une représentation commune au FMI. Le même exemple peut être développé en ce qui concerne la Banque Mondiale et d'autres agences des Nations unies comme c'est le cas du Conseil de sécurité qui est dominé par les puissances historiques depuis 1945. Le fantôme de l'Union européenne hante les couloirs des institutions de la gouvernance globale mais il n'a pas une présence matérielle sur place, à l'exception du G8 et de l'OMC, pour ses compétences exclusives concernant les négociations agricoles au cœur desquelles l'Union européenne a un poids très important. En revanche, lors des négociations avec l'Iran, les membres du Conseil de Sécurité des Nations unies avaient adopté la formule ad hoc 5+1, impliquant ainsi dans les négociations le Haut représentant de l'Union européenne pour la PESC, Javier Solana<sup>691</sup>. Ces négociations ont été un échec.

En effet, la consolidation des réalisations dans le domaine de la défense, de la sécurité et de la promotion des valeurs d'une gouvernance européenne de caractère international dépend dans une certaine mesure, de la crédibilité de la politique étrangère européenne. Le « soft power » et la « soft security » (I) se trouvent impliqués dans la construction d'une gouvernance européenne à caractère international (II). En effet, une meilleure gouvernance globale, est aujourd'hui l'objectif stratégique, autant qu'une incitation aux réformes des institutions européennes et multilatérales.

## **B. L'exportation de la *Soft security* : un projet de multilatéralisme efficace, convergence politique et gouvernance européenne de sécurité**

En matière de sécurité, la posture européenne recherchée et adoptée, est celle de la soft security. En revanche pour ce qui est de la politique étrangère ; l'attitude de l'Union européenne est celle du soft-power, c'est-à-dire une capacité d'utiliser principalement l'instrument économique et commercial à des fins politiques, c'est-à-dire, une politique soft,

---

<sup>691</sup> L'objet de la concertation entre les Six a été de faire le point sur les résultats des contacts entre M. Solana et M. Larijani. M. Solana a indiqué le 4 octobre, devant le Parlement européen, que l'Iran n'avait pas accepté de suspendre ses activités d'enrichissement d'uranium. M. Larijani, négociateur iranien en chef sur le dossier nucléaire et principal interlocuteur des Occidentaux sur le sujet, a démissionné de son poste le 20 octobre laissant comme successeur un proche d'Ahmadinejad. Pour plus d'information voir Le Monde du 20 octobre 2007 intitulé ; « *La démission de M. Larijani rend improbable un assouplissement de Téhéran sur le nucléaire* ».

dont le contenu possède une influence sur son milieu presque involontaire, par effet d'inertie. De même que la soft security, le soft power sanctionne l'impossible dépassement du grand marché d'échanges, l'orientation supranationale.

L'Union européenne, dans son rôle de « *super puissance tranquille* », selon Andrew Moravcsik<sup>692</sup>, s'imposerait avec des atouts autres que politiques sur la scène internationale grâce à son combat pour toute délégitimation de la violence concernant les autres acteurs de la scène internationale. C'est ainsi que la notion de « gouvernance européenne » des institutions européennes, glisse vers la notion de « gouvernance mondiale ». Dans cette « gouvernance mondiale », l'Union européenne aurait un véritable rôle d'arbitre des questions sociales, de la défense de l'équité et de l'égalité au cœur du système international globalisé au côté des grandes puissances, et surtout des puissances rivales comme c'est le cas des États-Unis<sup>693</sup>. La gouvernance mondiale est synonyme de développement d'un projet de multilatéralisme effectif. La culture de sécurité propre à la nature de l'Union européenne, est aujourd'hui une réalité grâce à la politique étrangère de l'Union européenne et à la promotion du multilatéralisme.

Il est essentiel pour le monde que l'Union européenne ait un impact dans la résolution des problèmes globaux. Le monde attend cela de l'Europe. Cependant l'Union n'est aujourd'hui présente que par sa politique d'aide au développement et par le fait que certains de ces membres sont aussi membres permanents du Conseil de Sécurité. A cet égard, avec les responsabilités de gouvernance mondiale, tels, la transparence, l'équité et la responsabilité partagée, il est difficile de pouvoir séparer ce qui relève de l'Union européenne et ce qui relève des États membres.

La Méditerranée et le Moyen-Orient représentent aujourd'hui une concentration de la tension politique dans une partie du monde, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de problèmes politiques majeurs en Afrique sub-saharienne ou en Amérique latine. Mais la présence européenne dans ces deux grands continents n'est pas aussi importante que pour le Moyen orient, par exemple. Il existe un grand débat sur la multipolarité du système international. A cet égard, l'Union européenne est perçue comme un pôle du monde global semblable aux États-Unis ou à la Chine. A ce propos il nous semble presque impossible que l'Union européenne ne puisse pas rentrer dans le jeu de

---

<sup>692</sup> MORAVCSIK (A.), « *The Super Quiet Power* », Revue Newswek, 17 juin 2002.

<sup>693</sup> Les États-Unis sont eux qualifiés de hard power, ils conduisent des politiques relevant de la *hard policy* dans leur rôle de centre de la sphère de l'économie libérale, dans le but d'assurer la primauté mondiale, par n'importe quel moyen d'action, voir les opérations musclés.

l'équilibre de la puissance traditionnelle. L'Union européenne peut jouer un rôle mondial d'équilibre, en proposant un projet proche des valeurs européennes. Il s'agit d'un projet de « multilatéralisme » comme l'a été celui de la gouvernance européenne de caractère international. En effet, c'est ce que l'on appelle dans le jargon européen « *multilatéralisme effectif* » qui concerne le partage du point de vue de l'Union européenne sur la plupart des problèmes d'actualité sur la scène internationale, ce qui permet le développement des approches communes. Or il ne s'agit pas uniquement du partage du point de vue mais d'un modèle de valeurs universelles dans le respect des Droits de l'homme en vue de trouver l'harmonie et l'équilibre des différentes puissances à travers la coopération. Le multilatéralisme est perçu par Philippe Moreau-Défarques, comme la tentative de créer une démocratie internationale et un ordre social acceptés par tous, dans lequel les États seraient tous égaux<sup>694</sup>.

L'espoir et l'ambition des nations européennes est grand, l'Union européenne essaye par tous les moyens possibles de rattraper le retard dans l'adaptation des mécanismes de politique étrangère car aujourd'hui la scène internationale est marquée par un retour à la politique de puissance et l'unilatéralisme, réfractaire au modèle multilatéral représenté et défendu par l'Union européenne. Malheureusement et malgré les grands efforts fournis dans l'ensemble institutionnel européen ces dernières années, le multilatéralisme n'a pas été si effectif. Or, l'Union européenne y croit, elle est la seule capable de recomposer le multilatéralisme planétaire qui est l'option crédible pour tendre vers l'équité du monde. Si l'interdépendance a eu son époque doré, aujourd'hui c'est le tour au multilatéralisme de porter ses fruits en étant le seul modèle alternatif dans ce monde dans lequel la globalisation fait des ravages et creuse les inégalités des uns et des autres. Le multilatéralisme vise à unir, à partager et à équilibrer le monde de manière responsable. En effet et comme est défendu par Alvaro de Vasconcelos<sup>695</sup> » ;

*« Recomposer un multilatéralisme planétaire fondé sur des intérêts partagés et composer avec de nouvelles puissances de premier rang est la seule alternative valable au désordre et à la confrontation ou l'Union européenne jouerait à terme sa propre survie<sup>696</sup> »*

---

<sup>694</sup> MOREAU DEFARGES (P.), « Introduction. Mondialisation, multilatéralisme et gouvernance globale : la puissance, toujours la puissance », Annuaire français des relations internationales, AFRI, volume VIII, Centre Thucydide, Paris, 2007.

<sup>695</sup> DE VASCONCELOS (A.), « L'Union européenne parmi les grande puissances », Revue Commentaire, N.124, hiver 2008-2009, Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne. P. 1.

<sup>696</sup> DE VASCONCELOS (A.), Idem.

L'idée multilatérale est portée par l'interdépendance du monde, l'accroissement du commerce et des échanges et l'impérieuse nécessité de disposer de règles communes. Elle vise en outre la réalisation de l'idée démocratique à l'échelle internationale et répond aux revendications d'égalité des États. L'ONU apparaît comme l'illustration la plus aboutie de cette aspiration croissante à une démocratie mondiale. La Charte des Nations Unies représente en effet un pacte social, permettant le passage de la loi du plus fort à une société mondiale régie par des règles internationales communes. La notion de multilatéralisme conduit l'Union européenne à une idéologie d'un ordre international modifiant la notion de souveraineté par les artifices d'une « transformation » politique de type démocratique. Cette idéologie serait appelée ainsi « multilatéralisme effectif ». Son instauration serait de la responsabilité de l'Union européenne.

En ce sens, on ne peut pas débattre ici de la notion en soi, mais de son emploi politique. Ici, dans les accords Union européenne –Amérique latine, le multilatéralisme effectif se trouve en filigrane dans les stratégies par pays, il est donc prospectif. Dans le même sens il est tactique qualifiant les « adversaires » de partenaires (Méditerranée, Moyen-Orient, et la Turquie) au lieu de leur donner la place d'ennemis potentiels. Dans des termes plus précis, le multilatéralisme est un principe d'applicabilité universelle car il concerne en soi l'égalité. Il va définir l'un des modes d'organisation des relations internationales et des rapports étatiques. Il se traduit par l'acceptation des règles communes et mutuelles dont le concept découle de l'idéalisme wilsonien et du réalisme classique. Ses ambitions sont la reconnaissance universelle, l'égalité et la convergence vers des intérêts communs sous la forme d'une coopération entre acteurs favorables au développement des relations pacifiques et non la reconnaissance de la puissance et du chacun pour soi.

C'est de cette façon que le multilatéralisme entend diffuser les valeurs démocratiques et libérales, considérées comme universelles. S'agissant du plan économique il s'agit de favoriser les échanges et le développement du commerce sur des fondements de réciprocité facilitant la coopération sous le signe de l'éthique et l'état de droit. Or il ne peut y avoir un multilatéralisme parfait, satisfaisant ou totalement égalitaire, affirme Alvaro de Vasconcelos, « *car la dimension inégalitaire de l'ordre international est due au poids inégal des États, ce qui fait dire au courant réaliste des relations internationales que la société internationale est*

*mi-sociale, et mi-asociale, mi-civilisée et mi contractuelle, mi violente et mi-naturelle*<sup>697</sup> » l'ordre international qui en résulte est le produit d'une régulation interétatique, mais contractuelle.

Pour l'Union européenne le multilatéralisme se traduit par la stipulation de tout Traité, ou la définition de résolutions ou d'accords, au sein des organisations intergouvernementales ou supranationales. Tel a été le cas en Amérique latine avec la signature des divers accords avec les régions et sous régions tels que le Groupe de Rio et la Conférence de San José et plus tard le MERCOSUR et la CAN, dans la logique intégrative régionale comme un contrepoids des inégalités de la mondialisation économique et la prévention des crises. Ainsi, le multilatéralisme en Amérique latine est tout d'abord de caractère commercial et financier. Il se réalise au sein d'une organisation qui stipule les règles, normes et obligations qui s'imposent aux pays qui entament des relations commerciales dans le respect de l'égalité et du droit dans une logique de gouvernance globale sans gouvernement, l'OMC.

Il est utile de rappeler que la société est privée d'une instance centrale de production et d'interprétation de la norme, ainsi, dans l'ordre international chaque acteur demeure maître de l'utilisation légale de la force pour faire valoir ses droits, ses valeurs ou ses intérêts. De la même façon, chaque État est maître et arbitre de ses relations avec les autres États, de la paix et de la guerre entre les unités du système ayant pour objectif principal la sécurité de chaque État en question, dans le système international.

A cet égard, la notion de sécurité est pour l'Union européenne le concept organisateur central de l'ordre international, et donc, le concept structurant du multilatéralisme effectif. Le multilatéralisme devient ainsi la seule et unique manière de préserver la sécurité, à travers la promotion de l'interdépendance, traduite en termes commerciaux avec les États latins américains. En conséquence, l'idée a été défendue maintes fois tout au long de notre travail, les relations politiques de l'Union européenne avec l'Amérique latine, reposent sur cette « *culture européenne de sécurité* » (B) qui est le synonyme ou la représentation européenne du multilatéralisme effectif.

---

<sup>697</sup> DE VASCONCELOS (A), « *L'Union européenne parmi les grande puissances* », Op. Cit. p.7.

### **C. La « culture européenne de sécurité », synonyme de multilatéralisme effectif**

L'Union européenne, avec l'objectif de réaliser son idéal historique de « *construire un monde meilleur* » comme il est formulé dans sa stratégie de sécurité contribue à la multilatéralisation du système international multipolaire actuel, dans son engagement avec les « Grands » dans le cadre d'un agenda positif<sup>698</sup>. Aujourd'hui, les puissances ne peuvent rompre les liens de coopération avec les autres puissances (grandes, moyennes ou petites puissances) sans risquer des effets négatifs de la crise économique mondiale, effets aussi financiers, politiques, écologiques, alimentaires, et globaux.

Le pouvoir des grandes puissances est aujourd'hui relatif. Selon Alvaro de Vasconcelos, « la mondialisation exige une gouvernance mondiale et une réponse multilatérale fondées sur la convergence objective des intérêts entre les différents acteurs internationaux <sup>699</sup>», souligne l'auteur, grand thuriféraire du multilatéralisme. En effet, c'est grâce à ce dernier argument que le développement de la culture européenne de sécurité est d'autant plus indispensable pour relever les défis des crises économiques qu'il repose sur l'incitation à la coopération, à la compréhension mutuelle, à l'action politique ciblée et concertée en vertu du « soft power » de l'Union européenne. L'Union européenne est censée être la porteuse du message du multilatéralisme au monde. L'Union européenne est ici pensée comme la première pierre d'un État monde chimérique ou plus modestement le prototype d'une « gouvernance planétaire » vers laquelle devraient converger les principaux acteurs géostratégiques globaux.

Or dans le champ concret des relations internationales, cette attitude se traduit hélas par les maintes références à la primauté du Conseil de sécurité des Nations Unies, nonobstant le fait que celui-ci se révèle impuissant en raison des divergences entre les Occidentaux d'une part et les autres puissances qui le composent de l'autre. Le même problème arrive avec les pays de l'Amérique latine avec lesquels les relations de multilatéralisme atteignent un niveau élevé, or le nombre de divergences concernant les intérêts communs est aussi élevé.

Les États membres tentent soigneusement de conserver tout leurs attributs de l'État nation du Léviathan de Thomas Hobbes. Avec le soft power, il semblerait qu'il y ait une fuite dans la défense et la promotion de l'État nation. Or, le soft power caractéristique de la politique

---

<sup>698</sup> DE VASCONCELOS (A), Op. Cit. p.3.

<sup>699</sup> Idem. p. 4

extérieure de l'Union européenne possède deux axes. Le premier, celui de la sauvegarde (au moins idéologique) du multilatéralisme effectif, et le deuxième, concerne la recherche par tout moyen inclusif, de la sécurité à travers le dialogue et la coopération dans un monde d'ordre post westphalien donc complètement hétérogène. Néanmoins il s'agit des attributs régaliens de l'État tels que la sécurité. Aujourd'hui, sécurité, dialogue politique, diplomatie et multilatéralisme sont conjuguées dans un « atout politique » d'origine européen, appelé « *culture européenne de sécurité* ». Il permet à l'Union européenne d'agir en incitant les autres, avec son pouvoir d'attraction, à être réceptifs à ses efforts de médiation et sensibles à ses propositions propres.

Selon Joseph Nye<sup>700</sup>, le pouvoir d'attraction de l'Union va naître de son modèle de paix par l'intégration, de son prestige et de sa culture. L'Union européenne a fait de son attachement au multilatéralisme un succès économique et en même temps un modèle de cohésion sociale avec les élargissements successifs à de nouveaux pays et les politiques d'intégration de même que la partie des fonds structurels consacrée à l'aide à l'adhésion. Il en a été de même de la crédibilité de ses propositions sur le changement climatique à Kyoto ou sur la justice internationale au sein de la CPI. Or tout n'est pas complètement idyllique car certaines politiques s'apparentent au protectionnisme, comme la politique agricole commune et les dérives d'une politique aussi compliquée que fragile : la politique d'immigration, de plus en plus restrictive et radicale.

C'est de cette façon que l'action internationale européenne avec l'Amérique latine est développée par les États membres. Elle est principalement multilatérale, mais elle peut bien être bilatérale selon les intérêts des États dans les différentes régions et sous régions de l'Amérique latine. Il faut souligner la tendance à des relations unilatérales avec les États émergents tels le Brésil, le Chili et le Mexique avec lesquels les relations se trouvent en dehors de tout cadre d'intégration régionale.

Elle dépend toujours d'une incertitude majeure, celle qui s'inscrit dans la crainte de la menace venant de l'extérieur. Dans le cas précis de l'Amérique latine il ne s'agit pas d'un continent en proie à des menaces ou d'une région instable mais d'une région accablée par la violence et l'insécurité. Pour l'Union européenne, il s'agit surtout de l'inquiétude concernant la grande

---

<sup>700</sup> NYE (J.), « *Soft Power and Smart Power : The United States has forgotten how to use soft power* », article in The Journal of German Council Foreign Relations, Revue International Politik N°3, Vol 7, 2006.

différence dans la distribution des richesses sur le continent, les grandes inégalités, ainsi que l'exclusion et la marginalisation sociale qui peut être l'origine de la violence et l'insécurité. L'inquiétude concerne aussi la hausse des chiffres de la pauvreté, de la pauvreté extrême et de la violence qui peuvent engendrer un continent en mal être social permanent, produisant une violence sociale systématique, une instabilité politique et à terme l'instabilité des relations internationales. Il s'agit ici de la perception de la menace à travers l'œil européen, une perception de la réalité différente et subjective de la situation<sup>701</sup>.

Les États de l'Amérique latine souhaitent que les États de l'Union européenne puissent avoir ensemble un poids beaucoup plus significatif sur les affaires du monde. Un poids qui sera différent de celui qu'exercent les États-Unis sur la région latino-américaine. Pour l'Amérique latine, l'Union européenne constitue un partenaire indispensable dans le cadre de ses ambitions économiques qui sont de premier plan. Pour les pays du cône sud, spécialement le Brésil, l'Union européenne représente pour l'Amérique latine et pour le reste du monde, un modèle de démocratie multinationale et d'intégration économique, politique et sociale. Il s'est ainsi inspiré de l'Union européenne pour lancer le MERCOSUR en 1992 et qui a vocation à devenir, « *le noyau d'une intégration sud-américaine souhaitée par Brasilia*<sup>702</sup> ». Le seul problème de l'intégration régionale est que le continent ne partage pas les mêmes idéaux. Le cône sud, essaie de poursuivre la logique intégratrice de la région, modèle avancé par l'Union européenne et soutenu par la puissance régionale latino-américaine qu'est le Brésil. Or les pays qui se trouvent plus au nord de l'Équateur, parmi lesquels se trouvent l'Amérique centrale et le Mexique, partagent plutôt la logique « *développementiste* » inspirée des vertus du libre échange, avancé par les États-Unis. De cette façon leur évolution est d'autant plus différente que le si connu projet de la zone de libre échange des Amériques, ZLEA, a abouti à la multiplication d'accords bilatéraux.

Pour cette raison, l'Union européenne a un rôle précis à jouer dans la région, c'est celui de la promotion de l'intégration régionale sur la base du multilatéralisme, de la convergence des intérêts et des idéaux qu'ils soient commerciaux, sociaux, politiques ou du domaine de l'énergie et l'environnement. En Amérique latine, l'Union européenne ne peut se permettre de

---

<sup>701</sup> Pour plus d'information voir Bernard LABATUT « *L'Amérique latine, triste mine d'or pour le mercenariat* », (à paraître), « *La sécurité continentale* » Conseil Permanent de l'OEA/Ser.G CP/CSH/INF.127/07, 3 avril 2007, et *Informe anual sobre seguridad en América latina, du Consejo Permanente de la Organización de los Estados americanos, Comisión de Seguridad Hemisférica OEA/Ser. G, CP/CSH-900/07, 24 mayo 2007, Original: español*

<sup>702</sup> DE VASCONCELOS (A), Op. Cit. p. 5.

décevoir, comme cela a été le cas des États-Unis et du consensus de Washington. C'est ainsi que le laboratoire de « *multilateralité* » forgé par l'Union européenne répond aux besoins des choix déterminants en termes de modèles politico-économiques et de société des économies latino-américaines. Grâce à la culture de sécurité de l'Union européenne, il s'agit de répandre des idéaux démocratiques et de paix dans le monde, permettant ainsi la promotion du multilatéralisme à l'échelle de la planète. Et, si intérêt commun européen il y a, la culture européenne de sécurité, conséquence naturelle de son processus d'intégration, consistera aussi à garantir la survie de l'Union européenne dans le jeu de puissances du système international.

## **Paragraphe II. La sécurité en politique extérieure, préoccupation naturelle de la gouvernance européenne**

Dans le champ de la diplomatie en politique, la conduite des négociations stratégiques entre les hautes autorités en vue de régler un problème sans faire usage de la violence -affirmer l'identité européenne selon l'article 2 du Traité de l'Union européenne<sup>703</sup>- signifie pour l'essentiel avoir le droit à la parole et en faire usage, avoir le droit de jouer sur scène et tantôt dans le domaine civil tantôt dans le domaine militaire. L'institutionnalisation de la PESC apparaîtra comme une revendication à la défense de normes et de valeurs immuables de politique étrangère qui sont le produit du processus décisionnel européen ou l'émanation des politiques nationales. La PESC n'est pas brusquement apparue le 1<sup>er</sup> novembre 1993 avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht mais elle est le résultat de la lutte des institutions et des acteurs de l'ancienne coopération politique européenne (CPE) pour défendre les objectifs de politique extérieure vis-à-vis du monde entier<sup>704</sup>.

Les notions de pluralisme politique et culturel sont le mot d'ordre de la société européenne. Ce même pluralisme nous le trouvons dans les documents sur l'identité européenne, Construction européenne, PESC voir PESD, en tant que traces d'une forme de séduction pour un projet visant à garantir la prédominance d'un modèle libéral spécifique. Elle témoigne sans doute de la difficulté de définir un projet politique commun qui puisse avoir sa propre

---

<sup>703</sup> Article 2. TUE: affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 17.

<sup>704</sup> La dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que du respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités.

cohérence et fasse référence à un fondement lui aussi commun. Une PESC devrait assurer la sécurité selon des logiques douces de coopération mais aussi, et le moment venu, vers l'instauration de moyens lourds tels que les outils stratégiques des États membres de l'Union européenne. Dans cette dernière affirmation nous trouvons le recours à la force uniquement en cas de besoin. S'agit-il d'une contradiction ? Non, puisque les normes et valeurs de l'Union européenne ont deux origines. Tout d'abord il se trouve qu'elles peuvent être d'inspiration *kantienne*, faisant grande référence au maintien de la paix et de la sécurité internationale et laissant à l'écart le recours à la force comme instrument de pacification des conflits. D'un autre côté il se pourrait que ses normes et valeurs puissent être aussi d'inspiration *hobbesienne*, c'est à dire, établissent un lien entre l'existence d'intérêts particuliers pour lesquels le recours à la force est justifié. Ces normes et valeurs peuvent aussi être d'origine culturaliste selon Raymond Boudon, des coutumes autochtones considérées comme bonnes du fait qu'elles ont été inculquées au peuple et sont transmises mécaniquement par socialisation. Elles expliquent certains faits mais nous posent le problème de mélanger valeurs et normes, installant la confusion entre deux catégories objectivement et subjectivement distinctes<sup>705</sup>. C'est seulement leur contenu qui diffère d'une société à l'autre. C'est très probablement que la différence de perceptions entre les objectifs premiers des relations de coopération entre l'Union européenne et l'Amérique latine vient de ce que Raymond Boudon appelle la différence de socialisation. C'est-à-dire une simple et banale différence culturelle. Le partage de normes et de valeurs universelles entre l'Union européenne et les États de l'Amérique latine est possible compte tenu de leur passé historique. or, les divergences de perception concernant les objectifs à terme aussi urgents qu'importants, tels la consolidation de la démocratie, la lutte contre l'insécurité, viennent s'estomper par la lutte pour l'égalité des chances, le commerce, la régionalisation, la lutte contre le terrorisme entre autres. Ces objectifs contenus dans la conception universaliste de l'Union européenne diffèrent des objectifs des sociétés latino américains tels que le progrès, la coopération dans de domaines technique et scientifique.

L'Amérique latine est loin d'être un continent aussi conflictuel que l'Afrique ou le moyen Orient mais c'est un continent qui abrite beaucoup d'insécurité et de violence. A cet égard, une nouvelle stratégie a été « testée » en Amérique latine, stratégie qui prônait le renforcement des relations dans quatre domaines spécifiques : le politique, le social,

---

<sup>705</sup> BOUDON (R), « *Le sens des valeurs* », Éditions Quadrige, Presses Universitaires de France, Paris, 1999. p. 49.

l'économique et l'interdépendance en cas de catastrophe naturelle. Les résultats en sont hélas mitigés. Le mouvement constant auquel les sociétés latino-américaines font face ne leur permet pas d'avoir une vision à long terme. Leur intérêt repose sur une logique de l'immédiat. Les résultats doivent être prompts, vu l'urgence des objectifs maintes fois mis en avant lors des sommets, conférences et rencontres officielles. Si l'Union européenne ne peut plus supporter le poids de l'urgence latino-américaine, l'Amérique latine finira sans doute par frapper à d'autres portes.

Au moment où le consensus de Washington a mis en évidence l'épuisement des économies latino-américaines, le temps était venu pour elles de tourner leur regard vers l'Union européenne, pleine de promesses, d'engagements, de volonté ... La logique des blocs d'États n'a pas eu les résultats escomptés en Amérique latine. L'exigence du multilatéralisme européen n'apporte pas ses fruits sur le continent latino-américain, les modèles de coopération étant standards, ils sont une pâle copie du partenariat avec les pays d'Afrique, Caraïbes et pacifique, les ACP, et de celui avec les pays de la méditerranée. Il n'y a que les normes et les valeurs universelles pour encourager les partenaires d'un côté comme de l'autre. Or l'Union européenne a les réponses adaptées grâce à la culture stratégique de sécurité dans ce monde post westphalien, au multilatéralisme effectif, à la coopération, au développement et à toute une série d'instruments capables de faire face à cette hétérogénéité de la planète.

Parallèlement, il faut prendre en considération le dynamisme avec lequel l'Asie et surtout la Chine montent sur la scène internationale offrant une alternative éventuelle à l'Amérique latine<sup>706</sup>. Depuis cinq ans, la Chine multiplie les investissements principalement dans trois pays de l'Amérique latine, Brésil, Argentine et le Chili. Cette présence suscite toutefois inquiétudes et interrogations tant en Amérique latine et aux États Unis qu'au sein de l'Union européenne. Or l'intérêt que la Chine porte à l'Amérique latine peut s'expliquer au regard de trois enjeux, à savoir pétrolier, minier et agricole. Sans vouloir détourner notre objectif sur cet enjeu de taille, la question est de savoir si l'on peut poser sur un même plan les «éventuelles» relations entre l'Amérique latine et la Chine et celles de l'Amérique latine et de l'Union européenne ? Considérons que la dimension civilisationnelle est importante, voir essentielle pour établir une compréhension mutuelle. On revient au vieux fond d'occidentalisme qui est

---

<sup>706</sup> En effet, il y en a eu en Amérique latine tout un argument qui est développé par un certain nombre de responsables politiques qui consiste à dire que le dynamisme de l'Asie et notamment de la Chine en Amérique latine permet d'offrir une tentative éventuelle dans la recherche de partenaires.

présent. Est-ce que l'Amérique latine est l'extrême occident, d'Alan Rouquié<sup>707</sup>? Ou le clash de civilisations (orientale et extrême occidentale) d'Huntington ?

Les théories rationalistes des normes et valeurs nous montrent l'extraordinaire diversité des explications proposées par les sciences humaines dans les comportements d'interprétation des valeurs et des normes d'une société déterminée. Projection d'intérêts collectifs ? Projection d'intérêts individuels ? Jugements de principes ? Perception erronée de la réalité ? Avons-nous le choix entre ces théories ? Sont-elles pertinentes ? Les facteurs psychologiques, sociologiques, historiques, psychosociologiques et psycho-historiques ne rendent pas la tâche facile. Aucune théorie ne peut à elle seule expliquer les faits y compris en tenant compte des différentes approches qui entourent notre objet d'étude.

La « rationalité » qui permet de juger le bon, le mauvais, le juste, ... souligne aussi la subjectivité des jugements. Ce qui est bon ou mauvais pour nous ne l'est pas pour tous. Ce qui est juste et légitime pour l'un ne le sera pas pour l'autre. La civilisation européenne est fondée sur les valeurs judéo-chrétiennes à l'héritage humaniste, à caractère rationaliste et décisionniste. Valeurs judéo chrétiennes en tant qu'ensemble culturel formé des justes, des droits et des obligations à l'égard des autres et à l'égard du Dieu suprême<sup>708</sup>. Humaniste-rationaliste et décisionniste, du fait que l'homme est en possession des capacités intellectuelles potentiellement illimitées<sup>709</sup> lui permettant de décider, de choisir, de penser et de faire le choix correct.

La théorie décisionniste des valeurs de Max Weber mentionne que les valeurs peuvent être conflictuelles et qu'il est impossible de démontrer s'il faut choisir telle ou telle valeur plutôt que telle autre, mais que de toute façon il faut décider et que la rationalité de notre choix se

---

<sup>707</sup> ROUQUIÉ (A.), « *Introduction à l'Extrême Occident* », Éditions Seuil, Paris, 1986. Le Livre d'Alain Rouquié rend compte de la diversité d'une région qu'on aurait tort de traiter de manière indistincte, en fonction d'une apparente homogénéité perçue à travers l'héritage espagnol ou portugais. L'auteur met en exergue la Géographie, l'histoire, la politique, l'économie et les relations internationales qui soulèvent les éléments d'unité mais aussi les différences essentielles d'un Extrême Occident dont on ne peut ignorer l'importance économique, le rôle politique ou l'apport culturel.

<sup>708</sup> Principe du *Judéo-christianisme*, « *L'univers est pour l'homme, l'homme est pour Dieu* ».

<sup>709</sup> Ainsi, cet humanisme vise à diffuser plus clairement le patrimoine culturel, y compris le message religieux. Cependant l'individu, correctement instruit, reste libre et pleinement responsable de ses actes dans la croyance de son choix. Les notions de liberté (ce que l'on appelle le « libre arbitre »), de tolérance, d'indépendance, d'ouverture et de curiosité sont de ce fait indissociables de la théorie humaniste classique. Par extension, on désigne par « humanisme » toute pensée qui met au premier plan de ses préoccupations le développement des qualités essentielles de l'être humain

verra dans l'avenir (par exemple, le choix entre la sécurité sans l'usage de la force et l'usage de la force pour assurer la sécurité, où entre l'intervention légitime ou illégitime).

On constate que le lien entre l'usage de la force et la promotion de certaines normes ou valeurs normatives de politique étrangère européenne sont depuis longtemps un sujet de préoccupation et d'étude qui divise la doctrine et les responsables politiques. Les controverses à ce sujet reviennent régulièrement au premier plan de l'actualité avec par exemple la guerre américaine contre le terrorisme en Irak ou les opérations de l'OTAN en Yougoslavie<sup>710</sup>. Dans la plupart de cas, le recours à la force est considéré comme un moyen légitime permettant de garantir le respect des droits de la personne et des libertés fondamentales<sup>711</sup>. D'autre part la Charte de l'Organisation des Nations Unies interdit le recours unilatéral à la force sur la base de considérations liées à la Justice ou par référence à des valeurs qui relèvent le plus souvent d'une conception composite entre politique et morale et droit international, c'est-à-dire un recours à la force s'appuyant uniquement sur un droit d'ingérence légitime. Selon la logique européenne du maintien de la sécurité internationale en tant qu'intérêt normatif de politique extérieure, il s'agit d'un instrument spécifique. Peut on alors considérer que le degré de perfectionnement auquel est parvenu le système normatif de l'Union européenne est un facteur permettant de favoriser son accession au rang de puissance digne de ce nom ? Si Emmanuel Kant avait imaginé l'évolution des relations internationales, il n'aurait pas été capable de croire que la morale et la norme soient, pour l'Union européenne, les principaux intérêts et objectifs à défendre et à répandre dans son rôle de puissance normative sans usage de la force, en Amérique latine, et ainsi établir un champ d'action et de rayonnement de la gouvernance européenne de caractère international dans le jeu de puissances du système international<sup>712</sup>.

---

<sup>710</sup> HABERMAS (J), « *Bestialité et humanité: une guerre à la frontière du droit et de la morale* », Revue PESC, Forum franco-allemand, [http : //www.leforum.de/fr/fr-revue-pesc08.htm](http://www.leforum.de/fr/fr-revue-pesc08.htm), WEERTS (L), « *Droit, politique et morale dans le discours justificatif de l'Union européenne et de l'OTAN: vers une confusion des registres de légitimité* », in CORTEN (O) et DELCOURT (B), « *Politique extérieure, droit et légitimation: l'Europe et la guerre du Kosovo* », Éditions Bruylant, Bruxelles 2001, p. 85.

<sup>711</sup> « *Jus ad bellum* » Principes inspirés de la doctrine de la guerre juste.

<sup>712</sup> A la différence de Graham Allison, John Mearsheimer croyait que ce qui devrait être la défense des valeurs d'une société ne se serait pas en fonction de ses intérêts corporatistes.

## A. La construction d'un « champ de sécurité » en Amérique latine pour la gouvernance européenne

L'Union européenne bâtit un environnement de sécurité en fournissant un environnement institutionnel qui joue un rôle central dans la sécurisation du secteur ainsi que dans la régulation des menaces particulières. Elle sécurise les dimensions politiques et économiques qui, à son avis, pourraient devenir des enjeux majeurs de sécurité. A travers le développement des stratégies par région ou par pays de l'Amérique latine, l'Union européenne a construit « le » champ de sécurité dans lequel elle mettra en œuvre ses instruments. Le terrorisme, la drogue, le crime international, l'immigration, l'environnement, les Droits de l'homme, l'économie et la politique, sont tissés dans le même tissu, celui du champ de la sécurité. L'interprétation du transfert de la sécurité dans le champ des affaires intérieures d'un État part de la compréhension du schéma bureaucratique, qui doit beaucoup à la hiérarchie cognitive de Graham Allison et à la sociologie de Pierre Bourdieu<sup>713</sup>.

Pour sa part, Graham Allison et Pierre Bourdieu, constatent que la collaboration se développe considérablement dans le niveau bureaucratique, entre groupes et individus qui entraîneront la mise en place d'un réseau institutionnel transnational en fonction de leurs intérêts corporatistes ou personnels. Pour Pierre Bourdieu, les acteurs sont capables de développer des stratégies « *afin de faire face à des situations imprévues et sans cesse renouvelées*<sup>714</sup> ». Cependant ces stratégies s'exercent dans le cadre d'un *habitus* toujours défini selon Pierre Bourdieu comme « *le principe générateur et organisateur de pratiques et de représentations qui peuvent être objectivement adaptées à leur but sans supposer la visée consciente des fins et la maîtrise expresse des opérations nécessaires pour les atteindre*<sup>715</sup> ».

De cette manière, la construction du réseau transnational de sécurité ira de pair avec la construction d'une nouvelle perception de la sécurité, capable d'englober tous les secteurs y compris le stratégique et le militaire. Cela peut se percevoir dans les communications issues des sommets des chefs d'État ou de gouvernement des pays de l'Union européenne et des pays de l'Amérique latine et ce dans tous les domaines concernés : le politique, le social, l'environnemental et l'économique. Cependant cette tactique ne va pas forcément dans le sens souhaité parce que la sécurisation de tous les secteurs et domaines n'est pas un instrument

---

<sup>713</sup> BOURDIEU (P.), « *Esquisse d'une théorie de la pratique* », Éditions Droz, Genève, 1972, p. 176.

<sup>714</sup> BOURDIEU (P.), « *Le sens pratique* », Édition Minuit, Paris, 1980 p. 84,86, 88 et 245.

<sup>715</sup> BOURDIEU (P.), « *Le sens pratique* », Idem.

transparent que l'on peut manipuler simplement en voulant le changer. C'est une donnée qui structure le contenu du débat politique mais dont la dimension ne va pas au-delà de la mise en œuvre des instruments efficaces.

## **B. La conditionnalité « pacifique » et « démocratique » des accords de coopération avec l'Amérique latine : les objectifs de la « pax europæ » assurés**

L'un des éléments pour aboutir à une sécurité durable en Amérique latine a été le résultat de la formule européenne de la conditionnalité pacifique et démocratique dans les accords issus du processus de San José de 1984. Dans ces accords, l'obligation implicite de suivre la voie de la promotion de la démocratie et le respect des Droits de l'homme a contribué à la stabilité politique de l'Amérique centrale. Elle est devenue l'exhortation qui a guidé les objectifs européens vers les peuples du continent latino-américain pour abandonner les conflits et rentrer dans l'ère de la coopération et du commerce international. Il s'agit de la mise en œuvre des outils de coopération économique, financière et technique, outils essentiels pour l'établissement d'une paix durable. C'est une réponse positive au processus de paix dans la région dont se souciait tant l'Union européenne dans les années 1990. Après la pacification, c'est la voie de la démocratisation du continent qui sera suivie. A cet effet, c'est la clause démocratique qui va désormais être incluse dans les relations de coopération avec l'Amérique latine, grâce aux accords de troisième génération de 1993. La clause pacifique et la clause démocratique sont des clauses obligatoires pour les États signataires des accords de coopération avec l'Union européenne.

De ce fait la Commission va jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre d'une culture de sécurité européenne. C'est sous la bannière de la bonne gouvernance qu'ont été progressivement introduites des clauses politiques de conditionnalité pacifique et démocratique dans les programmes d'aide aux pays tiers. Comme c'est récemment le cas du partenariat stratégique avec la Russie.

Parallèlement à l'instauration du dialogue politique entre les parties, des mesures économiques ont été décidées par l'Union européenne pour appuyer le processus de paix et de démocratisation dans la région de l'Amérique Centrale vers le milieu des années 1980. Au départ l'évolution démocratique accompagnant la pacification n'était pas encore engagée. Que le rapprochement entre l'Union européenne et l'Amérique centrale ait eu une motivation

politique, est évident. Il était bien clair que la région ne représentait pas un intérêt majeur au point de vue économique pour la Communauté et ses États membres. Or, sans une motivation à fort caractère politique, il semble peu probable que les relations entre la CE et l'Amérique centrale aient pris une telle ampleur. L'aide et la coopération économique et financière offertes par les États de l'Union européenne fut caractérisée par une forme de *conditionnalité pacifique*, la *pax europæ* (réponse positive au lancement d'un processus de paix) plutôt que *démocratique*, même si en principe l'objectif de démocratisation était compris dans l'espoir de la mise en place du plan de paix<sup>716</sup>. Le soutien politique de la CE s'accompagne des mesures d'aide et de coopération économique (qui perdurent jusqu'à nos jours) ainsi que d'incitations plus générales à développer une intégration régionale semblable à celle de la CEE, dont les vertus pacificatrices entre les États membres n'est plus à démontrer. Le résultat a été l'intégration centraméricaine par le SICA (Système d'intégration Centre américain), en Amérique du sud, la Communauté andine des Nations et le MERCOSUR.

En définitive, la politique européenne mise en œuvre à l'égard de l'Amérique centrale entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 illustre trois éléments essentiels : *primo*, une cohérence entre les objectifs de la promotion de la sécurité et la paix internationale et les décisions de la CPE, (ainsi que de la politique communautaire) quant à l'attitude pacificatrice et sans l'usage de la force à adopter vis-à-vis des États tiers. *Secundo*, la capacité de l'Union européenne à conduire une politique indépendante dont les fondements et les moyens étaient en totale contradiction avec ceux des États-Unis. *Tertio* une nouvelle perception particulièrement fine des politiques internationales ayant fait de l'Union européenne un laboratoire international de nouvelles conceptions de la sécurité à travers la coopération. Il faut reconnaître que la politique extérieure était une politique réactive, car elle a appuyé le mouvement de pacification en Amérique Centrale sans tenter de le façonner, permettant ainsi à ce mouvement d'aboutir à la paix.

L'absence d'une volonté unifiée des États membres influence désormais la « réaction rapide » tant diplomatique que militaire. Face à des événements annonciateurs d'une crise, la coercition préventive est nécessaire. Il devient indispensable, dans le cadre de la PESC, d'anticiper une réponse opérationnelle aux crises et de s'organiser en conséquence. Bien qu'un demi-siècle soit passé et que l'Union européenne ait prouvé que l'intégration

---

<sup>716</sup> Ce qui est sûr néanmoins, c'est qu'en 1984 il n'y avait qu'un seul des cinq États de l'Amérique centrale (le Costa Rica) qui puisse être considéré comme une véritable démocratie.

européenne a réussi à maintenir la paix entre ses États membres et à faciliter la résolution des conflits chez ses voisins, il est difficile d'avoir une réponse claire et nette à la question de savoir si, en dernière instance, l'Union européenne peut réellement garantir la paix dans la zone européenne et dans les États tiers à elle seule.

Les efforts de paix en Amérique latine ayant aboutit, les États européens se centrent désormais sur un élément qui est aussi le résultat de la nouvelle configuration internationale. Il s'agit de la conditionnalité démocratique qui est implicite dans les accords de coopération internationale entre pays tiers. Ainsi, les membres de l'Union européenne vont participer à un mouvement qui marque la nouvelle période et se traduit par une conditionnalité politique accrue de l'aide et de la coopération économique dans les relations internationales.

Bonne gouvernance et conditionnalité ne se recouvrent pas mais renvoient à une même logique que de nombreux auteurs ont qualifiée de politisation de l'aide extérieure<sup>717</sup>.

La *conditionnalité politique* (conditionnalité pacifique et démocratique) des relations économiques a pris de l'ampleur au sortir de la guerre froide dans « *l'enthousiasme* » de la propagation des principes démocratiques par les pays de l'Union européenne en particulier. C'est donc au début des années 1990 que la Communauté et ses États membres s'attachent à faire du respect des principes démocratiques un fondement de la coopération nouée avec les pays tiers. Dans cette optique, les instruments généraux de politique extérieure sont aussi la coopération technique et financière et la coopération économique organisée au profit des pays en développement d'Amérique latine et d'Asie<sup>718</sup>. Pour l'essentiel, la conditionnalité se traduit par l'insertion d'une clause dans le texte même des accords bilatéraux passés par la CE avec ses différents partenaires.

---

<sup>717</sup> SMOUTS (MC), « *Du bon usage de la gouvernance en relations internationales* », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, N° 155, mars 1998, p. 91-99., HOLLAND (M), « *The European Union and the Third World* », Éditions Palgrave, Basingstoke, England, 2002, p. 121,

<sup>718</sup> Règlement CEE n° 442/92 du Conseil du 25 février de 1992. Journal Officiel des Communautés Européennes. N° L52 dont l'article 2 précise: « *Les politiques communautaires de développement et de coopération visent le développement humain. Consciente du fait que le respect et l'exercice effectif des droits de l'homme ainsi que les principes démocratiques sont des conditions préalables au développement économique et social réel durable, l'Union européenne accorde un appui communautaire accru aux pays les plus engagés e faveur de ces principes, et notamment aux initiatives concrètes en vue de leur application. Dans le cas de violations fondamentales et persistantes des droits de l'homme et des principes démocratiques, l'Union européenne pourrait modifier, coir suspendre la mise en œuvre de la coopération avec les États concernés en limitant la coopération aux seules actions bénéficiant directement aux groupes de populations en état de besoin* ».

La conditionnalité démocratique rend sa place à l'humanisme dans les relations internationales. Il s'agit d'une politique étrangère éthique, active et volontariste pour le respect et la promotion des droits de l'homme. La formule est percutante. Elle est déclinée sur tous les tons. Il est prévu de « *démocratiser* » la politique étrangère, de la faire reposer sur « *les valeurs humanistes démocratiques* ». Le message se veut d'emblée intransigeant : la violation des droits de l'homme est inadmissible.

Les instruments financiers de l'Union européenne créés pour entreprendre la voie de la pacification des conflits et postérieurement participer dans le processus de démocratisation du continent se développent désormais dans un cadre différent des relations avec les pays tiers ; celui de la coopération dans laquelle se sont fondus les intérêts politiques et valeurs d'une politique étrangère universaliste en vue de construire un environnement de paix et de sécurité internationale basé sur la bonne gouvernance.

Une nouvelle clause se trouve désormais au centre des négociations des accords entre l'Amérique latine et l'Union européenne. Il s'agit de la clause « humanitaire ». Grâce à la résolution du Parlement européen approuvant l'initiative de la Commission européenne (2008 /2336 (INI), cette clause sera systématiquement incluse dans tout accord commercial, politique, ou de coopération, d'aide au développement mais aussi dans les accords générationnels (première, deuxième, troisième, quatrième et cinquième génération) que les pays de l'Amérique latine signeront avec l'Union européenne<sup>719</sup>. Depuis 2001, dans l'accord de Cotonou, c'est la clause des Droits de l'homme qui vient s'ajouter aux deux précédentes. Elles figurent désormais systématiquement lors de tout accord avec les pays tiers y compris ceux de l'Amérique latine.

### **SECTION TROISIÈME.**

#### **L'UNION EUROPÉENNE SE VEUT UN MODÈLE DE « *BONNE GOUVERNANCE* »**

Dans les enceintes européennes, il devient habituel d'employer la notion de gouvernance européenne, non pas dans le sens commun « de l'art de gouverner » mais dans celle des Nations Unies, ou celle de la Banque mondiale, affirmant que la gouvernance européenne est

---

<sup>719</sup> Rapport annuel sur les Droits de l'homme 2008 et la politique de l'Union européenne des Droits de l'homme. (2008/2336(INI)) du Parlement européen.

« *l'art de gouverner sans gouvernement* ». Nous allons définir le terme de gouvernance comme un ensemble de pratiques dont certaines aires sont soumises à des règles qui émanent d'un gouvernement formellement construit. Ce qui se passe dans les États aux contours constitutionnels coexiste avec certaines pratiques de gouvernance (UE) qui conduit de façon conjointe par le gouvernement et d'autres acteurs grâce à la gouvernance multi-niveaux<sup>720</sup> (*multi-level governance*). Ces pratiques ne sont pas incluses dans la constitution, ni contraires à la gouvernance multi-niveaux<sup>721</sup>.

La vision du monde des décideurs des politiques européennes se reflète dans les documents officiels tels le Traité constitutif de l'Union européenne et les textes consacrés à la politique extérieure commune. En particulier le Titre V du Traité de l'Union européenne qui définit de forme solennelle les valeurs et objectifs de la politique extérieure commune. Entre ces valeurs et objectifs de l'Union européenne, il est essentiel de signaler les trois principaux, à savoir : 1. L'identité et la défense de l'intégrité territoriale et les frontières extérieures ; 2. L'adhésion au multilatéralisme entendue comme l'adhésion aux principes et objectifs des Nations Unies et l'OSCE, et 3. L'importance que la sauvegarde de la sécurité représente non seulement dans sa forme militaire mais entendue comme la stabilité politique interne des États selon les règles fondamentales des régimes politiques des États européens contemporains.

L'identité, le multilatéralisme, la sécurité et la stabilité sont les bases du modèle européen dans la politique globale. Cette *image* de l'Union dans le monde a été renforcée par le texte du Traité constitutionnel lequel, malgré son échec, exprime les valeurs et aspirations des politiques et des penseurs européens. Dans le texte, la vision européenne est une vision pluraliste et communautaire. Elle est pluraliste du fait qu'il ne s'agit pas uniquement de la défense des valeurs étatiques mais aussi de la défense des sujets et des valeurs universelles de paix, de démocratie, de droits de l'homme, de solidarité et du respect mutuel. Il s'agit aussi d'une vision pluraliste dans la mesure où elle prône le respect et l'égalité des États et la rigoureuse observance et développement du droit international et des principes de la Charte des Nations Unies. Par conséquent, le rôle de l'Union européenne est inspiré des valeurs et objectifs de nature différente qui vont de la paix à la sécurité (c'est-à-dire les valeurs qui

---

<sup>720</sup> Qui inclut les divers acteurs de la gouvernance institutionnelle européenne mais qui surtout résume une complexité institutionnelle

<sup>721</sup> ATTINA (F), "*El papel de la Unión Europea en la gobernanza global*", in BARBE (E), et HERRANZ (A), [coord.] "*Política exterior y Parlamento europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*", Ed. Parlamento europeo, Barcelona 2007. p123.

appartiennent à la vision traditionnelle du système étatique) en passant par la préservation de la terre et le commerce libre et égal (ces derniers étant des valeurs sociales) pour aboutir à l'élimination de la pauvreté et le respect des droits de l'homme (valeurs de caractère individuel).

Au nom des valeurs européennes, l'Union européenne veut participer dans un monde fait par les peuples, les individus et les États qui affirment leurs valeurs et leurs intérêts en référence à l'Union européenne. Cette volonté a été exprimée dans la *Stratégie européenne de sécurité* approuvée par le Conseil européen de décembre 2003<sup>722</sup>. Dans cette stratégie, l'Union européenne exprime solennellement sa préférence pour le multilatéralisme efficace comme étant le fondement d'une société internationale forte et d'un ordre bâti sur le droit international, sans pour autant négliger l'usage d'une réponse d'envergure quand les valeurs et intérêts défendus se trouvent menacés.

La politique économique européenne est composée de diverses stratégies de rapprochement et de développement grâce au commerce, prétendant assurer sa position dans le commerce mondial spécialement avec les pays les moins développés économiquement. C'est pour cela que l'Union européenne a conclu avec ses partenaires mondiaux non seulement des accords de commerce et d'assistance financière traditionnels, mais aussi des projets économiques, et a apporté un soutien aux programmes consacrés aux infrastructures, à la santé et à l'éducation. Les accords représentent aussi un cadre pour la coopération et le dialogue politique. Ils comportent une clause dite « clause de conditionnalité » qui permet à l'Union de suspendre ou d'annuler l'aide ou les échanges commerciaux si le pays partenaire enfreint les droits de l'homme<sup>723</sup>. De plus, l'Union a décidé en 2003 que tous les nouveaux accords doivent prévoir une clause selon laquelle les partenaires s'engagent à garantir la non-prolifération des armes de destruction massive<sup>724</sup>. L'Union doit s'assurer que les différents aspects de ses politiques extérieures sont compatibles avec les valeurs nationales à projection européenne<sup>725</sup>.

---

<sup>722</sup> Conseil de Thessalonique, 20/juin/2003, SOLANA (J), Haut représentant pour la Politique étrangère et de Sécurité Commune, Proposition du texte « La stratégie européenne de Sécurité : Une Europe plus sûre dans un monde meilleur », [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/FR/reports/76256.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/reports/76256.pdf)

<sup>723</sup> « Clause démocratique ».

<sup>724</sup> « Clause de non prolifération »

<sup>725</sup> L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes." In *Traité*

Les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine se dessinent dans un cadre de dialogue politique couronné de succès. L'institutionnalisation du Groupe de Rio et la Conférence de San José vont permettre à l'Union européenne d'établir des relations plus soutenues. De la même façon, la création du MERCOSUR en 1990 donne aux relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine une signification politique importante, non sans oublier le critère économique. Des négociations débutent pour établir un accord de coopération avec le MERCOSUR. Or, c'est à partir des années 1990 qu'une évolution remarquable de la politique extérieure européenne se dessine. Cette relation extérieure plus active concerne le développement de trois volets stratégiques, à savoir :

- Le politique : L'UE propose l'établissement d'une coopération favorisant la paix, la prospérité des régions en se fondant sur des instruments démocratiques, du respect des libertés individuelles et Droits de l'homme
- L'économique et commercial : où l'objectif principal est la totale insertion des économies sous- développées dans le système économique mondial<sup>726</sup>.
- La coopération : élément essentiel de la stratégie d'influence européenne concernant l'aide destinée aux pays les moins développés.

Le Traité de Maastricht n'a pas seulement établi le marché unique européen mais il a permis de reformuler de nouveaux paramètres de politique étrangère européenne à l'égard des pays tiers. Le domaine diplomatique va désormais ouvrir une nouvelle voie vers l'*affirmation de la présence sur la scène internationale de l'Europe politique*. Cette Europe politique défend un « rôle global »<sup>727</sup> à travers la coopération, plutôt que le conflit, avec un réseau grandissant d'acteurs internationaux. Cette émergence sur la scène internationale commence en 1993 avec l'intensification des relations avec la Méditerranée, l'Amérique centrale et du sud, les États-Unis et l'Asie. Ces relations extérieures vont se traduire en accords de coopération avec un fondement « humaniste », une vision politique fondée sur les valeurs de démocratie et de droits de l'homme qui marquera une évolution des rapports interétatiques au-delà du domaine strictement économique. Cette évolution conduira les membres de l'Union européenne sur une voie plus universaliste en matière de politique étrangère<sup>728</sup>. Enfin, pour être économiques

---

établissant une Constitution pour l'Europe, Partie I, article I-2, « Les valeur de l'Union. Pp 9

<sup>726</sup> A cet effet, l'UE a soutenu les différents processus d'intégration régionale en Amérique latine en essayant de maintenir les objectifs de progrès économique étroitement liés aux objectifs sociaux.

<sup>727</sup> *Global rôle*, (présence politique extérieure)

<sup>728</sup> En 1995, l'accord signé avec les États-Unis, la déclaration de Barcelone, l'accord avec le Mercosur et avec l'Asie ont montré que l'Europe était un acteur international d'envergure.

et politiques, les relations existantes entre les pays d'Amérique latine et ceux membres de l'Union européenne n'en sont pas pour autant dénuées d'implications sur le plan de la sécurité dans le nouvel agenda international de l'Europe<sup>729</sup>. A ce propos, la politique européenne de voisinage (PEV) a été développée en 2004 dans le but d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'UE élargie et ses voisins proches afin de renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité des membres de l'Union. Sont concernés également les objectifs stratégiques présentés dans la Stratégie de sécurité européenne de décembre 2003<sup>730</sup>.

La question qui se pose ici est de savoir s'il existe une spécificité d'Amérique latine pour l'Union européenne ou si les accords tardivement développés avec l'Amérique latine ne sont qu'une transposition d'une méthode réussie des pays européens, elle – même traduite en accords déjà engagés avec les voisins proches de l'Afrique (ACP) et ceux de la Méditerranée.

Le discours normatif de l'Union européenne prône le renforcement de la confiance mutuelle par le dialogue, la promotion de la sécurité par la coopération ainsi que la redéfinition d'une nouvelle conception de sécurité, caractérisée par la confiance mutuelle. A une époque où la mondialisation est le maître-mot pour expliquer les tendances de l'évolution du système international, la recherche des avantages réciproques, l'égalité et la coopération deviennent les exigences de la nouvelle ère. Dans ce même ordre d'idées, il est vrai que l'Union européenne représente une force capable de promouvoir le développement commun. C'est à travers la poursuite d'une logique sécuritaire que l'Union européenne défend son rôle dans la gouvernance globale afin d'établir un environnement international de paix durable et sûr à travers sa politique étrangère.

La politique étrangère, selon Henry Simonet, « est le domaine d'élection où s'appliquent les enseignements de l'histoire et les grands mouvements venant du fond des temps, les grands desseins aussi qui touchent aux intérêts les plus fondamentaux et les plus permanents des États<sup>731</sup> ». Elle définit des objectifs, prend des décisions, énonce des dispositions. Elle concerne, comme Claude Roosens l'explique : « l'établissement des objectifs que tout État

---

<sup>729</sup> VAN HAM (P.), « *La construction d'une Europe politique: la politique étrangère et de sécurité commune* », in LE GLOANNEC (AM) [sous la dir.], « *Entre Union et nation* », Presses de Sciences Po. Paris, 1998. p.46.

<sup>730</sup> Dans le cadre général de la PEV, l'UE propose à ses voisins une relation privilégiée basée sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes (démocratie et droits de l'homme, la règle de droit, la bonne gouvernance, les principes d'économie de marché et le développement durable). La PEV prétend offrir une relation politique et une intégration économique plus poussées.

<sup>731</sup> SIMONET (H), « *Je n'efface rien et je recommence* », Éditions Hatier, Bruxelles 1986, p.13.

donne à son action à l'étranger en même temps que la définition des stratégies à appliquer pour assurer la défense de l'intérêt de l'État au sein du système international<sup>732</sup> ». Elle est aujourd'hui une part de l'action politique exercée par des mandataires publics, responsables de leurs politiques et de leurs actions au sein de laquelle, au moins, les lignes de force et les principaux événements sont publiquement analysés, débattus, approuvés ou critiqués.<sup>733</sup>

L'État assure la défense de l'intérêt national à travers la politique étrangère. L'interaction entre externe et interne est constante. La mondialisation et l'interdépendance affectent d'une forme ou d'une autre les réseaux internes donnant à toute activité politique intérieure une dimension externe. Comme l'affirme James Rosenau, il s'agit d'un « *Shrinking World*<sup>734</sup> » dont le domaine d'intervention de politique étrangère outrepassa le national et devient international voire transnational et, par conséquent, de plus en plus large. Cet élargissement territorial est à la fois rétréci par la croissante interdépendance entre acteurs étatiques. Il s'agit des « *distant proximities* » ou du phénomène de « *framigration* » développé par James Rosenau<sup>735</sup>.

Les réseaux d'interdépendance économique ou politique vont effacer à leur tour les frontières étatiques, augmentant la méfiance d'une possible menace potentielle venant de l'extérieur dont l'usage de la force pour combattre cette menace est le recours ultime. Depuis le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle, cette interdépendance est de plus en plus liée aux processus de mondialisation entendu comme le développement de l'interdépendance au niveau mondial comme l'affirme Robert Gilpin ; « *the integration of world economy*<sup>736</sup> ». Elle est aussi comprise, selon Scholte, comme « *la déterritorialisation ou l'augmentation des relations supra-territoriales entre personnes*<sup>737</sup> ». Plus amplement nous trouvons la notion développée par Anthony Giddens, selon lequel la mondialisation est : « *l'intensification des relations*

---

<sup>732</sup> ROOSENS (C), ROSOUX (V), et DE WILDE D'ESTMAEL, (T), [sous la dir.] « *La politique étrangère : le modèle classique à l'épreuve* », Centre d'études des crises et des conflits internationaux (CECRI) N°1, Éditions Presses Universitaires européennes, Bruxelles Belgique, 2004.

<sup>733</sup> ROOSENS (C), ROSOUX (V), et DE WILDE D'ESTMAEL, Idem.

<sup>734</sup> ROSENAU (J), « *Linkage Politics: Essay on the Convergence of National and International Systems* », Éditions, The Free Press, New York, 1987. p 34.

<sup>735</sup> Un mélange des deux notions, intégration et fragmentation de la société mondiale provoqué par les nouvelles forces de la mondialisation dont les États interagissent dans un système aussi de nature anarchique polarisé entre ceux qui prônent l'intégration mondiale et ceux qui la refusent, donnant origine au processus de « *framigration* » in ROSENAU (J), « *The study of World Politics : Globalisation and Gouvernance* ». Vol. 2, Éditions Routledge, London-New York, 2006. p 115-118.

<sup>736</sup> In BAYLIS (J), SMITH (J), OWENS (P), « *The globalization of World Politics: An introduction to international relations* », Oxford University Press, 4e Edition, Oxford, 2008. p 17.

<sup>737</sup> BAYLIS (J), SMITH (J), OWENS (P), idem. p.22.

*sociales mondiales qui unissent les localités distantes, de telle sorte, que les événements survenant dans le domaine local sont modelés par les événements se passant loin ailleurs*<sup>738</sup> ».

Ainsi, l'UE promeut l'interdépendance entre acteurs étatiques en tant que principe qui guide les relations avec les partenaires latino-américains. La coopération est l'outil essentiel de l'interdépendance assurant ainsi la fin précieuse, la sécurité en tant que partie du domaine traditionnel et enjeu politique essentiel de politique étrangère. La sécurité recouvre désormais un champ particulièrement vaste dans lequel se retrouvent d'autres secteurs que l'action politique. S'il existe une caractéristique essentielle de la politique étrangère dans le domaine de la sécurité, il s'agit de celle de l'interaction existante entre tous les secteurs. La sécurité doit comprendre tous les secteurs et les facteurs de risque provenant non seulement du militaire mais aussi des sources telles l'environnement, le social, l'énergétique, le commerce, la finance, le culturel, le terrorisme entre autres. Envisagée de la sorte, la définition de ce que l'on entend par politique étrangère européenne revêt une logique de « *prévention* » en fonction des circonstances particulières qui affectent le système international. Les transformations constantes de l'environnement international contribuent à la révision permanente du contenu et des objectifs de politique étrangère ainsi qu'à sa propre gestion.

### **Paragraphe I. La gouvernance européenne à la recherche de la légitimation internationale par la norme**

L'objectif originel de la construction européenne était de mettre un terme à la politique d'équilibre des puissances qui lors des deux guerres mondiales a failli provoquer l'autodestruction du vieux continent. Aussi les hommes politiques de l'après-guerre ont conçu la « Communauté » comme un projet visant à dépasser la rivalité des États-nations et à promouvoir la paix par la démocratie et l'intégration mais aussi l'*association permanente et libre*<sup>739</sup> assortie d'une obligation juridique qui mettait en cause la souveraineté des États. Il est clair que, pour l'Union européenne, les intérêts et les valeurs se confondent. Elle fait de la défense du multilatéralisme, du principe associatif, de la démocratie et des droits de l'homme,

---

<sup>738</sup> Traduction in BAYLIS (J), SMITH (J), OWENS (P), idem p. 17.

<sup>739</sup> DE VASCONCELOS (A), « *La politique extérieure d'une Europe ouverte* », in DURAND (MF) et DE VASCONCELOS (A), « *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde* », Éditions Presses de Sciences Po, Paris, 1998, p. 27

des composantes essentielles de son action internationale. En effet, l'Union européenne est fondée sur les valeurs de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit, ainsi que du respect des droits de l'homme et de ceux des personnes appartenant à des minorités<sup>740</sup>. Ces valeurs sont communes aux États membres<sup>741</sup>. La promotion de la paix, des valeurs du bien être de ses peuples, la consolidation et soutien de la démocratie, la défense de l'État de droit, des Droits de l'homme et principes du droit international, la préservation de la paix, la prévention des conflits, le renforcement de la sécurité internationale conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris y compris ceux relatifs aux frontières extérieures<sup>742</sup> sont autant d'objectifs, de principes et de valeurs défendus et à l'intérieur de et avec les pays tiers.

La politique étrangère de l'Union européenne est fondée sur ce type de choix, essayant ainsi d'avoir un impact aussi positif qu'universel. D'ailleurs l'expérience européenne a été transposée par des organisations régionales plus ou moins inspirées de l'UE. L'exemple le plus significatif et le plus réussi est justement le MERCOSUR et la Communauté Andine des Nations<sup>743</sup>. Les États membres de l'UE, au nom des intérêts dits supérieurs de l'État ne peuvent pas tenter de justifier une politique extérieure contraire aux valeurs qu'ils défendent en interne. L'intérêt national dans les États démocratiques, comme le souligne Stanley Hoffman, *possède une composante morale*<sup>744</sup>.

Les normes et valeurs sont ainsi une composante essentielle du modèle européen vouée à l'international, il s'agit d'un modèle de *gouvernance européenne*, fondée sur les valeurs et les normes de caractère universel, caractéristique spécifique de l'Union européenne<sup>745</sup>, cette puissance civile vouée à l'international.

---

<sup>740</sup> Traité constitutif des Communautés européennes, Maastricht, 1993.

<sup>741</sup> Traité établissant une Constitution pour l'Europe, TITRE I « *Définition et objectifs de l'Union* », Article I-2 ; Les valeurs de l'Union. p. 11.

<sup>742</sup> Idem. TITRE V « *L'action extérieure de l'Union* », Chapitre I, Dispositions d'application générale, Article III-292. p. 151.

<sup>743</sup> Le projet d'intégration du MERCOSUR et de la CAN est aussi fondé sur la convergence démocratique des États membres dans lequel l'UE est considérée comme un partenaire indispensable pour résister aux pressions des États-Unis qui cherchent à dissoudre cette expérience dans une vaste zone de libre échange des Amériques.

<sup>744</sup> HOFMANN (S), « *The politics and Ethics in Military Intervention* », Revue Survival, N° 37-4, 1995-1996.

<sup>745</sup> La problématique des *valeurs* a un rôle de plus en plus important dans les affaires internationales. La défense des droits fondamentaux fait désormais partie intégrante de la politique extérieure des États démocratiques comme il a été exprimé dans le discours des pays membres du G20, en septembre de 2009.

Définir l'Europe comme une *puissance civile*, selon Richard Maynes<sup>746</sup>, c'est la définir comme une puissance désireuse de domestiquer les rapports mondiaux. Il mobilise deux arguments principaux. Tout d'abord, l'Europe ne peut pas être une puissance militaire majeure sur le modèle national. Elle sera plutôt une unité de coopération pour un but particulier à chaque cas considéré. D'autre part, son rôle est d'ordre économique et civil puisque sa puissance relève avant tout de ce registre<sup>747</sup>. Par le constructivisme et l'institutionnalisme, l'Europe a espéré imposer le jeu de la socialisation, de la négociation et de la concertation aux autres États. L'approche constructiviste repose sur la dimension intersubjective des relations politiques. Les États sont des *existants* culturels ayant la capacité et la volonté d'adopter des attitudes délibérées à l'égard du monde et de lui donner sens<sup>748</sup>. Cette vision des choses diffère avec les théories *réalistes* pour lesquelles les États ne sont pas des acteurs sociaux, mais des *monstres froids*<sup>749</sup>. Cependant le réalisme pouvait-il prévoir la réconciliation franco-allemande de l'après-guerre, et le projet européen en général ? Reste à savoir si ce dernier peut être prolongé à l'échelle du monde.

Robert Rosecrance a parlé de l'Union européenne en tant que « puissance normative ». Selon Rosecrance, l'Europe « [...] après avoir été impérialiste, cherchait à influencer le monde à travers un certain nombre d'idées force<sup>750</sup> ». Cependant la notion de puissance normative a été popularisée par Ian Manners pour qui « une puissance dont l'identité et la stratégie reposent sur une préférence pour la généralisation des règles comportementales applicables - largement mais non exclusivement- aux États et présentant trois caractéristiques essentielles : d'être négociées mais non imposées ; d'être également légitimées par des instances internationales représentatives ; enfin d'être opposables à tous les acteurs du système international indépendamment de sa position hiérarchique au sein de celui-ci<sup>751</sup> ».

---

<sup>746</sup> MAYNES (R.), *“Europe tomorrow”*, Editions Fontana Colin, Chatham House, 1972. La position de Maynes s'oppose à celle de Johann Galtung (approche néo-marxiste) in « *The European Community, A Superpower in the Making* », Editions Universitetsforlaget, Oslo 1973.

<sup>747</sup> MAYNES (R.), Idem.

<sup>748</sup> CHECKEL (JT), *“The Constructivist Turn in International relations”*, in *Revue World Politics*, vol. 50, n°2, 1998, p. 324-348.

<sup>749</sup> « L'État, c'est le plus froid de tous les monstres froids. Il ment froidement et voici le mensonge qui rampe de sa bouche: « moi l'État, je suis le peuple ». NIETZSCHE (F), « *Así hablaba Zarathoustra* », Ediciones Ibérica, España, 1999.

<sup>750</sup> ROSECRANCE (R), *“The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World”*, New York, New York, Éditions Basic Books, 1986.

<sup>751</sup> MANNERS (I), Op cit.

Le débat de la puissance civile étant dépassé, comme le décrit Zaki Laïdi<sup>752</sup>, aujourd'hui l'Europe est en train de se placer dans une logique d'interdépendance plutôt que dans une stratégie de puissance. Il fait un constat dans lequel l'Europe pourrait choisir entre trois voies. Tout d'abord, devenir une puissance classique y compris militaire mais cela est peu réaliste. Deuxièmement, elle pourrait aussi adopter une stratégie d'évitement laissant les autres puissances dont les États-Unis, conduire seules le monde. C'est quelque chose que l'Europe n'est plus du tout prédisposé à accepter. Vient alors le seul choix possible, complexe, long mais plus productif. Il s'agit d'une action de *décentrement* par l'affirmation d'une *puissance par la norme* en travaillant patiemment à la construction de nouvelles relations internationales fondées sur le droit international. «*La norme reste et restera non seulement le meilleur bouclier de l'Europe mais encore son meilleur étendard*<sup>753</sup>».

L'Europe voudrait être une puissance normative à la recherche d'un système où les règles sont légitimées et respectées. Ces règles sont celles que l'Union impose elle-même à tous les pays candidats qui veulent l'intégrer et sont les principaux marqueurs de l'identité européenne<sup>754</sup>. Il ne s'agit pas d'exporter des valeurs, ce qui est le privilège d'un pouvoir persuadé de sa propre excellence, mais de faire reconnaître des préférences. Les institutions de l'Union européenne défendent (comme la plupart des États membres) les intérêts vitaux. Elle joue sur l'interdépendance et le long terme, contrairement aux États-Unis lors du protocole de Kyoto et plus généralement sur la défense des problèmes écologiques. C'est-à-dire que pour l'Union européenne, il s'agit de cibler le durable, le long terme, la transition douce, tandis que pour l'Amérique latine il n'y a pas de temps à perdre. Quelles sont les priorités pour l'Union ? L'environnement par exemple, la réduction des gaz à effet de serre, le protocole de Kyoto... L'Amérique latine a besoin des docteurs de la médecine dure car pour ce qui est des palliatifs, *elle dispose de sorciers et plantes dans son jardin*<sup>755</sup>.

Si l'Europe est donc d'abord une « *puissance normative et tranquille* » selon la notion développée par Bernard Adam<sup>756</sup>, cela n'entraînera pas automatiquement le renoncement à l'utilisation de moyens militaires. Les cinq critères définis au sein des Nations Unies dans le

---

<sup>752</sup> LAÏDI (Z), «*La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*», Édition Les Presses de Science Po, Paris, 2005. p. 12.

<sup>753</sup> LAÏDI (Z), Idem. p. 23.

<sup>754</sup> Copenhague, 1973 et 1993.

<sup>755</sup> Selon une formule communément employé au Mexique.

<sup>756</sup> ADAM (B), « *L'Europe, puissance tranquille ?* », in La Libre Belgique 2006, journal de l'Université Libre de Bruxelles. 27/avril/2006.p. 30

cadre de la *responsabilité de protéger*<sup>757</sup> nuancent l'emploi de la force: gravité de la menace, légitimité du motif, dernier recours, moyens proportionnels, examen des conséquences. L'Union européenne s'affirme doucement avec toutes ses diversités (c'est sa richesse) et ses institutions compliquées (c'est aussi la réalité des relations internationales). Elle est persuadée que sa méthode, certes plus lente et moins spectaculaire que celle des États-Unis, est plus réaliste et efficace qu'une tentative expéditive qui sera finalement contre-productive dans l'objectif de vouloir réorganiser la planète par le recours à la force<sup>758</sup>.

### **A. Les dangers du communautarisme des valeurs : le « choc culturel » des pays tiers à propos de la gouvernance européenne.**

La nature même de fondée sur une volonté de mieux vivre ensemble, imposait dès le départ une égalité entre les partenaires dans l'élaboration des règles, normes et valeurs qui devaient régir leur intégration. Aucun État ne pouvait prétendre exercer sur l'autre un effet de puissance. Le chercheur Claude J. Berr affirme que *le système normatif européen est fait de la volonté de mettre en commun ce qu'il y a de mieux chez les uns et chez les autres en fonction du respect des valeurs reconnues par le droit international classique, celles qui véhiculent la Convention européenne des droits de l'homme*<sup>759</sup>. C'est donc essentiellement la Cour de justice de l'Union européenne qui a été l'artisan de cette assimilation en plaçant au sommet de la hiérarchie des normes les *principes généraux du droit* auxquelles elle fait constamment référence. On peut s'interroger à ce propos au sujet des conséquences sur la qualité du système communautaire en tenant compte des valeurs et traditions des nouveaux États puisque le système communautaire de l'Union repose avant tout sur la coopération qui relève du premier pilier, celui des politiques européennes et non pas sur la métamorphose des États.

Dans cette perspective, aussi longtemps que l'intégration douce des États européens se développe sans problème, il n'est pas nécessaire de changer cette idéologie des valeurs qui fait bouger le système. Or, si un problème se manifeste par des perturbations, des déséquilibres, des désorganisations ou des impasses, il provoque alors des désorientations et

---

<sup>757</sup> Issue du « *Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États* », 2001.

<sup>758</sup> *Idem* p. 34

<sup>759</sup> BERR (CJ), « *Un système normatif communautaire, instrument d'intégration de l'espace européen* », in BESSON (JL) et GUILLERMIN (G), [sous la dir], « *L'Europe puissance: entre virtualité et réalité* », Les cahiers du CUREI, N° 16, Janvier 2002.

des mécontentements. La capacité d'interprétation et de guidance du système de valeurs est alors mise au défi.

C'est de cette affirmation que découle un paradoxe. Le suivi des valeurs et les normes tant européennes qu'universelles sont fondés sur le modèle du choix rationnel (*rational choice model*) mais aussi des valeurs judéo-chrétiennes, humanistes et d'une culture de sécurité propre à l'Union européenne. D'où proviennent alors ces valeurs universelles qui se trouvent à la base de toute appréciation formelle humaine ? Pour quoi adhérons-nous ? A quels signes reconnaissons-nous leur justesse ? Les valeurs universelles sont certes faibles lorsqu'elles sont en conflit avec les intérêts, mais elles possèdent aussi une grande force : leur universalité et donc leur acceptabilité.

## **B. La norme appelle la norme. Force et acceptabilité des valeurs « universelles » de la politique étrangère européenne.**

Robert Keohane et Joseph Nye affirment que malgré l'existence d'une relation d'interdépendance complexe la sécurité militaire est l'objectif le plus important d'une politique étrangère<sup>760</sup>. Quand l'usage de la force détermine la hiérarchisation des objectifs de politique étrangère, la relation d'interdépendance est moins effective. Les États peuvent utiliser l'asymétrie de leurs relations comme une source de pouvoir. Si l'usage de la force est exclu dans une relation d'interdépendance, les objectifs de politique étrangère (*soft foreign policy européenne*<sup>761</sup>) ont alors la même importance, et la relation devient une relation d'équilibre<sup>762</sup>.

Dans une Europe bâtie sur un modèle de *spill over* ou *engrenage* de David Mitrany et Ernest Hass<sup>763</sup>, la norme appelle la norme. Une des spécificités de l'Europe sur le plan de la conduite

---

<sup>760</sup> KEOHANE (R), et NYE (J), Ibid.

<sup>761</sup> « *Soft Foreign Policy* », Elle doit exister comme existe le *soft power* et la *soft security* in CHARILON (F), « *La PESC, une réinvention de la politique étrangère* » in HELLY (D), PETITEVILLE (F), sous la dir. « *L'Union européenne, acteur international* », Éditions L'Harmattan, Collection Logiques politiques, Paris, 2005 p. 63.

<sup>762</sup> Rappelons donc, que l'absence de la force comme un instrument pour réussir certains buts ne veut pas forcément dire que l'absence de force militaire. C'est l'usage possible qui peut poser des limites au processus politique.

<sup>763</sup> Théorie fonctionnaliste des R.I qui souligne le processus d'une agrégation d'organisations fonctionnelles spécialisées, (ou pays). Le modèle est celui d'une agrégation d'organisations fonctionnelles spécialisées. L'intégration est économique, puis progresse de façon politique. Ainsi, en admettant qu'un processus d'intégration ait pu être engagé entre pays disposant des régimes politiques différents ou de régimes politiques

des relations internationales repose sur la volonté de se présenter comme une *Puissance normative*, elle souhaite rompre avec les pratiques étatiques traditionnelles d'imposition ou de coercition<sup>764</sup>. Malgré cela, la chute du Mur de Berlin, la multiplication des opérations militaires entreprises par l'organisation mondiale, le déclenchement des conflits yougoslaves et l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht vont dans les années 1990 amener les Européens à envisager un recours à la force sous certaines conditions. Cela ne les conduit pas à modifier de manière substantielle leur position restrictive en la matière. Dans une certaine mesure, au contraire, les membres de l'Union européenne vont tenter d'élargir la portée de la règle de *non-recours à la force* en critiquant l'usage de l'outil militaire au sein même des États. Par exemple, le *Document sur l'identité européenne* adopté en 1973 exprime assez clairement la nécessité de rompre avec les pratiques étatiques traditionnelles :

*« L'Europe des Neuf est consciente des devoirs internationaux que lui impose son unification. Celle-ci n'est dirigée contre personne ni inspirée par une quelconque volonté de puissance. Au contraire, les Neuf sont convaincus que leur union sera bénéfique pour la communauté internationale tout entière, en constituant un élément d'équilibre et un pôle de coopération avec toutes les nations, quelles que soient leur dimension, leur culture et leur système social. Ils entendent jouer un rôle actif dans les affaires mondiales et contribuer ainsi, dans le respect des buts et des principes de la Charte des Nations Unies, à ce que les relations internationales soient fondées sur plus de justice, à ce que l'indépendance et l'égalité des États soient mieux préservées, la prospérité mieux partagée et la sécurité de chacun mieux assurée [...]»<sup>765</sup>.*

C'est donc à partir du milieu des années 1970 que l'attitude de la CPE devient très critique à l'égard du recours à la force qui pour l'essentiel se réfère aux dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies<sup>766</sup>. Elle s'explique également par le fait que les puissances européennes ont tourné la page du colonialisme et n'ont plus besoin d'un titre juridique pour

---

inégalement consolidés, l'engrenage le fait mécaniquement progresser vers l'intégration politique, c'est-à-dire vers une communauté politique homogène, une authentique fédération. Sur ce point, voir MITRANY (D.), et HASS (E.), «*Le fonctionnalisme et l'intégration régionale* » in DUSSOUY, (G). « *Théories de l'Interétatique* ». « *Traite de Relations Internationales* », Éditions L'Harmattan, Paris, 2007. p. 97-99.

<sup>764</sup> HILL (CH), «*The Actors in Europe's Foreign Policy*», Éditions Routledge, London 1996 ; DE LA SERRE

(F) « *La communauté, acteur international ?* », *Revue Pouvoirs*, no 69, avril 1994, p. 107-116.

<sup>765</sup> Copenhague, 14 décembre 1973, p. 9

<sup>766</sup> En particulier de son article 2§4 qui constitue la base juridique à partir de laquelle le Conseil de sécurité est appelé à condamner certaines interventions militaires et à demander le retrait des troupes étrangères. Dans la plupart des prises de position adoptées par les Européens, on retrouve une référence à ces résolutions.

légitimer des accroissements de territoires<sup>767</sup>. On peut ainsi penser, du moins jusqu'au début des années 90, que et ses États membres ont exclu un usage de l'outil militaire aux fins de diffusion de ce que certains ont appelé l'*hexagone de civilisation*<sup>768</sup>, c'est-à-dire l'État de droit, la participation démocratique, la culture de règlement pacifique des conflits, la justice sociale, l'interdépendance et le monopole de la violence<sup>769</sup>. Si au fil du temps l'Europe semble se profiler comme un acteur *original* de la sécurité c'est précisément en raison de l'attention portée aux dimensions sociales, économiques et politiques d'une conception de la sécurité singulièrement élargie par rapport à son acception traditionnelle et par le fait que sa culture reposerait sur un renoncement à l'emploi de la force pour tout règlement des différends<sup>770</sup>.

Plus tard, vers la fin des années 1980, la période qui a suivi la chute du Mur de Berlin a fait apparaître certaines modifications dans les positions adoptées jusqu'alors. Les condamnations du recours à la force entre États ont toujours été présentes. (Notamment dans le cas de l'invasion du Koweït par l'Irak<sup>771</sup>). On constate également une certaine propension à considérer que l'usage de la force au sein même des États n'est pas légitime, alors même que la prohibition de la force s'impose dans les relations interétatiques<sup>772</sup>. Ce type d'attitude est le plus souvent motivé par des considérations liées au respect des libertés fondamentales et des droits individuels ou des minorités. Cette tendance pourrait être interprétée comme une tentative d'extension du principe du non-recours à la force des relations intra étatiques. Cela étant, les déclarations européennes expriment davantage une critique du recours excessif à la force par l'État<sup>773</sup> ou par des groupes particuliers qu'une volonté de transposer comme un

---

<sup>767</sup> CORTEN, (O), « *La référence au concept d'intégrité territoriale comme facteur de légitimation de la politique extérieure de l'Union* », *Review of European Integration*, vol. XXIV, 2002, pp. 137-161.

<sup>768</sup> GOETSCHER (L), « *L'Union européenne et la sécurité collective* », *Revue des Relations internationales*, vol. 86, été 1996, p. 143-161 ; HEHRART (HG), « *Quel modèle pour la PESC ?* », Cahiers de Chaillot 55, octobre 2002, p. 10-11.

<sup>769</sup> HEHRART (HG), *Idem.* p. 12-13.

<sup>770</sup> BACOT-DECRIAUD (M), « *L'UE confrontée aux interventions d'humanité: une délicate conceptualisation* », in RIOUX, (JF), « *La sécurité humaine. Une nouvelle conception des relations internationales* », Paris, L'Harmattan 2001, p. 205.

<sup>771</sup> Sur ce point, voir *Bulletin des Communautés européennes*, nos 7/8, 1990, p. 127-130 ; *ibid.*, no 9, 1990, p. 84- 86, N° 1-2, 1991, p. 107.

<sup>772</sup> C'est notamment le cas concernant les États baltes, *Bulletin des Communautés européennes*, no 3, 1990, pp. 81-82 ; *ibid.* N° 1-2, p. 109-110.

<sup>773</sup> Sur ce point, voir la Déclaration de l'UE concernant la Tchétchénie, *Bulletin de l'Union européenne*, N° 1-2, 1995, p. 94 et le communiqué de la présidence au nom de l'UE, Bruxelles, 17 janvier 1995, Documents d'actualité internationale (DAI), N° 5, 1er mars 1995, p. 61.

principe destiné à régir les relations interétatiques et qui remettrait en cause celui du monopôle de la violence légitime au sein des États.

Les différents conflits nés de l'éclatement de la Fédération yougoslave ont aussi contribué à relancer les débats sur les limites politiques et juridiques entourant l'usage de la force. Erick de Remacle et Bernard Delcourt signalent dans leur ouvrage les carences de l'Union européenne en matière politique. Ils affirment que « *l'Union européenne ne disposait pas des moyens réels de contrôler des actions autres, hors de ses frontières pour assurer l'effectivité des procédures de négociation ainsi que le respect de principes considérés comme fondamentaux* »<sup>774</sup>. Les limites politiques de la Politique étrangère européenne se mêlent dans une logique aux contours militaires et de l'usage de la force pour faire respecter les principes normatifs de base de l'Union européenne mais cet exercice n'est évidemment pas sans risques et a déjà montré ses contraintes. Or, si l'Union européenne est créatrice et ambassadrice de la norme, elle est en même temps productrice d'antagonisme politique en opposant la norme à la politique.

La volonté de contourner le politique par la norme explique en bonne partie le rôle décisif que joue la norme dans la construction politique de l'Europe. Cependant ce facteur essentiel n'explique pas tout. Il tient à la manière dont l'Europe s'est construite (la mise en place des quatre libertés : travailleurs, marchandises, capitaux et de services). Cela a donné naissance à un espace de libertés, normées par la règle. Ainsi au fur et à mesure que les compétences de l'Union européenne se sont vues étendues, il a fallu étendre le champ des normes européennes à partir des éléments doctrinaux fondateurs de l'Europe que sont la Politique Extérieure et de Sécurité Commune de l'Union. La PESC est le plus clair des exemples. Lorsqu'on analyse les raisons officielles invoquées à l'appui du développement d'une Politique européenne de sécurité et de défense<sup>775</sup>, la nécessité de se doter d'institutions pouvant assurer la mise en œuvre et le respect de certaines normes apparaît en filigrane. C'est notamment au regard de l'insuffisante *performance* d'une diplomatie déclaratoire européenne en raison des échecs des politiques de sanction et d'une diplomatie *civile* que se justifient les différentes initiatives dans ce domaine. Dans cette logique, il est possible d'établir un lien avec les réflexions

---

<sup>774</sup> DELCOURT (B) et REMACLE (E), « *La guerre en ex-Yougoslavie: l'Europe, véritable acteur ou simple figurant ?* », in BUFFOTOT (P), « *La défense en Europe. Les adaptations de l'après-guerre Froide* », Éditions La Documentation française, Paris, 1998, p. 265-285.

<sup>775</sup> « *De Saint-Malo à Nice: Les textes fondateurs de la défense européenne* », in *Cahiers de Chaillot N°47*, mai 2001, [http : //www.iss-eu.org/chaillot/chai47f.html](http://www.iss-eu.org/chaillot/chai47f.html).

théoriques plus anciennes concernant l'effectivité du Droit dans une perspective politique, à savoir « *la jouissance des droits naturels inhérents à tout individu* »<sup>776</sup>.

Des arguments relevant d'un autre registre servent également à donner un fondement au processus d'intégration en matière de sécurité et de défense et confèrent une certaine légitimité au recours à la force. Ceux-ci n'ont toutefois qu'un lien indirect avec la question plus générale du respect des normes et des valeurs de politique étrangère. Nous pouvons nous demander ici si la PESC a été appelée à renforcer la promotion des normes et valeurs européennes de politique étrangère à travers la promotion de la dimension pacifique des relations extérieures européennes et si l'outil militaire a vraiment été conçu pour assurer le respect des valeurs fondamentales<sup>777</sup>.

## **Paragraphe II.**

### **La légitimation internationale de l'Union européenne par la PESC : les fondements doctrinaux de la politique extérieure de sécurité.**

Tel qu'exprimé dans le Titre V du Traité de l'Union européenne sur les « *Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune* », les objectifs de politique étrangère et de sécurité se présentent comme suit :

La sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la charte des Nations unies

Le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes

Le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures

La promotion de la coopération internationale

---

<sup>776</sup> MANNERS (I), « *Normative Power Europe. A Contradiction in Terms ?* », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no 2, 2002, p. 240 et COLONOMOS (A), « *L'éthique de la politique étrangère* », in F. CHARILLON, « *Politique étrangère. Nouveaux regards* », Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 130.

<sup>777</sup> L'article 11 du *Traité de l'Union européenne*, TUE (version consolidée, Maastricht, 1993) précise qu'un des objectifs de la PESC est « *le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

Le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Pour ce faire, les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle. De la même façon, les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils ne doivent pas seconder une action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales<sup>778</sup>.

Le Haut représentant de la politique étrangère de l'Union européenne, Javier Solana, s'est ainsi exprimé dans un message à tonalité messianique dans une conférence à l'Institut politique de Berlin :

*« La PESD, ce sont des moyens destinés à un objectif spécifique, à savoir la promotion de valeurs et de principes qui expliquent que l'UE est respectée sur la scène internationale. Nous devrions, plus que par le passé, faire en sorte que l'État de droit et les droits de la personne soient respectés afin que les peuples du monde entier puissent, comme nous, bénéficier des bienfaits de la liberté, de la démocratie et de la prospérité<sup>779</sup> ».*

Les interventions militaires entreprises dans le cadre de la PESD se justifient grâce à la promotion des valeurs universelles parmi lesquelles il s'agit de garantir avant tout la sécurité et la paix internationale conformément aux buts et principes de la charte des Nations Unies<sup>780</sup>.

La logique réaliste de la puissance à laquelle s'attache la logique mondiale est étendue par des explications ancrées dans des considérations « égoïstes » des États. Les Réalistes mettent en évidence les intérêts nationaux mais aussi collectifs qui peuvent présider au choix de la contrainte armée pour, du moins officiellement, mettre un terme à des drames humanitaires<sup>781</sup>.

---

<sup>778</sup> Extraits du « *Traité de l'Union européenne, TUE* », Maastricht, 1993, Titre V sur les Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune.

<sup>779</sup> Discours de J. SOLANA devant le Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, 14 novembre 2000, Cahiers de Chaillot 47, p. 113 Note traduite.

<sup>780</sup> ORTEGA (M), « *L'intervention militaire et l'Union européenne* », Cahiers de Chaillot N°45, Paris, 2001, [http : //www.iss-eu.org/chaillot/chai45.html](http://www.iss-eu.org/chaillot/chai45.html).

<sup>781</sup> BATTISTELLA (D), « *L'intérêt national. Une notion, trois discours* », in CHARILLON (F), Op. Cit., p. 143

Stephen Krasner signale « *que la capacité de neutralisation des comportements attentatoires à certaines normes ou valeurs considérées comme universelles dépend étroitement de la volonté des États les plus puissants* »<sup>782</sup>. La volonté de la puissance des États sera maître de leur comportement.

Dans l'article 11 du TUE, le premier objectif assigné à la PESC est celui de « la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union ». Ainsi les États membres se tournent vers le chemin d'une convergence quasi naturelle entre valeurs et intérêts<sup>783</sup>, rappelant le présupposé selon lequel l'intérêt national peut revêtir une dimension morale dans les États démocratiques. En tant que Haut représentant pour la PESC, Javier Solana affirme ainsi : « Un des enjeux de la PESC consiste à imprimer sa marque dans la politique internationale. Il s'agit en l'occurrence d'être capable de « projeter » ses valeurs et ses intérêts –la base de toute identité politique- afin qu'ils soient respectés par delà nos frontières<sup>784</sup> ».

Comme l'affirme l'auteur Dieter Mahnchke<sup>785</sup> en 1993, concernant les paramètres de la sécurité européenne, l'objectif principal de cette nouvelle ingénierie de la PESC est avant tout d'assurer la sécurité de l'Europe occidentale. Pour l'auteur, « *toute définition élargie de la sécurité implique que la force militaire – instrument traditionnel des politiques de sécurité – n'intervient que dans un nombre de cas limité et strictement défini. Son intervention se limiterait non seulement à réagir à l'agression menée par une armée ennemie mais aussi quand le tissu social court un danger vital et où la puissance militaire peut représenter un instrument utile*<sup>786</sup> ».

Ici les intérêts sont qualifiés de collectifs dans la mesure où ils engagent une organisation internationale et pas uniquement des États défendant leurs intérêts nationaux.

---

<sup>782</sup> KRASNER (S), « *Sovereignty, Regimes, and Human Rights* », in RITTBERGER (V), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Paperbacks, Oxford University Press, 1995, p. 141 et 143.

<sup>783</sup> GNESOTTO (N), « *Guerre et paix : la prévention des conflits en Europe* », Cahier de Chaillot N° 11, 1993, p.2.

<sup>784</sup> Discours de JAVIER SOLANA, Mr. PESC in DE VASCONCELOS (A), « *La politique extérieure d'une Europe ouverte* », in DURAND (MF) et DE VASCONCELOS (A), « *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde* », Éditions Presses de Sciences Po, Paris, 1998, p. 25.

<sup>785</sup> MAHNCKE (D), « *Les paramètres de la sécurité européenne* », Cahiers de Chaillot N°10, 1993, p. 5.

<sup>786</sup> MAHNCHKE (D), Idem. p.5.

## **A. La coopération pérennisée en Amérique latine, les traits de l'identité extérieure de l'Union européenne**

De manière générale, la plupart des actions européennes de coopération au développement contribuent à l'affirmation de l'identité extérieure de l'Union européenne. A travers sa politique de coopération au développement à plusieurs vitesses, l'UE peut se montrer vis-à-vis du monde comme un modèle de développement économique et politique spécifique fondé (en principe) sur l'intégration régionale, l'économie sociale de marché, la démocratie et les Droits de l'homme.

L'article 177 du Traité (Amsterdam puis Nice) ne fait pas formellement de la politique européenne de coopération au développement un instrument de renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune. Néanmoins, dans les faits, cette politique a toujours été mise au service de stratégies d'influence politique internationale tantôt de l'Union européenne tantôt de ses États membres.

Des interactions entre développement et sécurité sont mises en évidence. Il s'agit en l'espèce de la sécurité de l'Union européenne tout autant que de celle des pays en développement, de la sécurité des États et des personnes. La sécurité apparaît, de même que la coopération, comme une condition préalable au développement des pays du Sud<sup>787</sup>. Le développement de ces derniers s'affirme réciproquement comme une condition à la sécurité des pays en développement et des pays développés. La mondialisation a révélé des « zones d'ombre ». C'est ainsi qu'apparaissent pour l'ensemble de la planète, et sans faire la différence entre les pays du Nord et ceux du Sud, des risques liés à la croissance des inégalités sociales, la prolifération des armes de destruction massive, la dégradation de l'environnement, les trafics de drogue ou la mauvaise gouvernance porteuse de conflits internes. L'aide et la coopération en provenance de l'Union européenne vise, entre autres, à limiter ou réduire l'éclatement éventuel de conflits. Finalement la coopération favorise aussi le décollage économique des pays concernés par cette aide grâce à cette coopération européenne différencié en Amérique latine.

---

<sup>787</sup> Il s'agit d'un débat pas nouveau. On a vu surgir ce débat lors du Sommet de Barcelone de 1995 sur la politique méditerranéenne de l'Union européenne. Pour plus d'information, voir sur ce sujet LABATUT (B), « *Quelle Méditerranée pour quelle Europe ?* », Revue Paix et Sécurité internationales, Tanger, n° 1, 2003, pp. 15 à 30

De son côté, la PESC a été conçue comme un moyen permettant à l'UE « de jouer tout son rôle sur la scène internationale [...]. L'Europe a besoin de forces armées renforcées, capables de faire face rapidement aux nouveaux risques<sup>788</sup> ». À l'issue du Sommet de Vienne du Conseil de l'Union européenne en 1998, la présidence de l'Union concluait qu'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense devait s'appuyer sur des capacités opérationnelles crédibles « si l'on veut que l'Union européenne soit en mesure d'occuper pleinement la place qui lui revient sur la scène internationale<sup>789</sup> ». Lors du Conseil européen d'Helsinki de 1999, la présidence rappelait que toutes les mesures prises dans le cadre du renforcement de la politique européenne commune en matière de défense et de sécurité seront prises à l'appui de la PESC et « renforceront et étendront le rôle global de l'Union sur la scène internationale<sup>790</sup> ». Cette priorité est reprise comme telle dans les conclusions du Conseil européen de Feira de 2000 et aussi celui de Nice en 2000<sup>791</sup>. À Göteborg en 2001, il était de nouveau question d'assurer que l'Union européenne puisse maintenir son rang dans la cour des puissances sur la scène internationale<sup>792</sup>. Cet objectif semble être un but en soi qui est relié de manière exclusive à la question du respect de normes et de valeurs universelles.

Le Traité d'Amsterdam de 1999, en incorporant les missions de Petersberg de l'UEO<sup>793</sup>, a répondu au souhait des États membres de participer activement aux missions de maintien de la paix ou de rétablissement de la paix. Dans ces circonstances l'Union européenne apparaît surtout comme une organisation régionale de sécurité essentiellement appelée à mettre en œuvre des opérations militaires décidées par le Conseil de sécurité. Elle ne semble pas vouloir

---

<sup>788</sup> Déclaration sur la défense européenne, Sommet franco-britannique, Saint-Malo, 3 et 4 décembre 1998, p. 1,4.

<sup>789</sup> CONSEIL EUROPÉEN DE VIENNE, 11 et 12 décembre 1998, pt. 76, Cahiers de Chaillot 47, p. 14 et CONSEIL EUROPÉEN DE COLOGNE, Cologne, 3 et 4 juin 1999, pt. 1, *ibid.*, p. 34.

<sup>790</sup> Pour la France et l'Allemagne, la réalisation des objectifs définis à Helsinki « constitue la priorité qui fonde la crédibilité de l'action de l'Union européenne », Déclaration de Mayence, Conseil franco allemand de défense et de sécurité, 9 juin 2000, Annexe IV, rapport de la présidence, Cahiers de Chaillot 47, p. 63.

<sup>791</sup> CONSEIL EUROPÉEN DE SANTA MARIA DA FEIRA, 19 et 20 juin 2000, Cahiers de Chaillot 47, p. 89.

<sup>792</sup> CONSEIL EUROPÉEN DE GÖTEBORG, <http://www.ue.eu.int/Newsroom/loadDoc.asp?max>.

<sup>793</sup> Les « *missions de Petersberg* » font partie intégrante de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Elles recouvrent des missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants, des missions de maintien de la paix, des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix. Ces missions ont été instituées par la déclaration de Petersberg adoptée à l'issue du Conseil ministériel de l'UEO de juin 1992. Aux termes de cette déclaration, les États membres de l'UEO décident de mettre à la disposition de l'UEO mais également de l'OTAN et de l'Union, des unités militaires provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles. Sur ce point, voir article 17, Traité sur l'Union européenne.

s'instituer en porte-drapeau unique de la démocratie internationale, ni jouer le rôle de *gendarme du monde*<sup>794</sup>.

Comme l'affirme Bernard Delcourt, la plupart des textes produits au sein de l'UE ont surtout pour objectif d'organiser très concrètement ce nouveau plan de la politique extérieure de l'Union européenne. Au final ils donnent fort peu d'indications sur les conditions de l'emploi de la force armée contrairement à une doctrine plus interventionniste qui, s'attachant surtout à proposer de nouveaux critères, permet d'assurer la légitimité des interventions militaires. Les seules indications relatives au renforcement de l'État de droit et à la protection des droits de l'homme sont contenues dans des textes concernant les aspects civils de la gestion de crises<sup>795</sup>. Ils se retrouvent surtout dans les documents relatifs à la politique de prévention des conflits qui, par définition, ne requière pas l'outil militaire même si elle peut impliquer certaines formes de contrainte comme par exemple le recours à des sanctions économiques. Cette politique de prévention des conflits reflèterait par ailleurs les intérêts bien compris de l'Union tel qu'exprimé par Javier Solana<sup>796</sup>.

Les différents éléments mettent en évidence le lien existant entre le recours à la force et les intérêts de l'Union. Si la question du respect des normes internationales n'est pas absente du discours, elle apparaît cependant en retrait par rapport aux objectifs politiques plus globaux qui sous-tendent la mise sur pied de la défense européenne (Un autre exemple de l'opposition entre la norme et la politique). Ainsi, ce débat montre que l'Union européenne se trouve entre deux chemins. D'un côté, ni la Commission ni le Parlement européen ne manquent de rappeler l'importance des outils non militaires dans la gestion et prévention des crises afin d'assurer le « *passage d'une culture de la réaction à une culture de la prévention*<sup>797</sup> ». De l'autre côté, certains États européens (France, Allemagne, Italie, Belgique, Espagne...) défendent l'idée d'une tradition nettement plus ancrée dans la défense d'intérêts plus strictement européens et semblent reposer sur la conviction que l'usage de la force est avant

---

<sup>794</sup> DELCOURT (B), « *L'usage de la force et la promotion des valeurs et normes internationales* », *Revue Études internationales*, volume XXXIV, No 1, mars 2003, p.23.

<sup>795</sup> Appendice 3 des conclusions présentées par la présidence lors du CONSEIL EUROPÉEN DE FEIRA, Cahiers de Chaillot 47, pp. 98-102 et annexes VI et II, CONSEIL EUROPÉEN DE NICE, ibid., p. 122 et p. 134, voir aussi CONSEIL EUROPÉEN DE GÖTEBORG, Press Release, Brussels, 11/6/2001, 9526/1/01, Annexe V, p. 23

<sup>796</sup> « *Les conflits entraînent des souffrances humaines et nuisent au développement économique. De même, ils sont contraires aux intérêts de l'UE car ils engendrent l'instabilité, réduisent les échanges commerciaux, menacent les investissements, font peser une lourde charge financière due aux coûts de la reconstruction et, enfin, mettent en danger la sécurité des citoyens* ».

<sup>797</sup> Du même rapport, Idem.

tout une condition de crédibilité de l'Union sur la scène internationale et une garantie de la défense des droits de ses propres citoyens. Par ailleurs, les nombreuses références à la responsabilité première du Conseil de sécurité et l'insistance à présenter d'éventuelles actions de l'UE comme « *devant contribuer à la paix et à la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations Unies*<sup>798</sup> » permettent d'affirmer que, du moins collectivement, les États membres de l'Union ne sont pas encore disposés à accepter ce qu'une certaine doctrine suggère depuis longtemps : que l'Europe se transforme en une institution dont la tâche principale et unique serait de défendre la démocratie, l'économie de marché et les droits et libertés fondamentales, le cas échéant en recourant unilatéralement à la force militaire<sup>799</sup>. Si cette hypothèse est présente dans quelques esprits, elle ne se traduit pas encore dans les textes officiels faute sans doute d'un accord entre les États membres.

Comme le mentionne Hubert Védrine dans son rapport pour le Président de la République Française Nicolas Sarkozy, sur « *la France et la mondialisation* » la question concernant la politique étrangère européenne doit être stable en ce qui concerne la clarification de ce qui relève de la politique extérieure et de sécurité commune de l'Union c'est-à-dire la partie commune des politiques étrangères des pays européens qui en font une, et ce qui continuera à relever des États membres tout en étant *harmonisé (exemple, France et Grande Bretagne en Afrique)*. Il mentionne que « *pousser l'Union à se penser comme une puissance normative ou strictement militaire ou pacifique et non militarisée capable de devenir un pôle dans le monde multipolaire en formation, est la question qui accable les États membres comme la France, l'idée de développer des rapports de force intelligents avec les grands pays émergents est et sera l'un des objectifs principaux de l'Union qu'elle possède ou pas un outil militaire*<sup>800</sup>».

Pour l'Union européenne la sécurité est avant tout une question de valeurs, elle est un enjeu essentiel de politique extérieure. A cet égard, Hubert Védrine rappelle qu'un changement de ton de la politique étrangère est nécessaire. La démocratie, la sécurité et les droits de

---

<sup>798</sup> CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI, 10 et 11 décembre 1999, pt. 26, *ibid.*, p. 62 et CONSEIL EUROPÉEN DE NICE, 7, 8 et 9 décembre 2000, *ibid.*, p. 121. Ace sujet, voir notamment VEDRINE (H.), « *Rapport pour le Président de la République sur la France et la Mondialisation* », Op. Cit.

<sup>799</sup> ORTEGA (M), « *L'intervention militaire et l'Union européenne* », Op. Cit. Sur ce point, voir aussi le site <http://www.iss-eu.org> et Bulletin de l'Union européenne, N° 7et 8, 2001, p.1-7.

<sup>800</sup> VEDRINE (H.), « *Rapport pour le Président de la République sur la France et la Mondialisation* », Paris, Septembre 2007.

l'homme, sont des valeurs essentielles à partir desquelles se construira la politique étrangère des États occidentaux<sup>801</sup>.

## **B. La cohérence de la politique extérieure et de coopération pour une sécurité internationale durable, marque de la gouvernance européenne en Amérique latine**

Les actions de coopération au développement en Amérique latine, de forte dimension politique et d'interdépendance commerciale permettent le renforcement des conditions de sécurité de l'Union européenne. A cet effet, et dans la démarche du développement et de l'affirmation de la PESC dans le monde, certaines conditionnalités de l'aide au développement permettent à l'UE d'avoir une action dans la lutte contre le terrorisme international. Il en a été résolu que tout accord de l'UE avec un pays tiers, possédera (en plus de la clause pacifique et démocratique) la clause de non prolifération d'armes de destruction massive. Cette clause a déjà été intégrée dans les accords signés avec l'Amérique latine et les Caraïbes le 14 février 1967<sup>802</sup>, et il a été étendu et ratifié par les pays membres du MERCOSUR et ceux de l'Union européenne en 2005<sup>803</sup>. Il s'agit de développer la cohérence avec les institutions de l'Amérique latine, notamment en ce qui concerne la dénucléarisation du continent, fait de l'Amérique latine un exemple dans le domaine nucléaire.

---

<sup>801</sup> Voir à ce sujet les Conclusions du Conseil de l'Union européenne, lors de la présidence française de l'Union européenne, Octobre 2008. PFUE 16-10-2008, Bruxelles. Document en ligne sur la page du Conseil de l'Union européenne [http://www.eu2008.fr/impressionPDFc206.pdf?url=%2FPFUE%2Fang%2Ffr%2Faccueil%2FPFUE-10\\_2008%2FPFUE-16.10.2008%2Fconclusions\\_conseil\\_europeen](http://www.eu2008.fr/impressionPDFc206.pdf?url=%2FPFUE%2Fang%2Ffr%2Faccueil%2FPFUE-10_2008%2FPFUE-16.10.2008%2Fconclusions_conseil_europeen) Dans la mesure où les principes et fondements de l'Union européenne peuvent être applicables, cette approche est utilisée pour l'Union européenne avec le partenariat avec le Mexique.

<sup>802</sup> Le traité de Tlatelolco est le premier des quatre traités régionaux instituant des zones exemptes d'armes nucléaires. Depuis sa ratification par Cuba en octobre 2002, il regroupe l'ensemble des pays d'Amérique latine et leur interdit de fabriquer ou d'acquérir des armes nucléaires et de les déployer sur leur territoire. Pour plus d'information voir « *Rapport du secrétaire général de l'OPANAL* » sur la mise en œuvre des engagements pris par les États de la région dans la résolution **ag/res. 2245 (xxxvi-o/06)** et dans la déclaration sur la sécurité dans les Amériques, en particulier au paragraphe 11 de cet instrument, qui traitent de la non prolifération des armes nucléaires Conseil Permanent de l'organisation des États américains, Commission sur la Sécurité Continentale, OEA/Ser. G CP/CSH-840/07, 14 mars 2007

<sup>803</sup> Il a été adopté en novembre 2003, lors de la Conclusion du Conseil de 2003 sous présidence italienne, une conclusion visant à insérer une clause de non prolifération des armes de destruction massive dans tout accord de l'UE avec un pays tiers. En application de cet accord de non prolifération, il est prévu une assistance financière et technique pour empêcher la prolifération des ADM dans les pays ACP. Cependant le financement de cette assistance n'utilisera pas des fonds destinés au développement.

L'ensemble des actions européennes de prévention et de limitation de conflits permet l'implication de l'Union européenne dans le dialogue politique, interne et international des pays concernés. La politique de coopération légitime ainsi l'interventionnisme politique extérieur de l'Union. C'est parce qu'elle est donatrice que l'Union européenne peut prétendre –en coopération avec les autres bailleurs de fonds- jouer un rôle d'intermédiaire ou pacificateur grâce au dialogue politique entre les parties en conflit, dans les différentes parties du monde, que se soit au Moyen Orient, l'Irak, ou l'Afrique subsaharienne. Or, les actions de gestion de crises sont conçues par des économistes, des ingénieurs spécialistes en questions de financements, n'associant pas suffisamment les recettes aux objectifs. (C'est aussi le problème de la PESC).

Au niveau institutionnel, l'articulation des travaux de la Commission avec ceux du Haut représentant pour la PESC, et plus tard le Premier Ministre européen, se heurte souvent à des difficultés de séparation de pouvoirs. L'efficacité des programmes est limitée par le champ géographique et le caractère mouvant ou transnational des conflits. De même le fait que l'UE a choisi de financer pour une large partie sa politique de coopération au développement sur des dons (plutôt que de crédits remboursables à long terme) peut être interprété comme un indicateur de ses difficultés à faire de sa politique de coopération au développement un vrai instrument de politique extérieure. Elle est plutôt qualifiée comme étant partie de la diplomatie morale, mais qui a su évoluer dans le temps vers une politique hautement compétitive, si on prend en considération qu'il y a d'autres agences de coopération, comme USAID, et celles des Nations Unies (OCDE, PNUD...) mais dont la cohérence avec celles de l'Union européenne n'est pas, malheureusement, pertinente. Enfin, même si la politique de coopération au développement de l'UE peut constituer un levier important de la politique étrangère et de sécurité commune, son instrumentalisation par cette dernière laisse pressentir un chemin semé d'embûches.

L'Union européenne continue à défendre le multilatéralisme comme une stratégie de gouvernance. Il s'agit, dans le contexte des États européens, *de l'application des principes démocratiques aux rapports internationaux*<sup>804</sup>. Pour ce faire, il s'agit tout d'abord de renforcer les institutions internationales<sup>805</sup>, d'impliquer un nombre majeur d'États et d'acteurs

---

<sup>804</sup> MOREAU DEFARGES (P), « *Le multilatéralisme et la fin de l'histoire* », in *Revue Politique étrangère*, 2004.

<sup>805</sup> Voir document de stratégie régionale pour le Mexique I, programmation 2002-2006 et II, programmation et 2007-2013.

comme les organisations régionales en vue d'une réalisation effective des intérêts communs dans un environnement de paix et de sécurité. Or, personne n'a jamais assuré que le multilatéralisme est complètement opposé à l'unilatéralisme. En revanche, le multilatéralisme s'avère plus démocratique en fonction du nombre et la diversité des acteurs.

En effet le multilatéralisme, parce qu'inclusif, possède aussi de grandes implications politiques traduites en problèmes de productivité et d'efficacité technique. Il ne peut bien fonctionner que s'il ne parvient à ne laisser personne (aucun État ou acteur politique international) à l'extérieur. Or tous les États ne sont pas contrôlables sous le principe du multilatéralisme, car ce dernier étant non contraignant, il n'y a pas de représailles à un manquement d'obligations de la part d'un État. Pour exemple : les Nations Unies, cœur du multilatéralisme planétaire n'a pas empêché les États-Unis d'engager unilatéralement leurs soldats en Irak. Le FMI un autre pilier du multilatéralisme, ne serait finalement qu'un instrument au service des puissances établies afin de ligoter économiquement les pays du Sud. Quant à l'OMC, elle promouvrait dogmatiquement le libre échange, sans prendre en considération les énormes inégalités entre les États.

Le multilatéralisme repose sur la bonne volonté et la confiance, mais il ne peut exclure la mauvaise foi, la tricherie et le viol de la règle. Les organisations internationales et multilatérales (ONU, OMC...), de même que le multilatéralisme effectif de l'Union européenne, établissent un éventail d'instruments pour surmonter ou régler les litiges entre les parties, à travers la négociation, la médiation, et l'arbitrage international<sup>806</sup>. Selon Moreau-Defarges, il faut cependant prévoir le pire, tant l'impossibilité de trouver un compromis entre des États en litige semble probable.

Pour que le multilatéralisme puisse avoir un impact sur les différents États, une réévaluation politique en fonction du contexte international mouvant est nécessaire. A cet effet, dans la révision qu'a suscité la stratégie de sécurité de 2003 de l'Union européenne, il a été convenu que toute mise en pratique de la stratégie européenne poursuivant un multilatéralisme effectif, nécessite la prise en considération d'un certain nombre de facteurs à savoir: l'inclusion plus solide des nouveaux acteurs globaux tels la Chine, l'Inde, la Russie, et le Brésil (ensemble de

---

<sup>806</sup> MOREAU DEFARGES (P), « *Le multilatéralisme et la fin de l'histoire* », Op. Cit.

pays émergents aussi appelés les « BRIC ») sans négliger les pouvoirs régionaux déjà existants.<sup>807</sup>

Il en a été observé ainsi, qu'à la différence de la stratégie de 2003, la nouvelle stratégie de sécurité de l'Union européenne inclura au cœur de ses objectifs, une proposition sur la réforme du système international, avec l'aide du grand partenaire global, les États-Unis, ainsi que les autres acteurs globaux.

Pour l'Union européenne, la gouvernance de corolaire sécuritaire, doit être la principale priorité dans l'ère de la globalisation : Les questions prioritaires de l'agenda international européen concernent les objectifs d'une gouvernance mondiale mais aussi régionale. Parmi eux, nous trouvons : la crise financière, le changement climatique, l'énergie et le commerce et bien d'autres domaines de préoccupation international, domaines qui eux aussi ont des implications directes sur la sécurité élargie.

Alvaro de Vasconcelos, considère, entre autre que la compréhension et la confiance mutuelle entre les États-Unis et l'Union européenne s'inscrit dans la possible convergence des approches de la stratégie de l'OTAN et de la stratégie européenne de sécurité.

Il en est aussi de trouver cohérence et consistance dans la conduite de l'action extérieure de l'Union européenne: Ceci permettra une action internationale efficace sur la base du renouveau qu'apporte le Traité de Lisbonne<sup>808</sup>

De cette façon, le chercheur assure que la culture commune de sécurité de l'Union européenne permettra à travers les divers outils du multilatéralisme de répandre les valeurs auxquelles l'Union européenne est attachée, valeurs guidant tout acte de politique étrangère vers les pays tiers.

La politique étrangère de l'Union européenne, promotrice du multilatéralisme effectif, est un outil inédit et prometteur pour répondre de façon plus efficace aux défis sécuritaires contemporains. L'Amérique latine adhère aux principes pacifiques et démocratiques guidant cette action européenne. Elle y contribue grâce à l'aide de l'interdépendance et de la

---

<sup>807</sup> DE VASCONCELOS (A.), "*The European Security Strategy 2003-2008: Building on Common Interest*", European Union Institute for Security Studies, ISS Report, February 2009. N° 5. p. 22.

<sup>808</sup> Le Traité de Lisbonne qui a été finalement ratifié par tous les États membres, entrera en vigueur en décembre 2009.

coopération au développement de l'Union dans la région. Les défis globaux concernent aussi le continent latino-américain. Forte de ses valeurs et principes, l'Union européenne a été jusqu'alors le modèle à suivre pour toute entreprise latino-américaine. Qu'il s'agisse de l'intégration régionale, de la coopération, de la pacification des crises ou de la promotion et du développement de la démocratie, l'Union européenne possède en l'Amérique latine un grand allié. Le partage de normes, de valeurs et d'une vision pacifique du monde fait de ces deux ensembles de pays un socle important pour la mise en œuvre des principes du multilatéralisme en vue d'atteindre une gouvernance globale dont l'objectif général est d'arriver à maintenir un ordre international de paix et de sécurité pour tous les peuples du monde.

## **CONCLUSION DE LA PARTIE SECONDE**



La politique étrangère européenne, riche objet d'étude dans tous ces aspects, politiques, sécuritaires, diplomatiques et militaires des relations internationales montre la réactivité, la passivité et la maintes fois critiqué nature déclaratoire des politiques de l'Union européenne. Elle est le résultat des choix de moindre contrainte mais qui ne laisse de côté aucun domaine. C'est également toute sa difficulté, en voulant embrasser des domaines allant des la défense des droits de l'homme à l'environnement. Bref, le processus décisionnel étudié à travers l'optique de la science politique, éclaire une décision et porte à jour les conséquences des choix possibles, montrant les diverses possibilités de choix qui ne peuvent, en aucun cas, se substituer aux vraies choix. Il s'agit d'un politique tout azimut qui prétend donner de l'avance à la construction, a tort, de l'identité politique de l'Europe. A tort, car la politique européenne et son identité ont été construites depuis le traité de Rome grâce à la volonté politique des pères de l'Europe de la constituer. Il ne manquait qu'une idée pour que la machine se mette en route. Parfois elle manque d'huile dans ses rouages mais cela ne l'empêche pas de fonctionner.

Dans le même ordre d'idées, ni la politique étrangère, ni la sécurité ni l'interdépendance, ni la coopération sont des concepts qui se prêtent à des définitions toutes faites, car il ne s'agit pas d'entités fixes ni faciles à circonscrire. Ce n'est pas seulement parce qu'il y a tant de controverses autour des significations de ces notions dans le champ des relations internationales, du moins depuis la fin de la guerre froide et de la montée de la globalisation, mais aussi parce qu'il y a un débat de fond sur leur nature même, complexe, abstraite, composite, et parfois paradoxale. De la l'impossibilité de se cantonner à une seule définition, ni à une seule approche des relations internationales et non plus à une seule communauté d'idées. Ainsi, argumentant que le monde est en constante évolution, la pensée l'est également. Les objets d'étude sont donc en construction constante. C'est grâce à cette perspective qui nous offre l'approche constructiviste, celui d'Alexander Wendt, accorde une place prépondérante aux idées et aux normes dans les relations internationales permettant ainsi d'expliquer la gamme de comportements des décideurs en tant que acteurs principaux de la politique extérieure.

En conséquence, une valeur, qu'elle soit nationale ou personnelle, est retenue et conservée et ainsi exportée, parce qu'elle résulte être la plus adéquate à la solution d'un problème auquel un acteur ou une société se trouve confronté. Une valeur émerge donc comme fondamentale lorsqu'elle a été mise à l'épreuve des valeurs concurrentielles et lorsque son abandon a

entraîné des dégâts sociaux manifestes. Cela dit, la sécurité ne sera pas la seule valeur européenne à défendre mais, la sécurité deviendra une fin en soi. Une fin de politique extérieure, qui s'inscrit en filigrane dans tout objectif de coopération, aide au développement extérieur. De cette façon, l'Union européenne à travers une vision large mais complète de la sécurité, donne un poids plus humain aux relations extérieures. Car la sécurité est une préoccupation fondatrice, mais elle l'est aussi de la politique moderne, de la stabilité, de l'ordre politique et social, comme nous l'ont rappelé Machiavel, Hobbes et Rousseau. Cela veut dire que nous ne devons pas reconnaître que la force de légitimation que possèdent les valeurs est leur puissance propre, mais c'est leur acceptation universelle, la nécessité de leur exportation et leur capacité d'expansion qui en font sa force. Chaque notion a représenté une étape dans l'histoire politique de l'Union européenne mais a aussi développé son pluralisme et son esprit de liberté et démocratie. Nouer ainsi, libéralisme (interdépendance en tant qu'outil de politique étrangère), partage, (coopération en tant que principe recteur des relations UE-AL) et recherche de fondements de l'ordre social (la sécurité dans toutes ses formes comme une fin) constitue donc dans notre travail de recherche le « noyau dur » de la politique latino-américaine de l'Union européenne.

La diplomatie latino-américaine de l'Union européenne, ainsi que l'Agenda des réformes entreprises par la Commission européenne, couvre l'ensemble des activités extérieures de manière à essayer d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union européenne à travers la coopération. La multiplication des représentants spéciaux de l'Union européenne ou de envoyés personnels du Haut représentant et du Secrétaire général est un trait caractéristique de la nouvelle diplomatie européenne, diplomatie de « bons offices » conditionnée par leur acceptation de toutes les parties à des processus de paix et aussi également une diplomatie de communication porte et diffuse dans les pays tiers les conclusions du CAGRE exécutant les démarches agréées du Comité politique et les groupes de travail. Cela n'exclut pas que les différends interinstitutionnels sur la forme ou sur la base juridique des actes soient portés devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Le Traité de Lisbonne reprend la définition de la PESC et de la PESD<sup>809</sup>, il renforce la capacité de l'Union européenne sur la scène internationale grâce à une Présidence stable du Conseil européen<sup>810</sup>, à l'action du Haut représentant des Affaires étrangères de l'Union<sup>811</sup>,

---

<sup>809</sup> Articles I-16 ;I-40 et I-43.

<sup>810</sup> Article I-22.

mais aussi par l'attribution à l'Union européenne de la personnalité juridique, lui donnant ainsi l'autorité pour assurer la représentation des intérêts de l'Union européenne et conclure des accords internationaux. Est-ce que l'action du futur Haut représentant des Affaires étrangères. Le Vice président de la Commission devrait-il apporter la clarté, la continuité et la cohérence entre les messages et les actions de l'Union européenne ? Cependant pour ce faire, recevra-t-il un mandat qui lui octroie la marge de manœuvre nécessaire ? Quelle autorité aura-t-il sur les Ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne des 25 où des 27 États membres ?

Le principal défi auquel ce Haut représentant sera confronté, portera d'abord sur la méthode de travail et puis sur la programmation des tâches et des ressources, ainsi que le choix des priorités des thèmes et des missions ou sur les priorités des engagements d'appui aux partenaires et voisins proches et non proches de l'Union européenne. La nouvelle diplomatie n'a pas besoin des nouvelles institutions, ou querelles institutionnelles ou influence politique à niveau décisionnel, mais plus de méthode communautaire assortie d'une délégation de pouvoir. Cette diplomatie européenne devra être capable de répondre à tout genre de missions, modernes de médiation et d'engagement sur le terrain ainsi qu'aux attentes des citoyens européens et des citoyens des pays tiers. Ne serait-il bien plus logique donc d'avoir « un seul numéro de téléphone » de l'Union européenne que cette diplomatie à têtes multiples ? Il est possible que le Traité de Lisbonne puisse conduire à une clarté bien plus grande dans le message de l'Union ainsi qu'elle pourra améliorer la visibilité et la perception de celle-ci par rapport au reste du monde en général. Néanmoins il ne faut pas croire que les 27 diplomaties perdront leur rôle car elles contribuent, les unes et les autres, à l'acquis et à l'expression de l'Union dans la plus grande diversité.

De la même forme que les progrès se poursuivront à l'intérieur des institutions, l'Amérique latine continuera à être fortement demandeuse d'une plus forte implication de l'Union européenne dans l'hémisphère occidental. La distance et l'écart de développement des deux régions ne suffissent pas à effacer l'histoire, les langues et la religion dont l'Union européenne et l'Amérique latine partagent. Néanmoins, les dirigeants politiques et les diplomates de la région latino américaine ont le sentiment d'être délaissés par l'Europe. Peut-être est-ce précisément le cas car, contrairement à l'Asie, la Méditerranée ou le Moyen-

---

<sup>811</sup> Article I-28.

Orient, l'Amérique latine ne présente aucun défi majeur du point de vue économique ou politique ou pour la sécurité européenne. Il faudra, que le sentiment d'oubli soit changé par un sentiment non de primauté ni d'excellence or domination de l'Agenda euro-latino américain mais uniquement d'un sentiment de compréhension mutuelle. Une compréhension qui puisse se traduire en actions et bénéfices concrets.

# CONCLUSION GÉNÉRALE

*«Il est extrêmement difficile de transposer la pensée dans l'écriture,  
je crois que personne ne le fait, que personne ne l'a fait.»*

*Juan Rulfo<sup>812</sup>*

*« Ce qui transforme quelquefois la douceur en cruauté, la dureté en valeur et bouleverse  
les préceptes de la vie privée, c'est que les actes du pouvoir interviennent dans un certain état  
de l'opinion, qui en altère le sens[...] ;  
[...]Ou encore : comme des miroirs disposés en cercle transforment une même flamme en féerie,  
les actes du pouvoir, réfléchis dans la constellation des consciences, se transforment,  
et les reflets de ces reflets créent une apparence qui est le lieu propre et en somme la vérité  
de l'action historique. Le pouvoir porte autour de lui un halo, et sa malédiction,  
- comme d'ailleurs celle du peuple qui ne se connaît pas davantage -,  
qui est de ne pas voir l'image de lui-même qu'il offre aux autres.  
C'est donc une condition fondamentale de la politique de se dérouler dans l'apparence ».*

*Machiavel, LE PRINCE<sup>813</sup>*

---

<sup>812</sup> Extrait des *Nouvelles du Mexique - Décembre 1983*.

<sup>813</sup> MACHIAVEL (N.), « *Le Prince* », (Traduction de V. Périès revue et corrigée par Joël Gayraud et Jérôme Vérain, postface de Joël Gayraud), Editions Mille et une nuits, Paris, 2003.



Arrivés au terme de notre voyage initiatique au cœur des institutions européennes, nous avons pu mesurer, étape après étape, les effets de consolidation des relations entre Union européenne et Amérique latine dans un contexte politique global extrêmement mouvant.

L'impératif de compréhension mutuelle est devenu le maître mot du discours politique au sein des institutions européennes.

La politique latino américaine de l'Union européenne a été éclipsée par les débats internes de l'Union et les défis plus urgents à relever dans d'autres régions du monde. Pourtant elle n'a jamais été aussi dynamique et institutionnalisée. Les dix dernières années sont celles d'un bond spectaculaire. Ces années ont permis de rendre l'Amérique latine plus claire et surtout plus concrète en Europe.

Qui aurait pu parier, il y a dix ans, que tous les pays de l'Amérique latine auraient négocié ou négocieraient des accords d'association politique et de libéralisation commerciale quasi-totale avec l'Union européenne ?

Les objectifs de la relation stratégique ont pris de l'ampleur, connaissant une concrétisation sur le terrain. Toutefois, et c'est un paradoxe, nombre de ces objectifs ont difficilement trouvé les *moyens techniques* pour être mis en œuvre alors que les moyens financiers étaient là. Le défaut de moyens techniques fait apparaître le spectre d'une volonté politique défaillante de la part de certains chefs d'État, des ONG et de certaines institutions latino américaines, pour la mise en œuvre et la conclusion de projets sur le terrain. A la complexité institutionnelle européenne vient se joindre l'exigence d'un dialogue très étroit avec les partenaires latino américains. C'est certainement à ce niveau là que se pose avec le plus d'acuité la question de la compréhension mutuelle. Il s'agit d'un problème qui dépasse évidemment très largement le simple dialogue interculturel.

Plusieurs questions en relation avec notre problématique trouvent dans cette notion de *compréhension mutuelle*, des éléments de réponse :

Tout d'abord, on peut noter ici qu'il existe des asymétries dans le partenariat au niveau de l'identification des prérogatives, car les priorités défendues pas Bruxelles ne sont pas toujours considérées comme telles pas les partenaires latino américains. On retrouve cette asymétrie

dans la structure même du dialogue, car d'un côté, on est face à un ensemble composé aujourd'hui de pas moins de 27 États disposant d'institutions communes, certainement importantes et controversées mais qui cependant fonctionnent, tandis que de l'autre côté on se trouve face à des États dont les régimes démocratiques sont jeunes et parfois mal assurés, ce qui limite leur capacité de négociation<sup>814</sup>.

Souvent les clichés et les passions politiques ont pris le pas sur la raison et sur les arguments solidement étayés.

La responsabilité de la compréhension incombe à chacune des deux parties.

« *Donnez-moi un point fixe et un levier et je soulèverai la Terre* », disait déjà Archimède de Syracuse en 250 avant Jésus Christ. Cette question reste pertinente pour ce qui concerne les relations Union européenne – Amérique latine. Dispose-t-on aujourd'hui de ce levier ou est-on toujours en quête de ?

Arrivant au terme de notre recherche la réponse que nous pouvons donner est nuancée.

Nous avons consacré à cette étude de dix ans d'aventures et mésaventures, notre attention, notre temps, nos efforts et notre plus grand intérêt pour arriver aujourd'hui à conclure que l'exaltation de l'importance de l'Amérique latine pour l'Europe relève d'avantage du *wishfull thinking* que d'une réalité concrète. Les relations politiques ont été, sur la période considérée, balbutiantes et tendues vers un seul objectif : leur consolidation. L'Union européenne a prétendu, à travers le dialogue politique avec l'Amérique latine, produire des effets structurels, expression d'une vision très idéalisée de sa projection. C'est la lecture que l'on peut faire de la première priorité politique de l'Europe pour l'Amérique latine telle qu'elle s'est exprimé à la fin des années 80, en faveur de l'intégration régionale et sous-régionale. Cette approche marque le pas aujourd'hui, comme en atteste la paralysie des négociations avec le Mercosur, ou les aléas des négociations avec la Communauté Andine des Nations.

---

<sup>814</sup> Ce constat n'est pas propre à l'Amérique latine puisque cet argument est souvent mis en avant à propos des relations de l'Europe avec les pays tiers méditerranéens depuis le début des années 1990. A ce sujet voir LABATUT (B), DAGUZAN (JF), "*Tendencias actuales de la política francesa en el Magreb*" in Fernando MORAN LOPEZ et al, "*Estrategia del Mediterráneo Occidental*", Madrid, Instituto Nacional des Cuestiones Internacionales, abril 1983.

Une approche plus pragmatique en termes d'intérêt vient aujourd'hui se superposer, privilégiant les négociations individuelles avec les États latino-américains.

On peut se réjouir de cette approche qui traduit une meilleure prise en compte de la diversité des pays d'Amérique latine. On peut même aller jusqu'à penser que ce pragmatisme peut aider à la consolidation des processus régionaux et sous-régionaux. Toutefois on voit aussi s'affirmer une tendance de *realpolitik*, car on aperçoit le dessin d'une tendance à privilégier les relations avec les pays les plus puissants, pudiquement appelés, pays émergents. C'est ce que paraît nous montrer la signature d'accords préférentiels avec le Chili, le Brésil, le Mexique et peut être demain avec l'Argentine.

Cette tendance lourde est encore renforcée par la signature des accords de partenariat stratégique<sup>815</sup> en ce qui concerne les deux pays les plus importants de la région, le Brésil et le Mexique. Cela paraît montrer que dans les relations Europe-Amérique latine un cycle s'est achevé et que s'esquisse depuis ces dernières années un changement de priorités dans les négociations entre les deux continents.

Nous sommes loin de la politique latino américaine auréolée de bons sentiments portée par l'Europe telle une amulette et dont se méfient les latino-américains, alors qu'on leur connaît pourtant le gout pour la rhétorique voire même l'emphase.

Une fois les institutions analysées, observées et questionnées, nous sommes en mesure de proposer une autre interprétation. Elle consiste à montrer que les procédures décisionnelles complexes aboutissent à des décisions qui sont davantage le résultat de compromis eux aussi complexes et qui vont donc refléter des principes, des valeurs, de critères souvent convergents mais parfois divergents.

Nous nous sommes attachés à montrer, et nous pensons avoir mis en évidence que la structure décisionnelle européenne, telle un organisme vivant, suit un processus constant d'adaptation, ce qui nous amène à relativiser la portée de nos résultats lesquels ne prétendent à rien de définitif. Nous avons cependant l'immodestie de croire que l'on ne peut comprendre la politique à venir dont nous avons pu identifier les prémisses sans se référer à la période que

---

<sup>815</sup> Le 12 mars 2009 l'Union européenne a signé un accord de partenariat stratégique avec le Brésil. Pour plus d'information voir référence ((INI/2008/2288)). Pour le Mexique, la signature de l'accord de partenariat stratégique a été réalisée le 13 mars 2009, voir la recommandation ((2008/2289(INI))).

nous avons étudié. Nous avançons l'idée que cette période peut être qualifiée de *fondation* pour les relations Europe-Amérique latine.

Au cours de la décennie étudiée, l'Union européenne et l'Amérique latine ont écrit l'histoire d'un voyage passionnant, celui d'une nouvelle rencontre. On a trop longtemps dit, cru, que l'Amérique latine était un *extrême occident*<sup>816</sup>, un espace où les ressemblances l'emportaient sur les différences. Il y a eu beaucoup de mystification. Le fait de refonder les relations politiques entre l'Europe et l'Amérique latine à partir de cet objet politique non identifié qu'est l'Europe selon Jacques Delors, nous oblige à complètement reconsidérer le rapport à l'autre sur la base de principes, de valeurs et d'intérêts qui nécessitent un processus d'ajustement permanent et à ce titre éloigné des clichés.

A cet égard, trois remarques s'imposent ;

La première est qu'il n'y aura compréhension mutuelle que s'il y a un désir commun. En ce sens, un désir commun est certainement ancré dans l'histoire, dans un passé commun y compris lointain. Il continuera sûrement de jouer un rôle important. C'est ce que nous montre le jeu des différents acteurs, et en particulier celui de l'Espagne et des espagnols.

La deuxième remarque part du constat selon lequel la nature du système international, marqué par les interdépendances, la mondialisation, l'affirmation d'une structure multipolaire, exige un dialogue permanent, intensif, exhaustif, si l'on veut arriver à atteindre ces objectifs. C'est une approche très concrète que l'on doit privilégier. Il n'y a pas de génie dans la politique de coopération européenne, que ce soit avec l'Amérique latine, les Caraïbes, l'Afrique l'Asie et le Pacifique ou le bassin méditerranéen, il faut du travail, de la patience et du temps. C'est ce dont a besoin le dispositif actuel qui, très complexe et imparfait, a le mérite d'exister et de montrer surtout de très grandes capacités d'adaptation.

La troisième remarque est que les perceptions classiques, qui ont perduré depuis les indépendances latino américaines, deviennent de plus en plus obsolètes sous le triple effet des bouleversements du système international, notamment dans la variable qui dans notre cas paraît être la plus déterminante, la multi polarisation ; phénomène multiple de l'affirmation de ce nouvel acteur global qu'est l'Union européenne et de l'émergence des grands acteurs latino américains.

---

<sup>816</sup> Selon la formule chère à Alain Rouquié in ROUQUIÉ (A.), « *Introduction à l'Extrême Occident* », Editions Seuil, Paris, 1986.

La création de nouvelles agences euro-latino américaines, EUROLAT, EUroCLIMA, EUrosociAL, sont bien le résultat du dialogue politique mené jusque là. Elles témoignent clairement d'une nouvelle étape qui se caractérise par un processus graduel d'institutionnalisation des relations entre l'Europe et l'Amérique latine selon des modalités qui sont très clairement post-westphaliennes mais qui s'éloignent aussi de l'idéal que représentait il y a 20 ans la construction d'ensembles sous-régionaux. Il semble toutefois que la méthode fonctionnaliste qui a donné des résultats incontestables dans la construction européenne conserve toute sa pertinence pour la consolidation des relations avec l'Amérique latine. Le prochain sommet, qui se tiendra à Madrid en 2010, paraît devoir consacrer cette nouvelle vision de la politique latino-américaine de l'Union européenne dans laquelle l'innovation, la science et la technologie sont désormais considérées comme vecteurs du développement durable et de l'intégration sociale. Si cette tendance se confirmait, il est permis de penser qu'elle aurait pour conséquence à terme l'émergence de nouveaux instruments de coopération de nature à remettre en cause la prépondérance actuelle des ONG.

Il ne faut pas oublier que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne va aussi entraîner des évolutions très importantes dans l'articulation et dans le jeu des acteurs institutionnels. Nous sommes donc bien en présence d'un nouveau cycle des relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine dont l'histoire une fois finie... recommence.

L'approche globale que nous avons privilégié nous a certainement permis de bâtir un cadre général d'analyse des relations Union européenne-Amérique latine, pour la période que nous avons qualifiée de fondatrice mais il ressort aussi de nos analyses que cette approche globale a ses limites et que les éléments de différences que nous avons évoqué mettent en valeur l'existence d'une Amérique latine plurielle, ce qui appelle aujourd'hui à s'interroger sur la voie de recherches plus spécialisées, par aire géographique ou selon des approches sectorielles.

L'approche de «policy convergence» (convergence politique) qui s'esquisse à peine dans certains groupes de recherche et qui consisterait tout particulièrement à analyser l'interaction entre les facteurs structurels internes et externes, nous paraît être pertinente et prometteuse.

oooOOooo



# BIBLIOGRAPHIE

## I. OUVRAGES GÉNÉRAUX EN RELATIONS INTERNATIONALES ET SCIENCES POLITIQUES

### A -

- ARON (R.), « *Paix et guerre entre les nations* », Paris, Calmann-Lévy, 1962, 2001, 8<sup>e</sup> éd.

### B -

- BADIE (B.), « *L'État importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique* », Paris, Fayard, 1992.
- BATTISTELLA (D.), « *Théories des relations internationales* », Paris, Presses de la fondation nationale de Sciences politiques, 2003.
- BAYLIS (J.), SMITH (S.) and OWENS (P.), « *The Globalization of World Politics, an Introduction to International Relations* », Oxford, Oxford University Press, 2008.
- BELOT (C.), MAGNETTE (P.) et SAURUGGER (S.), « *Science politique de l'Union européenne* », Paris, Économica, 2008.
- BERTRAND (M.), « *La fin de l'ordre militaire* », Paris, Presses de la fondation nationale des Sciences politiques, 1996.
- BONIFACE (P.), « *Le monde contemporain : grandes lignes de partage* », Paris, PUF, 2003.
- BUCHET DE NEUILLY (Y.), « *L'Europe de la Politique étrangère* », Éditions Economica,
- BRAILLARD (P.), et DJALILI (M.-R.), « *Les relations internationales* », Paris, PUF, coll. « *Que sais-je ?* », n° 2456, 1997.

### C -

- CHAIGNEAU (P.), « *Enjeux diplomatiques et stratégiques 2004* », Paris, Économica-Centre d'études diplomatiques et stratégiques, 2004.
- COLLARD (D.), « *Les relations internationales de 1945 à nos jours* », Paris, Armand Colin, 1999, 8<sup>e</sup> éd.

### D -

- DASQUIÉ, (G.), « *Les nouveaux pouvoirs* », Paris, Flammarion, 2003.

- DELPECH (T.), « *L'ensauvagement* », Paris, Grasset, 2005.
- DE MELO (J) and PANAGARIYA (A.), (dir.), « *New Dimensions in regional Integration* », Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- DE SERNACLES (P.), « *La politique internationale* », Paris, Armand Colin, 1992.
- DUSSOUY, (G.). « *Traité de Relations Internationales - Théories de l'Interétatique* », Paris, L'Harmattan, 2007.
- DUROSELLE (J.-B.), « *Tout empire périra : Théories des relations internationales* », Paris, Armand Colin, 1992

## **F -**

- FARNEL (J.), « *Le lobbying : stratégies et techniques d'intervention* », Paris, Éditions d'Organisation, 1994.
- FAWCETT (L.) and HURRELL (A), (dir.), « *Regionalism in world politics: Regionalization and International order* », Oxford, Oxford University Press, 1995.
- FRIEDMAN (T.), « *Paix des peuples, guerres des nations. Après le 11 septembre* », Paris, Denoël, 2003.

## **G -**

- GRAWITZ (M.) et LECA (J.), [sous la dir.], « *Traité de science politique* » Tome 3, « *L'action politique* », Paris, PUF, 1985.
- GUEGUEN (D.), « *Le lobbying européen* », Éditions Euro politique, Paris, 2007.

## **H -**

- HOLLIS (M.) and SMITH (S.), « *Explaining and Understanding International Relations* » Oxford, Clarendon Press, 1990.

## **J -**

- JERVIS (R.), « *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

## **K -**

- KAGAN (R.), « *La Puissance et la faiblesse, les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial* », Paris, Plon, 2003.
- KONRAY (B.), « *Analyse des relations internationales* », Montréal, Éditions Gaëtan Marin, 1987.

## M -

- MCLEOD, (A.) et O'MEARA (D.), « *Théories des Relations Internationales, Contestations et résistances* », Montréal, Centre d'Études des Politiques Étrangères de Sécurité - Éditions Athéna, 2007.
- MOREAU-DEFARGES (M.), « *La politique internationale* », Paris, Hachette, 1990.
- MORGENTHAU (H.), « *Politics Among Nations; The Struggle for power and peace* », New-York, 1978, 5<sup>e</sup> ed.

## N -

- NYE (J.) and KEOHANE (R.), « *Power and Interdependence* », New York, Editions Longman, 2001.

## O -

- ONUF (N.), « *World of our Making. Rules and Rule in social Theory and International Relations* », Columbia, University of South Carolina Press, 1989.
- ONUF (N.) and KOVERT (P.), « *International relations in a constructed world* », London, Editions M.E. Shope, 1998.
- ONUF (N.), KOWERT (P.), (dir.) and VENDULKA (K.), « *International Relations in a Constructed World* », New York, Editions Armonk, 1998

## R -

- REUTER (P.), et COMBACAU (J.), « *Institutions et relations internationales* », Paris, PUF, 1980
- REZSOHAZY (R.), « *Combat idéologique et confrontation des valeurs* », Paris, PUF, 2003.
- ROSECRANCE (R.), « *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World* », New York, Editions Basic Books, 1986.
- ROSENAU (J.), « *Turbulence in World Politics* », Princeton , Princeton University Press, 1990.
- ROY (J.), DOMINGUEZ (R.), VELAZQUEZ (R.), [coords]. « *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América* », México, Plaza y Valdez, 2003.

## S -

- SIMONET (H.), « *Je n'efface rien et je recommence* », Bruxelles, Didier Hatier, 1986.
- SJOLANDER (CT.) and COX (R), (eds.), « *Beyond Positivism: Critical Reflections on International Relations* », London, Boulder-Rienner Publishers, 1996.
- SMOUTS (M-C.) [sous la dir.], « *Les nouvelles relations internationales, pratiques et théories* », Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- STIGLITZ (J), « *Globalization and Its Discontents Editions* », London, W.W. Norton & Company, 2003.

- STRANGE (S.), *“An Introduction to International Political Economy”*, London, Editions Pinter, 1988.
- SUR (S.), *« Relations Internationales »*, Paris, Montchrestien, coll. *« Domat Politique »*, 2000, 2<sup>e</sup> éd.

## **T -**

- TELO (M.), GIOVANNI (N.), MAGNETTE (P.) et VOGEL (J.), [sous la dir.] *« L'État de la démocratie internationale »*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1998.

## **V -**

- VIOTTI (P.), *« International Relations Theory, Realism, Pluralism, Globalism and Beyond »*, London, Editions Allyn Bacon, 1999, 3<sup>rd</sup> ed..

## **W -**

- WALTZ (K.), *« Theory of international politics »*, New-York, Editions Mc Graw-Hill, 1979.
- WENDT (A.), *« Social Theory of International Politics »*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- WHITEHEAD (L.), *“The international Dimensions of Democratization, Europe and the Americas”*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

## **Z -**

- ZLATKO (I.), *« Introduction to a Theory of Political Power in International Relations »*, Hampshire, England, Éditions Ashgate, 2000.

## II. OUVRAGES SPÉCIALISÉS

### Union européenne

#### A -

- ALBERT (M.), « *Regards croisés sur l'Europe* », Presses Universitaires de France, Paris, PUF, 2005.
- ALLEN (D.), et SMITH (M.), "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", *Review of International Studies*, vol. 16, N°1, 1990.

#### B -

- BALANYÁ (B.), DOHERTY (A.), HOEDEMAN (O.), MA'ANIT (A.), and WESSELIUS (E.), « *Europe inc. liaisons dangereuses entre institutions et milieux d'affaires* », Paris Agone, 2000.
- BALMOND (L.) et BOURRINET (J.), « *Les relations extérieures de l'Union européenne* », Paris Coll. *Que sais-je ?*, PUF, 1995.
- BARBE (E.), « *Política exterior europea* » España, Ariel, colección estudios europeos, 2000.
- BAUELLE (G.) et GUY (C.), « *Le projet européen* », Rennes, Presses universitaire de, l'Université de Rennes 2004.
- BERTEN (A), « *Identité européenne, une ou multiple ?* », Paris, le Seuil, 1992.
- BOURDIEU (P), « *Propos sur le champ politique* », Lyon, Presses Universitaires de Lyon, janvier 2000.
- BOURDIEU (P.), « *Esquisse d'une théorie de la pratique* », Paris, Droz, 1972.
- BOURDIEU (P.), « *Réponses* », Paris, Seuil, 1992.
- BOURDIEU (P.), « *Espace social et pouvoir symbolique* », Paris, Choses dites-Minuit, 1987.
- BUCHAN (D.), « *Europe, l'étrange superpuissance* », Rennes, Apogée. Collection politique européenne. Communauté européenne n°193, 2000.
- BURBAN (JL.), « *Le Conseil de l'Europe* », Paris, PUF, Collection *Que sais-je ?* 1996.
- BURBAN (JL.), « *Le Parlement européen* », Paris, PUF, Collection *Que sais-je ?* 1991.

#### C -

- CLAMEN (M.), « *Manuel du Lobbying* », Paris, DUNOD, 2005.

- COSTA (O.), KERROUCHE (E.), MAGNETTE (P.), « Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ? », Bruxelles, Université de Bruxelles, collection « sociologie politique », 2004.
- COURTY (G.) et DEVIN (G.), « L'Europe politique », Paris, La découverte, Collection Repères, 1996.
- COUTEAUX, (P-M), « L'Europe vers la guerre: Maëstricht, Amsterdam, Nuremberg », Paris Michalon, 1997.

## **D -**

- DONY (M.), et LOUIS (J-V), « L'Union européenne et le monde après Amsterdam », Bruxelles, Presses de l'Université de Bruxelles-Institut d'études européennes, 1999.
- DORMOY (D.), « L'Union européenne et les organisations internationales », Bruxelles Bruylant Bruxelles, Collection de droit international N° 33, Réseau Victoria., 1997.
- DOUTRIAUX (Y.) et LEQUESNE (C.), « Les institutions de l'Union européenne », Paris, La documentation française, 4<sup>e</sup> Éd. 2001.
- DREVET (J.F.), « La nouvelle identité de l'Europe », Paris, PUF, Collection Major, 1992.
- DUMONT (G-F) et VERLUISE (P), « Géopolitique de l'Europe », Paris Sedes, Collection Impulsion, 2009.
- DUVERGER (M.), « L'Europe dans tous ces États », Éditions PUF, Paris, 1995.

## **F -**

- FRIES (F.), « Les grands débats européens », Paris, Seuil, 1995.

## **G -**

- GALTUNG (J.), “The European Community. A Superpower in the Making”, Oslo Universitetforlaget, 1973.
- GEORGAKAKIS (D.), et LASSALLE (M.), [sous la dir.], « La « nouvelle » gouvernance européenne, genèses et usages d'un livre blanc », Strasbourg Presses universitaires de Strasbourg, Collection Sociologie Politique européenne., 2007.
- GERBERT (P.); DE LA SERRE (F.) ; NAFILYAN (G.), « L'Union politique de l'Europe, jalons et textes », Paris, La documentation française, 1998.
- GERBET (P.), « La construction de notre Europe », Paris, Imprimerie nationale, Coll. Notre siècle, 2005.
- GOUZY (JP), “Histoire de l'Europe, 1949-2009”, Paris, Editions de Paris, 2009.

## **H -**

- HAMON (D.), Et KELLER (S), « Fondements et étapes de la construction Européenne », Paris, PUF, 1997.

- HENIG (S.), « *Federalism and the British* », London, *The Federal Trust*, 2007.
- HOFFMANN (S), “*The European Sisyphus*” *Essays on Europe, 1964-1994*, Boulder, *Westview Press*, 1995.
- HOOGHE (L.) et MARKS (G.), « *Multilevel Governance and European Integration* », Oxford, *Cummor Hill*, 2000.
- HYDE –PRICE (A), “*The EU Power and Coercition : From « civilian to Civilising Power*”. *Cidel, Oslo, October 2004*

## J -

- JORDA (J), « *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne* », Marseille, *Presses Universitaires d'Aix-Marseille-PUAM*, 2001.
- JOUNO (T.), [sous la dir.] « *Questions européennes. Le droit et les politiques de l'Union* », Paris, *PUF*, , Mai 2009.

## K -

- KRONENBERG (V.), “*The European Union and the international legal order: discord or harmony?*” London, *The Hague-TMC, Asser press*, 2001.
- KNUD (E.J), POLLACK (M.), et ROSAMOND (B.J.), [sous la dir.], “*Handbook of European Union Politics*”, London, *Sage Publications Ltd.* 2007.

## L -

- LAÏDI (Z.), « *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne* », Les Paris, *Presses de Science Po*, 2005.
- LAÏDI (Z.), « *La tyrannie de l'urgence* », Montréal, *Fides*, 1999.
- LARAT (F.), « *Histoire politique de l'intégration européenne. (1945- 2003)* ». Paris, *La documentation française*, 2003.
- LE PICARD (O.), ADLER (J.C.), et BOUVIER (N.), « *Lobbying, les règles du jeu* », Paris, *d'Organisation*, 2002.
- LE GLOANNEC (A-M.), (dir), « *Entre union et nations* », Paris, *Presses de Sciences Politiques*, 1998.
- LEQUESNE (C.), et SMITH (A.), « *Union européenne et science politique : où est le débat théorique ? coll. « Interpréter l'Europe* », Paris, *Harmattan*, , 1997.
- LOUIS (JV.), « *L'Europe, sortir du doute* », Bruxelles *Bruylant*, 2006.

## M -

- MACLEOD, (A.), HYETT (Y.) et HYETT (S.), “*The External Relations of the European Communities*”, Oxford, *Clarendon Press*, 1996.
- MAGNETTE (P.), “*La grande Europe*”, Bruxelles, *Institut d'études européennes- Université de Bruxelles* 2004.

- *MANIN, (P.), LOUIS (J.V.), « Vers une Europe différenciée ? possibilité et limite », Bruxelles, Association d'études politiques transeuropéennes (TEPSA),1996.*
- *MASCLET (J.C.), « L'Union politique de l'Europe », (Première Édition 1973.) Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ? N° 1527, 1990.*
- *MAURER (A.), « Le pouvoir renforcé du Parlement européen après Amsterdam », Bruxelles, Peter Lang, Collection La cité européenne n° 23, 2000.*
- *MAYNES (R.), "Europe tomorrow", London, Fontana Colin- Chatham House, 1972*

## **O -**

- *OLSEN (J.P.), "The many faces of Europeanization" Oslo, Arena Working Papers, 2002.*

## **P -**

- *PETERSON (J.) et SJURSEN (H), "A Common Foreign Policy For Europe", London, Editions Routledge, 1998*
- *PONCINS (E), « Le Traité de Lisbonne en 27 clés », Paris Lignes de repères, 2008.*

## **Q -**

- *QUERMONE (J-L.), « Le système politique européen », Paris, Éditions Montchrestien, 2000.*

## **R -**

- *REMACLE (E.) et MAGNETTE (P.), « Le nouvel modèle européen ; les politiques internes et externes », Institut d'études européennes, Belgique, Université de Bruxelles (Vol.2), 2000.*
- *ROUSSELOT-PAILLEY, (G.), « Guide de l'Union européenne ,2001-2002 », Belgique, Roupater, Collection, Panorama de l'actualité européenne , 2001.*

## **S -**

- *SABOURIN (P.B.), « Le destin du continent européen : le chemin de la grande Europe », Bruxelles, Bruylant, 1999.*
- *SABOURIN (P.B.), « L'État nation face aux Europes »,Paris, Presses universitaires de France, 1994.*
- *SCHIEDER (P.), « Bâtir une seule Europe : articles et discours choisis 2002-2004 », Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2004.*
- *SCHWOK (R.), « Théories de l'intégration européenne », Paris :Montchrestien, 2005.*

## **T -**

- *TELO (M.) et MAGNETTE (P.), « De Maastricht à Amsterdam, l'Europe et son nouveau traité », Bruxelles, Complexe, 1998.*
- *TELO (M.), « L'État et l'Europe, histoire des idées politiques et des institutions européennes », Bruxelles, Labor, 2005.*

## **V -**

- *VIÑAS (A.), "Al servicio de Europa: Innovación y crisis en la Comisión europea", Editorial Complutense, Madrid, 2005.*

## **W -**

- *WESTPHAL (K.), "European decision – making toward Latin America: A policy approach of a visionary partnership or of anachronistic North-South relations?", Germany, Nomos, 2005.*

## **Z -**

- *ZORGBIBE (C.), « Histoire de la construction européenne », Paris, Presses Universitaires de France, 1993.*

## **Politique extérieure, politique étrangère européenne et PESC**

## **B -**

- *BONIFACE (P.), « La politique étrangère du Président Chirac », Paris Presses de l'IRIS, 1997.*
- *BROWN (Ch.), « Ethics Interests and Foreign Policy », in SMITH (K.), et LIGTH (M.), "Ethics and Foreign Policy", Cambridge, Cambridge University Press, 2005.*

## **C -**

- *CAMERON (F.), "The Foreign Policy Machinery" in CAMERON (F.), "An introduction to European Foreign Policy", London, Routledge, 2007.*
- *CAPORASO (J.) et JUPILLE (J.) in PETITEVILLE (F.), « La politique internationale de l'Union européenne », Paris, Presses de Sciences Po, 2006.*
- *CARLSNAES (W.), and SMITH (S.), "European foreign policy, the EC and changing perspectives in Europe", London, Sage, Modern Politics Series. Vol. 34 sponsored by the European Consortium for Political Research/ECPR, 1994.*
- *CARLSNAES (W.), SJURSEN (H.) et WHITE (B.), "Contemporary European Foreign Policy", London, Sage Publishers, 2000.*

- CHARILLON (F.), [sous la dir.], « Les politiques étrangères. Ruptures et continuités », Paris, La Documentation française, 2001
- CHARILLON (F.), « Les enjeux d'une réinvention européenne de la politique étrangère » in « L'Union européenne acteur international », Paris, Centre d'études des Relations CERI, 2002.
- CHARILLON (F.), dir. « Politique étrangère, nouveaux regards », Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 2002.
- CORTEN (O.) et DELCOURT (B.), « Politique extérieure, droit et légitimation : l'Europe et la guerre du Kosovo », Bruxelles, Bruylant, 2001.
- COVILLERS (C.), « Y –a t'il une politique extérieure des communautés européennes ? », Paris, Presses Universitaires de France. (Travaux et recherches de l'Université de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Paris. II.), 1998.

## **D -**

- DE LA SERRE (F.), « De la coopération politique européenne à la politique étrangère et de sécurité commune », Les Notices, Éditions La Documentation française, Paris 1992.
- DE WILDE D'ESTMAEL, (T.), SCHOOTHEETE (P.), «La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne : sanctions et incitations économiques comme moyens de politique étrangère », Bruxelles, Bruylant Collection Organisations Internationales et Relations internationales, 1998.
- DUMOULIN (A.), MATHIEU (R.), et SARLET (G.), « La politique européenne de sécurité et défense (PESD) : de l'opérateur à l'identitaire ». Bruxelles, Bruylant, 2003.
- DURAND (MF.) et DE VASCONCELOS (A.), « La PESC. Ouvrir l'Europe au monde », Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

## **E -**

- EATON (MR.), « Common Foreign and Security Policy, (Non security aspects) » in: "Conference of The treaty on European Union: Suggestions for Revision", La Haye, 14-16 septembre 1995.
- EL -MOSTAFA (CH.), GARON (L.), "Et puis vint le 11 septembre...", l'hypothèse du choc des civilisations remise en question ». Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003.

## **F -**

- FLAESCH-MOUGIN (C.), et LEBULLENGER (J.), « Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques », Rennes, Apogée-CEDRE-Université de Rennes I, 1999.
- FLAESCH-MOUGIN (C.), « L'articulation des compétences entre l'Union européenne et ses États membres à l'égard de l'Amérique latine : la question de la mixité des nouveaux accords -cadre de coopération ». Rennes, Apogée, CEDRE, Université de Rennes I, 1999.

- FINNEMORE (M.), *“National Interests and International Society”*, New York, Cornell University Press, 1996.

## G -

- GABAS (JJ.), *« Nord-Sud, l'impossible coopération ? »*, Paris, Presse des Sciences Po., 2002.
- GALLET, (B.), *« La Politique étrangère commune »*, Paris, Economica, 1999.
- GALLET, (B.), *« Le Traité de Maastricht: une volonté en matière de politique étrangère européenne »*, in GALLET, (B.), *« La Politique étrangère commune »*, Paris, Economica, 1999.
- GALLET, (B.), *« Précis de politique étrangère française »*, Paris, Ellipses, 1996.
- GALLOWAY (D.), *“The Treaty of Nice and Beyond. Realities and Illusions of Power in the European Union”*, Editions Shield Academic Press, Sheffield 2001.
- GEORGE (A L.), *“Presidential Decision making in Foreign Policy, The Effective Use of Information and Advice”*, United Kingdom, Westview Press, Collection Boulder, 1980.
- GINSBERG (R.), *“The European Union in International Politics, Baptism by Fire”*, New York, Rowman and Littlefield Publishers, INC. 2000.
- GOLDSTEIN (J.), KEOHANE (R.) *“Ideas and Foreign Policy”*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

## H -

- HERMANN (Ch.W.), KEGLEY (Ch.), ROSENAU (J.), *“New directions in the study of Foreign Policy”*, Boston, Editions Allen and Unman, 1987.
- HELLY (D.), et PETITEVILLE (F.), *« L'Union européenne, acteur international »*, Paris L'Harmattan, Collection Logiques politiques, 2005.
- HILL (CH.), *“The Changing Politics of Foreign Policy”*, London, Palgrave-Mc Millan, 2003.
- HILL (CH.), *“The Actors in Europe's Foreign Policy”*, London, Routledge, 1996.
- HOLLAND (M.), *“Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms”*, London, Pinter, 1997.
- HOLLAND (M.), *“The European Union and the Third World”*, Basingstoke, England, Palgrave, 2002.
- HOLSTI (KJ), *« International Politics »*, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1992. 6<sup>e</sup> ed.

## J -

- JORGENSEN (K.), *“European Foreign Policy: Conceptualizing the Domain”*, Editions Sage Publishers, London, 2000.

## **K -**

- *KEOHANE (R.), "Power and Governance in a Partially Globalized World", London, New York, Routledge, 2002. Cambridge, Mass-Harvard University Press, 1972.*
- *KESSLER, (MC.), « La politique étrangère de la France. Acteurs et processus », Paris Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1999.*
- *KRASNER (SD.), "Exploration and Contestation in the Study of World Politics" in KEOHANE (R.), "Power and Governance in a Partially Globalized World", London, Routledge, 2002.*
- *KRASNER, (SD.). "International Regimes", Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2003.*

## **L -**

- *LABATUT (B.), « Renaissance d'une puissance? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique », Paris, Économica, 1993.*
- *LELLOUCHE (P.), « Légitime défense : vers une Europe en sécurité au XXI<sup>e</sup> siècle » Paris, Patrick Banon, collection Opinions publiques, 1996.*

## **M -**

- *MAHNCKE (D.), AMBOS (A.), REYNOLDS (C.), "European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?", Bruxelles, Peter Lang, 2004.*
- *MERLE (M.), « La politique étrangère », Paris PUF, 984.*
- *MOREAU DEFARGES (P.), « Les critères de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne », Étude à l'intention de la Commission européenne, février, 1996.*

## **N -**

- *NUTTAL (S.), "European Political Co-operation", Editions Oxford Claredon Press, Oxford University Press, Oxford 1994.*
- *NYE (J.), "Bound to Lead: The Changing Nature of American Power", New York, Basic Books, , 1990.*

## **P -**

- *PETITEVILLE (F.), "Exporting values: EU external co-operation as a "soft diplomacy" in KNOTT (M.) et PRINCEN (S.), "Understanding the EU relations" London, Routledge, 2003.*

## **R -**

- RAHMANI (T.), et BEKKOUCHE (A.), « *Coopération décentralisée, l'Union européenne en Méditerranée occidentale* », Paris Continent Europe, Collection *Références Européennes.*, 1995.
- ROSENAU (J.) et CZEMPIEL (EO.), « *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* », UK Cambridge University Press, ,1992.
- ROSENAU (J.), « *Linkage Politics. Essay on the Convergence of National and International Systems* », New York The Free Presses, 1987.
- ROUSOX (VB.), « *Les usages de la mémoire dans les relations internationales, le recours au passé dans la politique étrangère de la France à l'égard de l'Allemagne et de l'Algérie, de 1962 à nos jours* », Organisation internationale et relations internationales, Bruxelles, Bruylant, 2001.

## **S -**

- SMITH (A.), « *Institutions et intégration européenne, une méthode de recherche pour un objet problématisé* », CURAP, Collection, *les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000.
- SMITH (K.), « *European Union Foreign Policy in a Changing World* » Great Britain, Palgrave, 2003.
- SMITH (K.), LIGHT (M.), « *Exporting Democracy* » in « *Ethics and Foreign Policy* », Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- SVEIN (A.) et KJELL (E.), « *Making Policy in Europe, The Europeification of National Policy-Making* », London, SAGE, 1994.

## **T -**

- TERPAN (F.), « *Régionalisme et régions – Europe : La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne* ». Bruxelles Bruylant, 2003.

## **W -**

- WHITE (B.), « *Foreign Policy Analysis and the New Europe* », London, Sage Publishers, 2005.
- WHITE (B.), « *Understanding European Foreign Policy* » Great Britain, Palgrave, 2003.
- WOLFERS (A.), « *Discord and Collaboration, Essays on International Politics* ». Baltimore, John Hopkins University Press, 1962.

## Amérique latine

### C -

- CAMARA (F.), *“Unión Europea – América Latina: una alianza para el nuevo milenio”*, Santiago de Chile, Ediciones del Centro latino americano para las relaciones con Europa – CELARE., 2002.
- CAPUTO (D.), *“Desarrollo Democrático en América Latina”* in Foro: *“A un año de la Carta Democrática Interamericana”*, Lima Perú. Enero 2005.
- CASANUEVA (H.), *“Hacia una nueva relación de América Latina y la Unión Europea en la perspectiva del año 2000”*, Santiago de Chile, Ediciones del Centro latino americano para las relaciones con Europa – CELARE., 2002.

### D -

- DABENE (O.), *« La Région Amérique latine. Interdépendance et changement politique »*, Paris, Presse de la fondation nationale de Sciences politiques, 1998.
- DASQUE (JM.), *« Les relations entre l'UE et l'Amérique latine »*, Santiago de Chile – Paris Editions CEPALC – IHEAL, 2003.
- DASQUE (JM.), *« Union européenne – Amérique latine »*, Santiago de Chile – Paris, Editions CEPALC – IHEAL, , 2000.
- DORNA (A.), *“Crisis de la democracia y liderazgo carismático”*, México, Ediciones Coyoacán, Colección Diálogo abierto, 2003.

### F -

- FERREIRA HG. (F.), *“Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?”*, México, América Latina y el Caribe, Banco Mundial, , 2003.
- FLAESCH-MOUGIN (C.), *« L'articulation de compétences entre l'Union européenne et ses États membres à l'égard de l'Amérique latine : la question de la mixité des nouveaux accords - cadre de coopération »*, Rennes, Centre de Recherches européennes de Rennes, CEDRE. Université de Rennes 1, 2000.

### G -

- GAUDET (LF.) et TURCOTTE (S.), *« Communauté Andine des Nations : Bilan 2002 »*, Working Paper de l'Observatoire des Amériques de l'Université du Québec à Montréal, Janvier 2003.
- GAUDICHAUD (F.), *“Europa – América latina: enlazar nuevas alternativas transatlánticas”*, Cumbre de Altermondialistas contra la Cumbre de Viena UE-AL, mai 2006. Diario Rebelión, Tlaxcala Puebla, México, 28 abril 2006.
- GAUDISSERT (MA.), *« Vers une association avec certains partenaires latino – américains »*, Fonds national belge de la recherche scientifique (NFWO), Belgique, Institut Européen, Université de Gand, , 2001.

- GRABENDORFF (W.) et SEIDELMAN (R.), (eds.), “Relations between the European Union and Latin America: bioregionalism in Changing Global System”, Germany, Editions Nomos, 2005.

## L -

- LEIVA (P.), “América Latina y el Caribe – Unión europea, una asociación Estratégica para el siglo XXI”, Centro latino americano para las relaciones con Europa – CELARE., Santiago de Chile, 2002.

## M -

- MARTINEZ ARRIBAS (JJ.), “La asociación estratégica entre l’Union Europea y América Latina” Madrid, Cartala, 2006.
- MARTINEZ SANCHEZ (JM.), “La retórica en la Asociación biréional Unión Europea- América Latina: Discursos diferentes frente à la Globalización”, in MARTIN ARRIBAS (JJ.), “La asociación estratégica entre l’Union Europea y América Latina” Ediciones Cartala, Madrid, 2006.
- MAHNCKE (D.), AMBOS (A.), REYNOLDS (CH.), [sous la dir.], “European Foreign Policy From Rhetoric to Reality”?, Belgium Peter Lang, , 2004.
- MEDEIROS (M.), «La genèse du Mercosur », Paris, l’Harmattan, 2000.
- MORALES PEREZ (E.), [sous la dir.] “Las relaciones económicas de América Latina y el Caribe con la Unión Europea”, Documentos de Investigación de El Colegio Mexiquense, AC, Documento N° 79, mayo 2003.

## O -

- OCAMPO (JM.) et OCAMPO (JA.), [sous la dir.], « Une décennie d’ombres et de lumières : l’Amérique latine dans les années 90 », Paris-Santiago de Chile, CEPALC – IHEAL–, 2003.

## R -

- ROY (J.), “Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América Latina” México, Plaza y Valdez, , 2003.
- ROUQUIÉ (A.), « Introduction à l’Extrême Occident », Paris, Seuil, 1986.
- RUBIO (B.), “Las consecuencias de los tratados comerciales sobre los campesinos latinoamericanos: los casos del TLC y el MERCOSUR” in BUVE (R.), y WIESEBRON (M.), (comp.), “Procesos de integración en América Latina: perspectivas y experiencias latinoamericanas y europeas”, Mexico, Centro de Estudios y Documentación latinoamericanos y Universidad Iberoamericana, A.C. CEDLA-UIA., 1999.

## S -

- SABBAGH (D.), « Les facteurs externes de la démocratisation : le cas des relations entre l'Espagne et les pays d'Amérique latine (1975-2000) », in VAN EUWEN (D.) « L'Amérique latine et Europe à l'heure de la mondialisation: dimensions des relations internationales », Paris-Aix en Provence, Karthala-CREALC-IEP, 2002.
- SALTALAMACCHIA ZICCARDI (N.), “La Segunda Cumbre Eurolatinoamericana en Madrid, El ideal propone y la realidad dispone: La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo, 2003”, in SBERRO (S.) et SORIANO (JP.), [sous la dir.], México, Porrúa, ITAM – IEIE., 2003.
- SANDOVAL (M.), « Où va l'Amérique latine: Des violences, des crises et des passions politiques », Edición de l'Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, Madrid, ICNIFE, 2004.
- SANTANDER (S.), « Entre globalisation et régionalisme : la stratégie de coopération inter-régionale Union européenne Mercosur », Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, Institut d'Etudes européennes, 2004.
- SBERRO (S.), SORIANO (JP.), [coords], « Une alliance stratégique entre Amérique latine et Europe », Mexico, Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM, Porrúa, 2005.
- SILVA (MC.), “La asociación entre Chile y la Unión Europea: el acuerdo del siglo XXI”, in SBERRO (S.) et SORIANO (JP.), [sous la dir.], México, Porrúa, ITAM – IEIE. 2003.

## V -

- VAN EEUWEN (D.), « L'Amérique latine à l'heure de la mondialisation des relations internationales ». Aix en Provence, Karthala -CREALC., 2002.
- VENTURA (D.), « Les asymétries entre le MERCOSUR et l'Union européenne : les enjeux d'une association interrégionale », Paris, Éditions l'Harmattan, 2003.
- VODUSEK (Z.), “Foreign Direct Investment in Latin America: The Role of European Investors, an Update”, Paris, Working papers, BID, 2004.

## Analyse décisionnelle et Processus décisionnel

## A -

- ALLISON (G.), “Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis”, 2e ed., Boston Little Brown, 1999.
- ALLISON (T) et HALPERIN, (M) “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications”, in TANTER (R), et ULLMAN (R), [sous la dir.], “Theory and Policy in international Relations”, Princeton, Princeton University Press, 1972

## **B -**

- *BARDACH, (E.), "A Practical Guide for Policy Analysis New York, Chatham House Publishers, 2000.*
- *BERGER (P.) et LUCKMANN (T.), « La construction sociale de la réalité », Paris, Armand Colin, , 1996.*
- *BRUCK (WH.), SAPIN (B.) et SNYDER (R.), "Foreign Policy Decision-making: An approach to the study of International Politics", United States Free Press of Glencoe, 1962.*

## **M -**

- *MARCH (J.G.), et SIMON (H.A.), "Organizations", New York, John WILEY and Sons 1958, Paris, 1991.*
- *MARCH (J.) et OLSEN (J.), " Rediscovering institutions : the organisational basis of politics", New York, The Free Press, 1989.*

## **N -**

- *NORMAN (D.A.), " Explorations in Cognition", United States, W. H. Freeman, 1975.*

## **S -**

- *SIMON (H.A.), "The Sciences of The Artificial", [1969/1996], 3e ed. Massachusetts, MIT Press, 2004.*
- *SIMON (H.A.), "From Substantive to Procedural Rationality, Method and Appraisal in Economics" Cambridge, Cambridge University Press, 1976.*
- *SIMON (H. A.), "Administrative Behaviour. A study of Decision-Making Processes in Administrative Organization", 1947. P 70. Traduction française par Pierre-Emmanuel Dauzat, Paris, Economica, 1983.*
- *SIMON (H.A.), "Reason in Human Affairs", California, Stanford University Press, 1983.*
- *SIMON (H.A.), "Rationality in Political Behavior", Etats-Unis, Carnegie Mellon University, 1991.*
- *SIMON (H.A.), "Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason", Massachusetts, MIT press Vol. 3, 1997.*

## **W -**

- *WALLACE (K.), WALLACE (W.) et WEBB (C.), "Policy Making in the European Communities", London , John Wiley & Sons, 1977.*
- *WALLACE (K.) et WALLACE (W.), "Policy Making in the European Union" Oxford, Oxford University Press, 1996.*

## Sécurité

### B -

- BOOTH (K), [sous la dir]. "Critical Security Studies and World Politics", London, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- BUZAN (B), "People, States and Fear, an Agenda for International Security Studies in the Post –Cold War Era", London, Longman, 2 ed., 1991.
- BUZAN (B), WEAVER (O), "Regions and Powers, the Structure of International Security", United Kingdom, Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN (B.), JONES (CH.) et LITTLE (R.), "The logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism", New York, Columbia University Press, 1993.
- BUZAN (B.), WEAVER (O.), WILDE (J.), "Security: A New Frame for Analysis", London, Lynne Rienner Publishers-Bouler 1998.

### D -

- DAVID (Ch.P.), « La guerre et la paix : approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie », Ed. Presse de Sciences Po. Paris, 2000.
- DAVID (Ch.P.), et ROCHE (JJ.), « Théories de la sécurité », Paris, Montchrestien, Coll. Clefs de Politique, 2002.

### F -

- FORTMAN (M.), MACLEOD (A.) et ROUSSEL (S.), [sous la dir]. « Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe », Paris, Athéna collection Autrement, 2003.

### G -

- GORDON (P.H.), "Does Western Europe have a Role?" in DEIGHTON (A.), "Western European Union, 1954-1997: Defence Security Integration" Oxford, Oxford University Press, 1997.

### H -

- HAINE (J.Y.), « Les États-Unis ont ils besoin d'alliés ? » Paros, Payot et Rivages, 2004.
- HOUGH (P), « Understanding Global Security », London, Routledge, 2004.

### K -

- KATZENSTEIN (P.), "The culture of National Security: Norms and Identity in World politics", New York, Columbia University Press, 1997.

## **L -**

- LIPSCHUTZ (R.), *“On Security”*, Columbia, Columbia University Press, 1995.

## **P -**

- PATMAN (R.), [dir.] *“Globalization and Conflict, National Security in a « New » Strategic Era”*, London, Routledge, 2006.

## **Q -**

- QUENEUDEC (JP.), *« Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité et l'ordre public international »*, Paris, Pedone, Collection, Société française pour le Droit international, , 2004.

## **R -**

- RIOUX (J.), *« La sécurité humaine, une nouvelle conception des relations internationales »*, Paris, L'Harmattan, Collection Raoul-Dandurand, 2001.
- RITTBERGER (V.), *“Regime Theory and International Relations”*, Oxford, Oxford University Press, Clarendon Paperbacks 1995.
- ROCHE (JJ.), *« La scène des organisations internationales »* in *Manuel des relations internationales*, Paris LGDJ, 2001.

## **T -**

- TRAGER (F.) et KRONENBERG (P.) [eds], *“National Security and American Society”* Kansas, Lawrence, University Press, 1973.

## **W -**

- WEAVER (O.), *“Identity Migration and the new Security Agenda in Europe”*, London Pinter Editions, 1993.

## **Autres ouvrages consultés**

## **A -**

- AUBERT (N.), *« Le culte de l'urgence : la société malade du temps »*, Paris, Flammarion, 2003.

## **B -**

- BERTONCINI (Y.), CHOPIN (T.), DULPHY (A.), KAHN (S.) et MANIGAND (C.), *« Dictionnaire critique de l'Union européenne »*, Éditions Armand Colin, Paris, 2008.

- BOUDON (R.), et BOURRICAUD (F.), « Dictionnaire critique de la sociologie », Éditions PUF, Paris, 1982.
- BOUDON (R.), « Le sens des valeurs », Éditions Quadrige, Presses Universitaires de France, Paris, 1999.
- BLACK (M.), “The Importance of Language”, Ed. Englewood Cliffs, Prentice Hall, UK, 1962.

## **C -**

- CHAUPRADE (A.), « Géopolitique. Constantes et changements dans l’histoire », Éditions Ellipses, Paris, 2003, p. 768.

## **D -**

- DAVID (D.), « Sécurité », in MONTBRIAL (T.), KLEIN (J.), « Dictionnaire de Stratégie », Éditions PUF, Paris, 2000.

## **F -**

- FAURE (A.), POLLET (G.) et WARIN (P.), [sous la dir.] «La construction du sens dans les politiques publiques », Paris, L’Harmattan , 1995, p. 158-159.

## **J -**

- JOBERT (B.) et MULLER (P.), « L’État en action. Politiques publiques et corporatismes », Paris, Presses Universitaires de France, 1987

## **L -**

- LAGROYE (J.), BASTIEN (F.), et SAWICKI (F.), « Sociologie politique », Paris, 5ed. Dalloz, 2006.
- LELLOUCHE (P.), « Bilan et avenir de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), de l’Union européenne », Assemblée nationale, rapport d’information n° 124, Paris, 1994.

## **M -**

- MACHIAVEL (N.), « Le Prince », (Traduction de V. Périès revue et corrigée par Joël Gayraud et Jérôme Vérain, postface de Joël Gayraud), Éditions Mille et une nuits, Paris, 2003.
- MENY (Y.), MULLER (P.) et QUERMONE (J-L), [sous la dir.], « Les Politiques publiques en Europe », Paris, L’Harmattan, 1995.

## **P -**

- PANGLE (T.) et AHRENSDORF (P), « *Justice among Nations: The Moral basis of power and peace* », Editions Lawrence, KS. London 1999.

## **R -**

- REZSOHAZY (R.), « *Sociologie des valeurs* » Éditions Armand Colin, Paris 2006.
- RULE (JB.), « *Theory and Progress in Social Science* », Editions Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

## **S -**

- SMITH (A.), « *Des systèmes qui font consister la vertu dans la prudence* » in Section II, Chap. II, 7<sup>o</sup> partie in « *Théorie des sentiments moraux* », Paris, PUF, 1999 1<sup>e</sup> ed., 1759.
- SCHMITT (C.), « *La notion du politique : théorie du Partisan* » Paris, Champs-Flammarion, Réédité, 1999.
- SUN-TZU « *L'art de la guerre* », Vème siècle avant JC. Paris, Flammarion, 1999.

## **V -**

- VALLET (O.), « *Principes de Politique* », Paris, Mason, 1991.
- VASARI (G.), (1511-1574) "*Vies des meilleurs peintres, sculpteurs et architectes italiens*", 1<sup>e</sup> Ed. 1550.

### **III. ARTICLES, CONTRIBUTIONS À DES OUVRAGES COLLECTIFS, REVUES SPÉCIALISÉES ET JOURNAUX.**

## **A -**

- ADAM (B.), « *L'Europe, puissance tranquille ?* », in *La Libre Belgique* 2006, journal de l'Université Libre de Bruxelles 27/avril/2006.
- ANDREANI (G.), « *Gouvernance globale : origines d'une idée* », Revue Politique étrangère, n° 3, 2001
- ARTIS (M.) et OSTRY (S.), « *International Economic Policy Coordination* », Londres, Chatam House Papers n°30, The Royal Institute of international Affairs, 1996.
- AIXALA (A.), BERMUDEZ (A.) et TRAVIN (J.), « *II Cumbre UE-ALC: un encuentro sin estrategia* », Barcelone, Espagne, Institut Universitary d'Estudis Europeus, Observatori de Politica Exterior Europea, Working paper N° 46., Abril 2003
- ALLEN (T.), « *Un déficit commercial de 9 milliards d'euros de l'UE avec les pays de l'ALC en 2005* ». Luxembourg, Communiqué de presse, d'EUROSTAT, Bureau de presse, STAT/06/58. 11 Mai, 2006.

- ARAYA (R.), "América Latina – Unión Europea más allá del 200", Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa CELARE, Santiago de Chile, , Working paper n° 12,. Febrero 1999.
- ARAYA (R.), "Las relaciones políticas de América Latina y Europa en el siglo XXI", Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa, CELARE. Santiago de Chile Working paper N° 23,. Février 2000
- AUTRET, (F), « L'affaire Kallas: peut-on réguler le lobbying ? », in *La vie des idées*, n° 4 Vol. 07, Bruxelles, 2008.

## B -

- BAUER (S.) et REMACLE (E.), « A Multi-Level Foreign Policy Between Convergence, Consistency and Variable Geometry The case of arms exports control » in « Le nouvel modèle européen ; les politiques internes et externes », Bruxelles ; Belgique, Revue de l'Institut d'études européennes, Éditions de l'Université de Bruxelles (Vol.2), 2000.
- BARDE (J.), « L'environnement, facteur d'interdépendance », Cahier Français, no 263, Octobre N° 34304, « Ordre et désordre dans le monde », Paris, La documentation française, 1993.
- BASILIE, (M-L) « Le Lobbying européen ou le clair obscur du dessein communautaire », Paris, Fondation Res Publica, Samedi 14 Février, 2009.
- BATTISTELLA (D.), « L'apport de Karl Deutsch à la théorie des relations internationales », in Paris, Revue internationale de politique comparée 2003- 4, Vol. 10.
- BELLIER (I.), « Le concept de partenariat et le dialogue politique, La Commission européenne et l'élargissement de l'Union », Paris, Revue Anthropologie et sociétés, Vol 26 N°1, 2002. p 139-157
- BERNAL (R.), « Les négociations commerciales après Cancun : toutes les parties doivent réévaluer leurs positions », Paris in Revue Le Courrier ACP-UE, n°20 septembre-octobre 2003.
- BERTRAM (Ch.), « Faiblesses de la puissance » in Revue « Commentaire » N°1 printemps 2003.
- BERTRAND (M.), « De l'Europe apaisée à l'Europe pacifiante ? » In : Revue Hérodote, 1<sup>er</sup> trimestre 2003, N° 108.
- BESSON (JL.) et GUILLERMIN (G), [sous la dir], « L'Europe puissance : entre virtualité et réalité », Paris, Les cahiers du CUREI, N° 16, Janvier 2002.
- BIGO (D.), (sous la dir.), « Sécurité et Immigration », Revue Cultures & Conflits, Sociologie, Politique, international. Paris, L'Harmattan, 1998.
- BLANQUER, (JM.), « Réflexions sur l'Amérique latine au début des années 2000 », Paris, Note de l'Institut des hautes études de l'Amérique latine, (IHEAL), , Mai 2000.
- BLANCO JIMEMEZ (F.) et ROMERO ANIA (A), « Europa : Estructura institucional para la seguridad desde la paz de Westfalia », in BARATARIA, Toledo, España, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, N°9, 2008.

- BLANQUER (JM.), « Une décennie d'ombres et de lumières, réflexions sur l'Amérique latine au début des années 2000 » Paris, Institut des hautes études de l'Amérique latine, IHEAL. Note de l'IHEAL, 2000.
- BODEMER (K.), KURTENBACH (S.) et STEINHAUF (A.), “El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina”, Documento de trabajo N°1, Hamburgo, Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK), para el programa “América Latina 2020” de la Red de Cooperación Euro latinoamericana, (RECAL)., noviembre de 2001.
- BOTTERMAN (A), « Approche étymologique et sémantique de la notion d'intérêt », in Revue Carriéologie, « La psychologie des intérêts », Paris, Revue Francophone internationale. Volume 10, N° 1 et 2. 2005.
- BRUNELLE (D.), “Les Amériques en 2005: quelques faits marquants”, Observatoire des Amériques, Québec, La Chronique des Amériques, Université du à Montréal, N° 02, Janvier 2006.
- BUFFOTOT (P.), « La défense en Europe. Les adaptations de l'après-guerre Froide », Éditions Revue de La Documentation française, Paris, 1998.
- BULMER (SJ.) et PADGET (S.), “Policy Transfer in the European Union an Institutional perspective”, Editions British Journal Of Political Science, Cambridge University Press , Vol. 35, N° 1, 1<sup>er</sup> janvier 2005
- BULLER (J.) and GAMBLE (A.), “Conceptualizing Europeanization” in Revue Public Policy and Administration N°17. Février 2002.
- BURGHARDT (G.), « Politique étrangère et de sécurité commune : garantir la stabilité à long terme de l'Europe » Revue du Marché unique européen, Paris, Clément Juglar, Éditions juridiques et économiques, n°3 1995.
- BRESSON (H.) et RICARD (P.), « Bataille franco-britannique pour le budget de l'Europe élargie », Le Monde, Vendredi 6 décembre 2005.

## C -

- CAMPBELL (D.), « Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity », Editions; University of Minnesota, Minneapolis, 1992. in BIGO (D), [sous la dir.], “Sécurité et Immigration”, Revue Cultures & Conflits, Sociologie, Politique, international. Paris L'Harmattan, , 1998
- CAROIT (JM.), “L'ère des révolutions est close”, entretien avec Jorge Castañeda, ancien ministre mexicain des relations extérieures Le Monde, septembre 11, 2003.
- CASTAÑEDA (J.), « L'ère des révolutions est close: Amérique latine de Pinochet à Lula », Article du Le Monde, 11 septembre 2003.
- CATTANEO (O.), « Quelles ambitions pour la politique commerciale de l'Union européenne? », La stratégie d'influence de l'Union européenne, Paris, Les notes de l'IFRI, N°39, mars 2002.
- CERNY (P.), “The New Security Dilemma: divisibility, defection and disorder in the global era”, Review of International Studies Vol. 26, N° 4, British International Studies Association, Cambridge, Cambridge University Press, 2000

- CEYHAN (A.), “Analyser la sécurité: Dillon, Waever, William et les autres”, in BIGO (D.), (sous la dir.), « Sécurité et Immigration », Revue Cultures & Conflits, Sociologie, Politique, international. Paris l’Harmattan, , 1998.
- CHABOT (L.), « Les relations économiques de la France avec l’Amérique latine et la concurrence Europe/États-Unis » in DANIEL VAN EUWEN, « L’Amérique latine à l’heure de la mondialisation: dimensions des relations internationales », Revue Centre de Recherche sur l’Amérique latine et les Caraïbes CREALC- IEP- Aix en Provence, Éditions Karthala. Aix en Provence, 2002.
- CHECKEL (JT.), “The Constructivist Turn in International relations”, in Revue World Politics, London, Vol.50, n°2, 1998
- CHARILLON (F.), « L’Union Européenne en 2000 : le retour des intérêts nationaux », in GROSSER (A.) (dir.), « Les pays de l’Europe occidentale » Paris, La Documentation Française, 2001.
- CHARILLON (F.), « La PESC, une réinvention de la politique étrangère » in HELLY (D.), PETITEVILLE (F.), [sous la dir.] « L’Union européenne, acteur international », Paris L’Harmattan, Collection Logiques politiques, 2005.
- CHANONA (A.), “ III Cumbre América Latina y el Caribe -Unión Europea, presentación de la relación birregional” in: Foreign Affaires en español, México, julio-septiembre, 2004.
- CHARILLON (F.), “La politique étrangère de l’Union européenne à l’épreuve des normes américaines », in « Défense et identités : un contexte sécuritaire global ?” Cultures et Conflits, Paris, Revue de Sociologie politique et de l’international, , Mai 2002.
- CHIRAC (J.), « Pour une Europe forte in : « La réforme institutionnelle de 1996 : les enjeux », Revue des affaires européens, Paris Vol 1,1995
- COHEN (S), « Décision, pouvoir et rationalité dans l’analyse de la politique étrangère », in SMOUTS (M-C), [sous la dir], « Les nouvelles relations internationales, pratiques et théories », Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- COLLARD (D.), « L’Union européenne laboratoire et modèle des nouvelles formes de sécurité », Paris, Revue Arès, N° 48, Vol XIX, Fascicule 2, Janvier, 2002.
- COMELIAU (CH.), « L’interdépendance et styles de développement », in Revue “Tiers monde”, Paris, 1994, Vol 35, N° 137.
- CORTEN, (O.), « La référence au concept d’intégrité territoriale comme facteur de légitimation de la politique extérieure de l’Union », Paris, Review of European Integration, vol. XXIV, 2002.
- COSTA (O.) et MAGNETTE (P.), « Idéologies et changements institutionnels dans l’Union européenne. Pour quoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? » Revue Politique européenne, n° 9, hiver 2003.
- COUFFIGNAL (G.), « L’Amérique centrale 1979-1990 : de l’internationalisation à la régionalisation des crises locales », Revue Cultures & Conflits, Saint-Ouen, l’Harmattan, Janvier 2003.
- COUTAU –BEGARIE (H.) « Bréviaire stratégique », Paris, Éditions de l’École pratique des Hautes Études, septembre 2003.

- CRAWLEY (E.), "Latin American Security & Strategic Review", Monthly Magazine, London England, Latin American Newsletters, September 2006.

## D -

- D'ANGELO (AC), "América Latina: BID, perdonar es complicado", Artículo del Diario Terraviva online, 7 abril 2006.
- DABENE (O.), « Amérique centrale: de la fin de la crise régionale à la poursuite des crises locales », Revue Cultures & Conflits n°1, Saint-Ouen l'Harmattan, Hiver, 1990.
- DAVID (S.), "Why the Third World Still Matters", in International Security, Vol.17 N°3, Winter 1995-1996, Brussels.
- DABENE (O.), "L'Amérique latine: relations interaméricaines et problèmes de gouvernabilité", in MONTBRIAL (T.) et JACQUET (P.), (sous la dir) revue Ramsès Synthèse annuelle de l'actualité du monde. Paris, Institut Français des Relations Internationales, IFRI, 1998.
- DABENE (O.), « La démocratie est-elle encore un chantier ouvert en Amérique latine ? », Paris, La revue internationale et stratégique, IRIS, N°31, Point de vue, automne 1998.
- DASSÙ (M.), MISSIROLI (A.), "Europa potenza civile", Diario "La Stampa", 28 de marzo 2002.
- DE VASCONCELOS (A.), "The European Security Strategy 2003-2008 : Building on Common Interest", Paris, European Union Institute for Security Studies, ISS Report, February 2009.
- DECAUX (E.), « La Politique étrangère et de sécurité commune » in DECAUX (E.), « Les accords de Maastricht et de la constitution de l'Union européenne », Paris, Montchrestien-collection du Centre du droit International de Nanterre, 1992.
- DEIGHTON (A.), « Vers un territoire sécurisé : la sécurité interne dans l'UE depuis le 11 septembre 2001 », in FORTMAN (M.), MACLEOD (A.), ROUSSEL (S.), (sous la dir.) « Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe », Paris, Editions Autrement-Athéna, 2003.
- DELCOURT (B.), « L'usage de la force et la promotion des valeurs et normes internationales », Québec, Revue Etudes internationales, volume XXXIV, No 1, mars 2003.
- DELOCHE-GAUDEZ (F.), « Le Secrétariat de la Convention européenne, un acteur influent », Politique européenne, n°13, printemps 2005.
- DELORI (M.), « La genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960 : l'apport de l'analyse des politiques publiques », Paris, Revue française de Science Politique, Vol 56, N° 3, , Juin 2006.
- DE AMEDO (A.), « La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea », Roma, Rivista di Politici Internazionali, N°2 avril-juin 1995.
- DEHOUSSE (F.), et GHEMAR (K.), « Le Traité de Maastricht et les relations extérieures de la communauté européenne », Paris, Florence, Michigan and Munich, European Journal of International Law, N°2, 5/1994.

- DELORI (M.), « La genèse de la coopération franco-allemande au début des années 1960 : l'apport de l'analyse des politiques publiques », Paris, Revue française de Science Politique, Vol 56, N° 3, Juin 2006.
- DE LA SERRE (F.) « La communauté, acteur international ? », Paris, Revue Pouvoirs, no 69, avril, 1994.
- DE VASCONCELOS (A), « L'Union européenne parmi les grande puissances », Revue Commentaire, N.124, hiver 2008-2009, Paris, Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne.
- DEWATRIPONT (M.), « Politiques internes et redéfinition de l'espace européen » in REMACLE (E) et MAGNETTE (P), [sous la dir], « Le nouveau modèle européen », Bruxelles, Presses de l'Université de Bruxelles, 2000.
- DUMOULIN, (A.), MATHIEU (R.), et METTEN (V.), « Présentation comparative et thématique des politiques de défense des États membres de l'Union européenne », Paris, Revue Sécurité et Stratégie, N° 68, , décembre 2001.
- DUTOIT (L.), « L'influence au sein du Parlement européen : les intergroupes », in Revue Politique européenne, n° 9, Paris, hiver 2003.

## **F -**

- FAURE (M.), « L'Amérique latine en crises », Article du journal L'Express, Lundi 7 mars, 2005.
- FAURE (M.), « Séduisante Amérique latine », Article du journal L'Express, Lundi 7 mars, 2005.
- FEREIDOUN A. (K), « La Diplomatie commerciale dans les nouveaux rapports de force », in CHAIGNEAU (P) [sous la dir], « Enjeux diplomatiques et stratégiques », Paris, Économica-Centre d'études diplomatiques et stratégiques, 2004.
- FERNANDEZ FERNANDEZ (JJ.), “Un grito a favor del refuerzo de la asociación política y social birégional en vísperas de la III Cumbre Unión Europea – América Latina: Paz y seguridad, democracia y desarrollo en el diálogo político entre la Unión europea y América latina”, in SBERRO (S.) (dir.), “La Unión Europea y América Latina: la cohesión social y la consolidación de la paz”. México, Porrúa / ITAM, marzo 2004.
- FLIGSTEIN (N.), « The Process of Europeanization », in FLIGSTEIN (N), « La recherche en science politique et l'Union européenne », Paris, l'Harmattan, coll. Politique européenne, N°1, avril 2000.
- FORET (F.), « Un discours sans maître ? Livre blanc sur la gouvernance et rhétorique politique européenne » in GEORGAKAKIS (D.), et LASSALLE (M.), [sous la dir.], « La « nouvelle » gouvernance européenne, genèses et usages d'un livre blanc », Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, Coll. Sociologie Politique européenne, 2007.
- FROMENT-MEURICE (H.), « Quelle politique étrangère pour l'Europe ? » Paris, Revue Commentaire, N° 78, 1997.

## G -

- GALLIE (W.B.), “Essentially Contested Concepts”, in BLACK (M.), “The Importance of Language”, UK, Ed. Englewood Cliffs-Prentice Hall, 1962.
- GEHRKE (M.), “Europa y América Latina: ¿Qué asociación estratégica?”, Servicio Alemán de difusión, La Deutsche Welle. Emisión de radio traducida al español. Guadalajara, México, 2004.
- GIMENO (R.), MITRANO (P.), « Questions internationales », N°8, Paris, La Documentation française, Juillet-Aout 2004.
- GISCARD D’ESTAING (V.), « Manifeste pour une nouvelle Europe fédérative » in : « La réforme institutionnelle de 1996 : les enjeux », , Paris, Revue des affaires européennes, Vol. 11995.
- GIULIANI (J.), « Qui influence le Parlement européen ? », Article du Figaro.fr, chronique hebdomadaire, 05 /05/2009.
- GONZALEZ (M.), « Cuba pide e España que impulse un cambio de la política de la UE hacia la isla », Conferencia ministerial en Praga entre los veintisiete y el Grupo de Río », Article de EL PAIS.com. 14/05/2009.
- GORDON (PH.), « Europe’s Un-common Foreign Policy », UK, International Security Review. Vol. 22. N°3., 1997.
- GRAND (C.), « L’Union européenne et la non prolifération des armes nucléaires », Paris, Cahiers de Chaillot N°37 Institut d’études de sécurité de l’Union européenne, Janvier 2000.
- GRASSI (D.), « La survie des régimes démocratiques in Analyse Quanti -Qualitative des démocraties de troisième vague en Amérique du Sud », Belgique, Revue de politique comparée. Vol 11, N°1, , 2004.
- GROSSMAN (E.) et SAURUGGER (S.), sous la dir ; «La représentation des intérêts dans l’Union européenne », in Paris, Revue Politique européenne N° 7 du Centre d’études européens, Sciences Po. 2002.
- GUEHENNO (JM), « Le modèle européen », in MONTBRIAL (T) et JACQUET (P), (sous la dir) revue Ramsès Synthèse annuelle de l’actualité du monde. Paris, Institut Français des Relations Internationales, IFRI, 2000
- GUIGOU (E), « Les enjeux de la CIG de 1996 », in: « La réforme institutionnelle de 1996 : les enjeux », Paris, Revue des affaires européennes, Vol. 1, 1995.
- GLARBO (K), « Wide- awake diplomacy: reconstructing the Common Foreign and Security Policy of the European Union » in Journal of European Public Policy London, Éditions Routledge. Vol. 6 n°4, Special Issue, 1999.
- GNESOTTO (N.), « Leçon de stratégie européenne », Bulletin n° 9, Institute d’études de Sécurité de l’Union européenne. Paris, Janvier 2004.
- GNESOTTO (N), “L’Europe doit repenser l’Union”, Journal Libération, 27 septembre 2001.
- GNESOTTO (N), « Guerre et paix : la prévention des conflits en Europe », Cahier de Chaillot Paris, N° 11, 1993.

- GOETSCHER (L), « L'Union européenne et la sécurité collective », Paris, Relations internationales, vol. 86, été 1996.

## H -

- HAGAN (J.), « Does Decision Making Matter? Leaders Groups and Coalitions Understanding the people and Processes in Foreign Policy Making. », in International Studies Review, (ISR), Volume III, Issue 2 summer 2001.
- HAKIM (P.), « The Three temptations of Latin America », Working Paper n° 24, de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL. Lima, Perou, Enero 2004.
- HANAMI (A.R.), « Structural Realism and interconnectivity » in HANAMI (A.R.), « Perspectives on Structural Realism », New York, Palgrave Mcmillan, 2003.
- HAUSSMAN, (R.), « La crisis de esperanza en América Latina », in Revista Foreign Affairs en Español, vol. 3, núm. 1, México, enero-marzo de 2003.
- HEHRART (HG.), « Quel modèle pour la PESC ? », Cahiers de Chaillot 55, octobre 2002.
- HELD (D.), « Reframing Global Governance, Apocalypse Now or Reform! » in Held D. et McGrew, « Globalization Theory », Cambridge, Editions Polity Press, 2006.
- HELD, (D.), « Global Transformations », Cambridge, Editions Polity Press, 1999, cité in ANDREANI (G.), « Gouvernance globale : origines d'une idée », in « Revue Politique étrangère », n° 3, 2001.
- HERMANN (M.), (sous la dir) « Leaders Groups and Coallitions. Understanding the people and Processes in Foreign Policy Making ». International Studies Review Volume III, Issue 2 Summer 2001
- HERNANDEZ (D.), « Le positionnement de l'Union européenne à l'égard de l'Amérique latine », in Documents d'actualité internationale n°3, Paris, février, 1999.
- HERRERO VILLA (S.), « Después de Viena que con América latina ? », Newsletter Centre d'études, Formation et Information sur la Coopération Amérique Latine – Europe, CEFICALE, Le journal sur la coopération entre l'Europe et l'Amérique latine, n°5, juin 2006
- HILTON (I.), « Latin America rises up », Revue newstatesman, n°20 June 2005.
- HOFMANN (S.), « The politics and Ethics in Military Intervention », Revue Survival, N° 37-4, 1995-1996.
- HOFFMANN (S.), « L'avenir de l'Europe unie », Esprit, décembre 1993.
- HOLSTI (K.), « Along the road of International Theory in The Next Millenium: Three Travelogues. » in International Relations Still an American Science? In Revue internationale de science politique, Vol. 23, No. 4 (Oct., 2002), pp. 339-354.
- HOLSTI (K.), « National Role conceptions in the Study of Foreign Policy » International Studies Quarterly, 14 – 3, 1970
- HOLSTI (O.), « The Belief System and National Images : a Case Study » in Conflict Resolution Vol 5 N°3 September 1962
- HUYSMANS (J.), « Security! What do you mean? From Concept to Thick Signifier » in European Journal of International Relations vol. 4 (2), London, 1998

- HUYSMANS (J.), « Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de sécurité » in BIGO (D.), [sous la dir.], « Sécurité et Immigration », Revue Cultures & Conflits, Sociologie, Politique, internationales, Éditions l'Harmattan, Paris, 1998.

## J -

- JABKO (N.), « Comment la France définit ses intérêts dans l'Union européenne », in Revue Française de Sciences Politiques, Vol 55. N°2, Avril 2005.
- JAURA (R.), “América Latina –UE: Dudas sobre la cumbre de mayo”, Artículo del Diario Terraviva online, 7 marzo 2006.
- JOGERSEN (K.E.), « Modern European Diplomacy: a research agenda » Journal of International Relations and Development, Vol. 2 N°1 March 1999.

## K -

- KARL (K.), « Les leçons de Cancún », in Revue Le Courrier ACP-UE, n°20 septembre-octobre 2003.
- KAYA (T.), “Identifying the EU’s Foreign and Security Policy Roles”, Review of International Law & Politics, Vol. 5 Issue 17, UK, 2009.
- KESSLER, (MC.), « La politique étrangère comme politique publique ” in « Politique étrangère nouveau regards », Paris, Presse de Sciences Po., 1999.
- KOURLIANDSKY (JJ.), « Une coopération en quête de boussole : l'Europe face aux attentes latino – américaines », Article dans le journal, Le Monde. Mars 1997.
- KOURLIANDSKY (JJ.), [sous la dir]., « Amérique latine : les défis de la mondialisation » in La revue internationale et stratégique, N° 31, automne 1998.
- KOURLIANDSKY (JJ.), [sous la dir], « Les Suds et les relations internationales » article, « Amérique latine : stabilité étatique, fractures et violences intestines » in Revue Internationale et Stratégique de l'Institut de Relations Internationales Stratégiques, IRIS, Éditions Dalloz n°59, Automne 2005.
- KOURLIANDSKY (J-J.), « L'Union européenne et l'Amérique latine : mécanismes d'élaboration d'une politique » in « Amérique latine et Europe à l'heure de la mondialisation » La revue internationale et stratégique n°31, IRIS, Paris, automne 1998.
- KRASNER (SD.), “Defending the National Interest. Raw Material Investments and US Foreign Policy” Princeton University Press, 1978 in BATTISTELLA (D.), « Théories des relations internationales » Éditions Presse de la fondation nationale de Sciences politiques, Paris, 2003.

## L -

- LABATUT (B.), « Les oscillations de la diplomatie espagnole », Article dans le journal Le Monde du 18 février 2005.
- LABATUT (B.), « Quelle Méditerranée pour quelle Europe ? », Revue Paix et Sécurité internationales, n° 1, Tanger, 2003.

- LABATUT (B), « L'Amérique latine, triste mine d'or pour le mercenariat », - *A paraître en 2010.*
- LAMERS (K.), SCHAÜBLE (N.), « Réflexions sur une politique européenne », in : « La réforme institutionnelle de 1996 : les enjeux », Revue des affaires européennes, Vol. 1, Paris, 1995
- LATEK (M.), « Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire. La participation française à la COSAC », in Revue Politique européenne, n° 9, hiver 2003.
- LECA (J.), « L'Empire contre-attaque, une autre vision de l'Union européenne », *Cahiers européens*, N° 4, Paris, 2007.
- LORD (C.), « The European Parliament, Not a Very European Parliament », in Revue Politique Européenne, no. 9, 2003.
- LUCCIANI (G.), "The Economic Content of Security", in Journal of Public Policy, vol.8, n°2, 1989.

## M -

- MAHNCKE (D.), « Les paramètres de la sécurité européenne », Cahiers de Chaillot N°10, 1993.
- MANNERS (I.), « Normative Power Europe: a contradiction in terms », Journal of Common Market Study, London, 2002.
- MARTI-LOPEZ (J.), "La Cumbre Iberoamericana se inaugura hoy en Uruguay con más ausencias que nunca", Diario español, El País. Sección Internacional. 03-11-2006.
- MASCLET (JC.), « Des Communautés européennes à l'Union européenne » in « L'Union européenne, les notices », Éditions La Documentation française, Paris 1999.
- MC LEOD (A.), [sous la dir.] « Les approches critiques de la sécurité : une perspective canadienne », Revue Cultures & Conflits, Sociologie politique de l'international, Éditions l'Harmattan, Paris, 2004.
- MAURER (A.), « The European Parliament, the national parliaments and the EU Conventions », Revue Politique européenne, n° 9, hiver 2003.
- MIROWSKI (P.), "When games grow deadly serious", in: GOODWIN (D.), Revue of Economics and national security, Supplement to History of political economy, 1991.
- MILAS (R.), « La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne : la volonté et l'engagement extérieur de l'UE », Revue du Droit de l'Union européenne, Éditions Clément Juglar, N°2, 2005.
- MONGUIN (P.), « Le principe de rationalité et l'unité des sciences sociales », in Revue économique, N° 53, 2000.
- MONTESINOS (P.), "Estados Unidos quiere a España como punta de lanza contra Latinoamérica", Artículo del diario Rebelión, 28 febrero de 2006.
- MONTBRIAL (T.), « Quelle identité politique extérieure ? » in « Quels avenir pour l'Union européenne ? » Revue Ramsès Synthèse annuelle de l'actualité mondiale

(sous la dir.) MONTBRIAL (T.) et JACQUET (P.). Institut Français des Relations Internationales, Paris, 1996.

- MONTBRIAL (T.), « Europe : la dialectique intérieur-extérieur » Éditions de l'institut Français des relations internationales, Publication dans *Le MONDE*, 19/11/2002.
- MORAVCSIK (A.), « The Super Quiet Power », *Revue Newsweek*, 17 juin 2002.
- MORAVCSIK (A.), « Negotiating the Single European Act » in KEOHANE (R.) et HOFFMANN (S.), "The New European Community, Decision Making and international change", Boulder Westview, 1991.
- MOREAU DEFARGES (P.), « L'Union européenne empire démocratique ? », *La stratégie d'influence de l'Union européenne. Les notes de l'IFRI N°38*, Paris, mars 2002.
- MOREAU DEFARGES (Ph), « L'Union européenne, espace de test des nouvelles diplomaties », Éditions Revue *Pouvoirs*, n° 88, Paris, 1999.
- MOREAU DEFARGES (P), « Le multilatéralisme et la fin de l'histoire », in *Revue Politique étrangère*, 2004
- MOREAU DEFARGES (P.), « Introduction. Mondialisation, multilatéralisme et gouvernance globale : la puissance, toujours la puissance », *Annuaire français des relations internationales*, AFRI, volume VIII, Centre Thucydide, Paris, 2007.
- MORRISON (M) et PANTUCCI (R), "The Soft policy of the European Union, a truer power?", "The International Institute for Strategic Studies, The leading authority on global security. Facts analysis and influence, 20 november 2006.
- MUNTON (D.), « Comparative Foreign Policy : Fads, Fantasies, Orthodoxies, Perversities », in ROSENAU (J.), « In search of Global Partners », New York, Free Press, 1976.
- MUÑOZ-LEDO (P.), « La Cumbre de Guadalajara, decisiones globales », in, *Foreign Affaires en Español*, Julio-septiembre 2004.
- MUÑOZ LEDO (P.), « Où va l'Amérique latine ? », Article dans le journal *Le Monde*, 17 novembre de 2004.

## N -

- NAY (O.), « L'institutionnalisation comme apprentissage des rôles », *Revue Politix*, N° 38, 1999.
- NICOLAS (F.), « Les pays en développement face à la mondialisation », in MONTBRIAL (T.) et JACQUET (P), [sous la dir] *Ramsès Synthèse annuelle de l'actualité du monde*. Institut Français des Relations Internationales, IFRI, Paris, 200<
- NIKUNDABAGENZI (F.), et SANTOPINTO (F), « Le développement: un arme de paix », *La coopération de l'Union européenne et la prévention de conflits*. Éditions *GRIP*, Bruxelles, 2003.
- NEUFELD (M.), "Reflexivity and International relations Theory", in SJOLANDER (C.T.), COX (R.) (eds.), "Beyond Positivism: Critical Reflections on International Relations", London, Boulder- Rienner Publishers, 1996.

- NUNN (F.), “Latin America Military-Civilian Relations between World War II and the New World Order: Thoughts on Tradition and Change in Comparative Perspective”, Working Paper n° 19, de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL. Lima, Peru, mayo 1997.
- NYE (J.), « L’Europe et la puissance douce, face aux limites de l’unilatéralisme », *Débats et opinions*, Le Figaro, 30 avril 2004.
- NYE (J.), « Soft Power and Smart Power : The United States has forgotten how to use soft power », article in *The Journal of German Council Foreign Relations*, Revue International Politik N°3, Vol 7, 2006.

## O -

- OUALALOU (L.), « La démocratie déçoit les Latino-américains », Article du Figaro, 06 mai 2004.
- OSAVA (M.), “América Latina: desactivando guerras latentes”, Artículo del diario de México, Reforma, 9 febrero, 2007.
- ORTEGA (M.), « L’intervention militaire et l’Union européenne », Bulletin de l’Union européenne, N° 7et 8, 2001.

## P -

- PALMER (B.), “Las relaciones políticas entre América Latina y la Unión Europea: la sinergia regional”. *Revista del Instituto de Gobernabilidad y Liderazgo virtual de Alicante, España*.2004
- PERRET (L.), « Libre échange dans les Amériques : vers une structuration du continent américain ? », Éditions de l’Observatoire des Amériques, La Chronique des Amériques, Février 2001, N° 02. Université de Québec à Montréal, Montréal 2001.
- PETITEVILLE (F.), « La coopération économique de l’Union européenne entre globalisation et politisation », Revue Française de Science politique, Vol. 51. N°3, Juin 2001
- PINDER (J.), « Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC », The World Today, vol. 24, n° 3, mars 1968.
- PIERSON (P.), « The Path to European Integration, an historical Institutional analysis ? », Comparative Political Studies, 29 (2), April, 1996.
- 
- PUTNAM (R.), « Diplomacy and Domestic Politics, The Logic of Two Level Games », International Organization, Vol. 42, 1990.

## Q -

- QUENEUDEC (JP.), « Les nouvelles menaces contre la Paix et la sécurité et l’ordre public international », in *Recueils de la journée franco – allemande de la Revue de la Société Française de Droit international*, Éditions A. Pedone, Paris, 2004.

## R -

- RADAELLI (C), "The Domestic Impact of European Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research", Revue de Politique européenne, N°5, Paris, 2001.
- RAMONET (I.), [dir], « L'Amérique latine en effervescence », Revue Manière de voir 69, Juin-Juillet 2003.
- REMACLE (E.), « L'intégration différenciée dans la PESC, la Politique de Défense Commune et la Défense Commune » in « Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limite. Bruxelles, Bedone, 2000.
- REMACLE (E.), « La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne à l'aune du Traité d'Amsterdam », in HUY THUAN (Ch.) et FENET (A.) (sous la dir.), « La coexistence, enjeu européen », Paris, PUF 1998.
- RIBO LABASTIDA (A.), « EU Foreign Policy towards Latin America » in MAHNCKE (D.), AMBOS (A.) et REYNOLDS (C.), Editors. "European Foreign Policy from rhetoric to reality?", Belgium, PIE, Peter Long, 2004.
- RIDEAU (J.), « Les acteurs institutionnelles » in « L'Union européenne, les notices », Paris, La Documentation française, 1999.
- ROGER (P.), « Le Lobbying parlementaire en Europe », Article, journal Le Monde, du 20/05/2009.
- ROOSENS (C.), ROSOUX (V), et DE WILDE D'ESTMAEL, (T), (dir.) «La politique étrangère : le modèle classique à l'épreuve », Revue du Centre d'études des crises et des conflits internationaux (CECRI) N°1, Éditions Presses Universitaires européennes, Bruxelles Belgique, 2004.
- ROSECRANCE (R.), et STEIN (A.), "Interdependence. Myth or Reality" World Politics, no 26, 1973-74.
- ROSENSTAIN-RODAN (P. N.), "Notes on the Theory of the Big Push", in Ellis (H.S.) and Wallich (H. C.), "Economic Development for Latin America", New York, Macmillan, 1961.
- ROSSI (AM), "Nueva agenda de seguridad en América Latina: nuevas amenazas y nuevas oportunidades", Working Paper n° 12, de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL. Lima, marzo 2002.
- ROSTCHILD (E.), "What is Security?" in Revue Daedalus Vol 124, n°3, été 1995.
- ROY (J.), « The European Union Perception of Cuba: From Frustration to Irritation », Working Paper n 47, Observatori de Política Exterior Europea de l'Institut Universitari d'estudis Europeus de l'Universitat Autònoma de Barcelona, Mayo de 2003, Barcelona, España.
- ROZENBERG (O.) et SURREL (Y.), [sous la dir.] « Parlements et Union européenne », Revue Politique européenne, n° 9, hiver 2003.
- RUGGIE (JG.), «What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge» in International Organization Vol 52 N°4, 1998.

## S -

- SANTANDER (S), « La stratégie latino – américaine de l’Union européenne: vers un étiolement du processus de Rio ? » in, MAGNETTE (P.), « La grande Europe », Éditions de l’Université de Bruxelles, Institut d’Etudes Européens, IEE. Bruxelles, 2004.
- SANTISO (J.), « Europe – Amérique Latine: enjeux et perspectives », Revue des problèmes d’Amérique Latine, Vol 1, N° 52, printemps 2004.
- SANTISO (J.), “Successful Emerging Domestic Markets in Latin America”, Organisation pour la Coopération et le développement économique, Revue de l’OCDE N° 28, Policy Insights, September 2006.
- SANAHUJA (A.), “América Latina, la cuestión agraria y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea, ¿Crisis de esperanza o fin de un espejismo?”, Revista de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. n°20, volumen 69, enero-marzo 2005.
- SARKOZY (N.), (ex MAE) « L’idée d’une nouvelle Constitution chemine en Europe ». article du Figaro du premier mars 2007.
- SBERRO (S.), “Una alianza estratégica entre América Latina y Europa”, Working paper n°20, Instituto de Estudios de la integración europea, Mexico, IEIE, y el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM. Editons Porrúa, 2001
- SCHOOTHEETE (P.), « L’avenir de l’Union européenne », Revue politique étrangère, n°3, 1997,
- SIMON (H.A.), “Theories of Decision-Making in economics and Behavioral Science”, in American Economic Review, 49, n° 1, 1959.
- SMITH (K.), “The end of Civilian power EU: A welcome Demise or cause for concern?”, in The International Spectator Vol. XXXV N°2 April-June, 2000.
- SMOUTS (MC.), « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », Revue Internationale des Sciences Sociales, N° 155, mars 1998, p. 91-99
- SOLANO (D.), « L’Amérique latine échappe à la récession » Article du périodique « LE MOCI », n° 1327, Vol. 5 mars 1998.
- STEIN (J.), [sous la dir.] « L’analyse de la politique étrangère : à la recherche de groupes de variables dépendants et indépendants », Etudes internationales, n°3 Vol 2, septembre 1971 in « La politique étrangère : état des travaux scientifiques »
- SUBIRATS (E.), “Quien dialoga con Latinoamérica?”, Artículo del diario de México, El Reforma, 15 de mayo de 2005.
- SUBIRATS (E.), “El informe Oppenheimer / América Latina: ¿Hacia la integración o la desintegración?”, Artículo del diario de México, El Reforma, 20 mayo, 2005.
- SUR (S.), « La puissance ; définition et caractères » in « Puissances et grandes puissances de l’après-guerre froide », Paris, Le trimestre du Monde, 1996.

## T -

- TENIER (J.), « Les relations entre l'Amérique du Sud et l'Union européenne », Éditions de l'Observatoire des Amériques, Revue La Chronique des Amériques, Février 2004, n° 07. Université de Québec à Montréal, Montréal 2004.
- TENIER (J.), « Les relations entre l'Amérique latine et l'Union européenne après le sommet de Guadalajara des 28 et 29 mai 2004 », Observatoire des Amériques, Revue La Chronique des Amériques, Décembre 2004, n°40, Université de Québec à Montréal.
- TORRENT (R.), “Repensar las cumbres Unión Europea – América Latina y Caribe tomando conciencia de los fundamentos institucionales”, Workingpaper de l'Observatorio de las relaciones Unión europea – América Latina, OBREAL/EUROLARO. Universidad de Barcelona, junio 2005.
- TRAGER (F.) et SIMONIE (F.), “An Introduction to the Study of National Security” in TRAGER (F.) et KRONENBERG (P.) [eds], “National Security and American Society” Kansas, Lawrence University Press, 1973.

## U-

- UDWIN (E.), « Promotion de la Cohésion sociale : les expériences de l'UE, de l'Amérique latine et des Caraïbes », in *B1-Emploi, solidarité entre générations et égalité des chances – 2005*, Belgique, Presse de la Commission européenne, 27 mars 2005.

## V -

- VALLADAO (A.), « L'erreur, c'est Chavez dans le MERCOSUR », Article, journal libération, 12 mai, 2006.
- VALLADAO (A.), « Le retour du panaméricanisme. La stratégie des États-Unis en Amérique latine après la guerre froide », Les cahiers du CREST, Paris, 1995, in DABEBE (O.), « L'intégration régionale dans les Amériques, Economie politique de la convergence », Centre d'études et de recherches internationales, Fondation nationale des sciences politiques, Revue du CERI, N° 45, septembre 1998.
- VALLADAO (A.), « Nécessité et difficultés d'une coopération de sécurité et de défense entre l'Europe et l'Amérique latine », Institut d'Études de Sécurité, IES. Occasional Paper n°73, Novembre 2008
- VAN HAM (P.), « La construction d'une Europe politique : la politique étrangère et de sécurité commune », in LE GLOANNEC (AM.) (dir.), « Entre Union et nation », Paris Presses de Sciences Po., 1998.
- VEDRINE (H.), « Les atouts de la France », in Politique internationale n°89, Automne 2000.
- VENNESSON (P.), “Les réalistes contre les interventions : arguments, délibérations et politique étrangère”, in « *Annuaire Français des relations internationales II* », Bruxelles, Éditions Bruylant, 2001.

- VERNIER (G.), « Union européenne, communauté européenne, Commentaire article par article des traités UE et CE » in LEGER (P) et HELBING & LIECHTENHAHN, [sous la dir], Bruxelles, Dalloz-Bruylant, 2000.
- VILLANI (M.), « Gobierno y Política en la Era de lo Global », Revista Argentina de Ciencia Política, no 1, nov. 1997. Revue disponible en ligne.

## W -

- WALREIGH (A.), "History repeating? Framework Theory and Europe's Multilevel Confederation" in Journal of European integration Volume 22, n°2, 2000.
- WALTZ (K.), "The Myth of National Interdependence", in *The International Corporation*, Editions Cambridge University Press., UK, 1970.
- WALTZ (K.), "Globalization and Governance", Political Science and Politics, Vol. 32, N° 4, p 698, New Hamshire, Washington D.C. Décembre 1999.
- WENDT (A.), "Constructing International Politics". in International Security. Vol 20 N°1, 1995.
- WENDT (A.), "Anarchy Is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics". In International Organization N°46 Vol. 2, 1992.
- WEERTS (L.), « Droit, politique et morale dans le discours justificatif de l'Union européenne et de l'OTAN : vers une confusion des registres de légitimité », in CORTEN (O.) et DELCOURT (B.), « Politique extérieure, droit et légitimation : l'Europe et la guerre du Kosovo », Bruxelles Bruylant, 2001.
- WHITE (B.), "The European challenge to foreign policy analysis", European journal of international relations, Vol. 5, 1999.
- WOOD, (E.), "Modernity, Postmodernity or Capitalism?" Review of International Political Economy. Vol 4 N°3, Editions Routledge, London, 1997.
- WOLFERS (A.), " National Security as an Ambiguous Symbol", Political Science Quarterly, vol. 67 n° 4, 1952 Réédité dans WOLFERS (A), " Discord and Collaboration, Essays on International Politics". John Hopkins University Press, Baltimore, 1962.

## Y -

- YAKEMTCHOUK (R.), « Le dialogue politique avec l'Amérique latine » in YAKEMTCHOUK (R.), « La politique étrangère de l'Union européenne », Paris, L'Harmattan, 2005.
- YOUNG (P.), « La cinquième conférence ministérielle de l'OMC selon le point de vue européen », in Revue Le Courrier ACP-UE, n°20 septembre - octobre 2003.

#### IV. THÈSES CONSULTÉES

##### **B -**

- *BUCHET DE NEUILLY, YVES* « *Les chemins chaotiques de la politique étrangère européenne., Interdépendances, concurrences, échanges croisés et processus d'institutionnalisation dans un univers de jeux multiples* », Université de Paris I, Décembre 2001.

Elle a été publiée en 2005. BUCHET DE NEUILLY (Y.), « *L'Europe de la Politique étrangère* », Éditions Economica, Paris, 2005.

##### **C -**

- *CHIKHI, DJAMILA*, « *Pratique et contenu de la politique étrangère d'une puissance moyenne, le cas de l'Espagne dans les années 90* », Université de Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse 1. 2003
- *CHIKHI (D.)*, « *L'Europe, l'Espagne et l'Amérique latine, l'ambition d'une dynamique triangulaire toujours en devenir* » in *CHIKHI (D.)*, « *Pratique et contenu de la politique étrangère d'une puissance moyenne, le cas de l'Espagne dans les années 90* », Toulouse Thèse de doctorat en Science Politique, Novembre 2004.

##### **L -**

- *LABATUT, BERNARD*, « *La politique étrangère de l'Espagne démocratique : 1975-1986* », Université de Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse 1, 1988.

Elle a été publiée en 1993 sous le nom de « *Renaissance d'une puissance ?* » *Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Éditions Economica, Collection Bibliothèque stratégique.

##### **M -**

- *MALLET, VALERIE* « *L'Europe et l'Amérique latine : des relations économiques au dialogue politique* », *IHEAL, Paris, 1994.*

##### **P -**

- *PLANTON (C.)*, « *Le président, la politique étrangère et la défense, contribution à l'étude de la V<sup>ème</sup> République* ». Éditions Lille, A.N.R.T, 1995. (Microfiches).

##### **T -**

- *THOLOZAN, OLIVIER*, « *La politique extérieure européenne de la Communauté européenne à l'égard des pays de l'Asie et de l'Amérique latine* » *IHEAL, Paris, 1992.*

## V. PUBLICATIONS OFFICIELLES

### Publications du Conseil de l'Union européenne

- « *Guide de l'information du Conseil de l'Union européenne* », Secrétariat général, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004.
  - Conclusions de la Présidence du Conseil européen
    - CONSEIL EUROPÉEN DE VIENNE, 11 et 12 décembre 1998.
    - CONSEIL EUROPÉEN DE COLOGNE, Cologne, 3 et 4 juin 1999. (Ap.3).
    - Conseil européen des 3 et 4 juin 1999 à Cologne au nom du groupe PPE. (PE 279-908)
    - CONSEIL EUROPÉEN DE SANTA MARIA DA FEIRA, 19 et 20 juin 2000.
    - CONSEIL EUROPÉEN DE GÖTEBORG, (presse Release, annexe V)  
<http://www.ue.eu.int/Newsroom/loadDoc.asp?max>.
    - CONSEIL EUROPÉEN DE NICE (annexes VI et II). 7-9 décembre 2000.
    - CONSEIL EUROPEEN DE HELSINKI 10 et 11 décembre 1999
- Règlement CEE n° 442/92 du Conseil du 25 février de 1992 sur la politique de coopération de l'Union européenne
- General Secretariat of the Council-DGE-External, EU-LAC Summit, « *Priorities for Joint Actions* » Brussels, 5, may 1999.
- « *Un Conseil efficace pour une Union élargie* ». Lignes directrices pour une réforme et recommandations opérationnelles », Annexe III des Conclusion de la présidence, Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, **C/99/3000**.
- Déclarations dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) concernant l'Amérique Latine du Conseil Affaires générales et la Direction générale des relations extérieures
- Communications relatives aux réunions et aux accords en relation avec les pays tiers.
- Conseil de Thessaloniki, 20/juin/2003, SOLANA (J), Haut représentant pour la Politique étrangère et de Sécurité Commune, Proposition du texte « *La stratégie européenne de Sécurité : Une Europe plus sûre dans un monde meilleur* », [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/FR/reports/76256.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/reports/76256.pdf)
- SOLANA (J), « *Une Stratégie de Sécurité pour l'UE : une Europe plus sûre dans un monde meilleur* », Discours du Haut Représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune. Paris, 12 décembre 2003.
- Déclaration de Vilamoura, Portugal, « *IX réunion ministérielle institutionnalisée entre l'UE et l'AL* » Vilamoura, le 24 février 2000. **6449/00** Presse 48.
- Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission, 8 décembre 2000.
- Les 11 objectifs stratégiques des relations Union européenne- Amérique latine, Tuusula Vilamoura, « *Relations UE/Amérique latine et Caraïbes* », **REX/068. 2000**
- Conseil de l'Union européenne, Comité européen pour la Cohésion sociale, CDCS, « *Stratégie de cohésion sociale révisée* », Strasbourg, le 31 mars 2004.
- Proposition de Décision du Conseil relative à la position de la Communauté au sein du conseil conjoint UE-Mexique concernant la libéralisation du régime tarifaire de certains produits énumérés à l'annexe II de la décision 2/2000 du conseil conjoint UE-Mexique. **COM/2004/0094 final - ACC 2004/0030**
- Dirección B, **EXPO/B/AFET/2007/46**. Nota de información; «*La estrategia de triangulación UE-ALC-ASIA- un nuevo impulso para las relaciones Europeo –latinoamericanas?*» **PE385.586**

- « *La sécurité continentale* » CONSEIL PERMANENT DE L'OEA/Ser.G CP/CSH/INF.127/07, 3 avril 2007, et
- *Informe anual sobre seguridad en América latina, du CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA OEA/Ser. G, CP/CSH-900/07, 24 mayo 2007, Original: español*

## Publications de la Commission européenne.

- Lignes d'action pour la coopération au développement des pays de l'Amérique latine ; **ALA (443/92)** crée en 1992 par la Commission européenne.
- « *Document de Stratégie Régionale Amérique Latine* », Programmation 2002-2006. Avril 2003.
- « *Rapport sur les fondements juridiques de la politique étrangère* » Rapport de la Commission Européenne, **CDL-DI (1998) 003f**. Strasbourg, le 3 juin 1998.
- « *L'Union européenne, l'Amérique latine et les Caraïbes : un partenariat stratégique* », Commission européenne, Direction générale des relations extérieures Direction Amérique Latine, Bruxelles, 2004.
- Communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 23 octobre, 1995, sur « *L'actualité et les perspectives du renforcement du partenariat entre l'Union européenne et l'Amérique latine (1996-2000)* » **COM (1995) 495 FINAL**
- Communication de la Commission européenne sur la politique de coopération et développement de l'Union européenne. **COM (96)507 FINAL**. Bruxelles, 1996.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement sur « *L'appui de la Communauté européenne aux efforts d'intégration économique régionales des pays en développement* », Bruxelles **COM (95) 219 FINAL 16/06/1995**.
- Communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen 2000, sur « *Le suivi du premier sommet organisé entre l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Union européenne* » **COM (2000) 670 FINAL**
- Communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen de 1999.. « *Un nouveau partenariat UE-AL à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle* » **COM (99)105 FINAL**
- *Le Livre blanc sur la gouvernance européenne* **COM(2001) 428** .
- « Un dialogue ouvert et structuré entre les groupes d'intérêt » (**COM93, JO C 63**).
- GITIHANJI (MK.), « La déception du groupe ACP à Cancun », in *Revue Le Courrier ACP-UE*, n°20 septembre-octobre 2003. (Revue suspendue de la moitié de 2004 à la moitié de 2007).
- « Suivi du premier sommet organisé entre l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Union européenne », Bruxelles, 31.10.2000, **COM (2000) 670 FINAL**.
- Commission européenne et Office de Coopération EuropeAid : « *Rapport annuel sur la mise en œuvre de l'aide extérieure de la Commission européenne 2000 au 2005* », section Amérique latine, Office de Publications de la Commission européenne. Bruxelles, Belgique, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 et 2005.

## B -

- *BADIOLI (F.), SANAHUJA (JA.), SKAALAND (A.) et BUENO BARRIGA (MC.), "Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina", Evaluación encargada por la Oficina de cooperación EuropeAid, Dirección general de Desarrollo y Dirección general de Relaciones Exteriores de la Unión Europea. Bruxelles, julio de 2005.*

- BLOCH –LAINE (JM.), « *Le CESE renforce les relations entre les sociétés civiles d'Europe, d'Amérique latine et des Caraïbes* », Bruxelles, Éditions du Comité économique et social européen, ECOFIN, Mars 2004.
- BLOCH –LAINE (JM.), « *Le rôle et les activités du CESE dans le cadre des relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine* », Bruxelles, Editions du Comité économique et social européen, ECOFIN, Mars 2005.

#### **Déclarations de la Commission concernant l'Amérique latine en 2000.**

- Le 19/01/2000 : « *Le MERCOSUR est vital pour l'Europe, mais les relations sont compliquées* ».
- Le 02/10/2000 : « *La Politique européenne envers l'AL* ».
- Le 24/octobre/2000 : « *La Colombie, un engagement pour la paix* ».
- Le 3/11/2000 : « *L'Union européenne et l'Amérique latine : un partenariat pour un nouveau siècle* ».
- Le 6/11/2000 : « *Pour quoi le Brésil intéresse à l'UE* ».
- Le 7/11/2000 : « *Comité birégional UE-MERCOSUR* ».
- Le 9/novembre /2000 : « *Une politique extérieure commune pour Europe- les relations avec l'Amérique latine et finalement, pour l'année 2000* ».
- Le 23/11/2000 : « *l'UE et le Chili, partenaires au cœur des relations avec l'AL* ».
- Stratégie de la Commission sur la lutte contre la pauvreté. **COM (2000)212 FINAL**
- Information de la Commission européenne : « *Evaluation de la stratégie régionale de la CE en Amérique latine 1996-2000* ». **ref. 951661.**
- Documents de Stratégie régionale 2002-2006, pour l'Amérique latine.
- FERRERO WALDNER (B.), « *L'Europe, l'Amérique latine et les Caraïbes luttent ensemble pour des sociétés plus solidaires* », **IP/06/372**, Bruxelles 24, mars 2006.
- Commission européenne et Office de Coopération EuropeAid, « *Conférence de haut niveau sur la lutte contre les inégalités sociales la pauvreté et l'exclusion dans les pays de l'Amérique latine* », Bruxelles, Belgique, 27 au 28 mars 2006. Conférence dans le cadre des réunions préalables au sommet UE-ALC à Vienne. Bruxelles, mars 2006.
- Rapport annuel 2001 de la Commission au Conseil et au Parlement européen « *sur la politique du développement de la CE et la mise en œuvre de l'aide extérieure* » 12.09.2002, **COM (2002)490 FINAL**.
- NAKACHE (D.), « *Conclusion générale de la partie : Vers quelle politique de développement pour l'Amérique latine ?* », Rapport de la Commission européenne, **COM (2002) 703 FINAL**.
- « *Communication de la Commission au Conseil et au PE, relative aux instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières 2007-2013* ». **COM (2004)626 FINAL**.
- Communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur « *une stratégie pour un partenariat renforcé entre l'UE et l'Amérique latine* » **COM (2005)636 FINAL**
- Communication de la Commission au Parlement et aux sous commissions parlementaires **COM(2005)636 FINAL, SEC(2005)1590, SEC(2005)1613, 2005/2241(INI)**
- Projet d'avis provisoire, **2005/2241(INI)** de la Commission du développement à l'intention de la Commission des affaires étrangères sur un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine **2005/2241(INI)**.
- L'Office de coopération EuropeAid : *Regional Strategy Papers, (RSP) Document de Stratégie régionale 2002-2006* pour l'Amérique latine.
- « *Evaluation de la stratégie de la CE en Amérique latine* », Rapport de synthèse Volume I Août 2005. Evaluation réalisée pour le compte de la Commission européenne
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur « *Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine* », **SEC(2005)1590, SEC (2005)1613**
- Commission Staff Working Paper, "Community Co-operation : Framework For Country Strategy Papers", **SEC (2000)1049**.
- Commission Staff Working Paper, Programme Indicatif Regional, 2004-2006, "La Communauté

*Andine*”, SEC (2003)1231.

- «*Document stratégique pour le Mexique* » rédigé par la Commission européenne, lors du deuxième sommet des chefs d’État et de gouvernement de l’UE et ALC tenu à Madrid en 2002
- LEIN (J.), *Commission des Affaires constitutionnelles*, Rapport d’initiative voté en plénière, Strasbourg, mai 2008 (PPE-DE, F1).
- Journal officiel des Communautés européennes.
  - J.O. C307 du 14.11.1983
  - JO C 140 E du 13.6.2002, p. 569.
  - COM93, JO C 63
- Bulletin des Communautés européennes
  - Bulletin N°12, 1985

## Publications du Parlement européen

- *Avis de la Commission des Affaires étrangères de la sécurité et de la politique de défense* in «*Rapport sur le fonctionnement de l’Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1999, Mise en œuvre et développement de l’union*», Commission institutionnelle. Partie II, A4-0102/1995, 4 mai 1995.
- Résolution de la Conférence intergouvernementale de 1996, Partie A- 0102/95, 17 mai 1995.
- Acte finale du Parlement européen PE85/416/def.
- Parlement européen : «*Bilan et activités pendant la Ve législature (1999-2004)* », DÉLÉGATIONS DU PARLEMENT EUROPÉEN COMPÉTENTES POUR LES RELATIONS AVEC LES PAYS D’AMÉRIQUE LATINE, Bruxelles le 1<sup>er</sup> juillet 2004, DV\537091FR.doc PE 346.559
- Comité économique et social européen, ECOFIN «*Déclaration Préalable au deuxième sommet des chefs d’État et de Gouvernement Union Européenne-Amérique Latine et Caraïbes : pour un partenariat basé sur la solidarité* », Bruxelles, Mai 2002.
- Résolution du Parlement européen sur un Partenariat renforcé entre l’Union européenne et l’Amérique latine, (2005/2241 (INI)).
- Un partenariat renforcé entre l’Union européenne et l’Amérique latine, A6-0047/2006.
- Communication du Parlement aux sous commissions parlementaires PE 367.748v03-00
- Déclaration ministérielle adoptée lors de la XIIème réunion ministérielle entre le Groupe de Rio et l’Union européenne, qui s’est tenue à Luxembourg le 27 mai 2005
- Déclaration sur la Conférence interparlementaire Union européenne-Amérique latine, tenue à Lima du 14 au 16 juin 2005
- ATTINA (F.), “*El papel de la Unión Europea en la gobernanza global*”, in BARBE (E.), et HERRANZ (A.), [coord.] “*Política exterior y Parlamento europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*”, Ed. Parlamento europeo, Barcelona 2007.
- SANCHEZ NEYRA (JI.), «*Projet de rapport sur un partenariat renforcé entre l’Union européenne et l’Amérique latine* », Document d’initiative parlementaire 2005/2241 (INI) PROVISoire. 19 Janvier 2006, Bruxelles, Belgique.
- European Parliament, “*Lobbying in the EU 2007*”, European Parliament, directorate general internal policies of the Union, policy department C – Citizen’s rights and Constitutional affairs, November 2007, p. 10.

## F -

FERNANDEZ FERNANDEZ (JJ.), et GORDON VERGARA (A.), “*Un nuevo marco para el refuerzo de las relaciones entre la Union Europea y la Comunidad Andina*”, Bruxelles Belgique, Centre de documentation du Parlement européen., février 2004

## VI. AUTRES PUBLICATIONS OFFICIELLES.

- *L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)*. Rapport d'avancement présenté par le directeur général du FMI et le président de la Banque Mondiale. Le 21 avril, 1999.
- LECOMPTE (B.), *“L'aide par projet”*, Centre de développement OCDE, Paris, 1975.
- External aid Programmes, *« Financial trends (1989-2002) »* EuropeAid, Co-operation Office, April 2003.
- BOUIS (L.), *« Les relations entre l'Union européenne et le Mercosur »*, Avis et rapport du Conseil Economique et Social. Journal Officiel de la république française. Année 2002 No.1 Publication du 6/février/2002 Mandature 1999- 2004.
- Traité établissant une Constitution pour l'Europe, TITRE I *« Définition et objectifs de l'Union »*, Article I-2 ; Les valeurs de l'Union et TITRE V *« L'action extérieure de l'Union »*, Chapitre I, *« Dispositions d'application générale »*, Article III-292.
- Bulletin des Communautés européennes, n° 1-2 et 3, 1990, n° 7/8, 1990, n° 9, 1990, n° 84- 86.
- Traité établissant une constitution pour l'Europe, partie I- Les institutions et organes de l'Union. La documentation Française.
- *“América Latina y el Caribe: proyecciones 2006-2007”*, Estudios estadísticos y prospectivos del Centro de proyecciones Económicas, Centro de Estudios para América Latina, Naciones Unidas, CEPAL-ONU Santiago de Chile, abril de 2006.
- *“De Río a Madrid reflexiones y propuestas para la asociación Unión Europea-América Latina y el Caribe”*. Informe para la Cumbre birégionale de Madrid (17-18 de mayo de 2002). Preparado por la Red de Cooperación Euro-latinoamericana (RECAL), Hamburgo, mayo 2002.
- GROUPE AMLAT : *« Reunion de la Troika de l'Union européenne et des chefs d'état et de gouvernement du Cariforum »*, **Doc. Séance n° 181/04 (FR) 1<sup>er</sup> Juin, 2004.**
- LAROSIERE (J.), *« Bulletin annuel du FMI »*, 4 Novembre, 1985.
- CAMDESUS (M.), *« Bulletin annuel du FMI »*, 20 Novembre, 1990
- OEA, *“XIV Conferencia interparlamentaria Unión Europea – América Latina”*, en Revista de la Organización de Estados Americanos, N° 19, Enero –Abril, 1999.
- *“América Latina y el Caribe: proyecciones 2006-2007”* Serie Estudios estadísticos y prospectivos del Centro de Estudios para América Latina, y la Organización de Naciones Unidas, CEPAL-ONU. Santiago de Chile, abril 2006.
- Organisation des Nations Unies, *« Conférence de Monterrey : un nouveau partenariat pour résoudre les problèmes du financement du développement »*, Communiqué de presse, **DEV/2386**, 14 mars 2002.
- Comité économique et social européen, *« Les répercussions de l'accord de libre échange des Amériques sur les relations UE/Amérique latine/Caraïbes »*, **REX/135**, Bruxelles, le 25 février 2004. **CESE 314/2004.**
- Guide des Institutions européennes, Office des publications de l'Union européenne Luxembourg, 2008.
- Comité économique et social européen, *« Déclaration préalable au deuxième sommet des chefs d'État et de Gouvernement Union Européenne, Amérique latine et Caraïbes »*, CESE121/2002.
- Intervention de Jean-Dominique GIULIANI à la Journée d'étude de la Fondation pour la recherche stratégique: *« L'UE, acteur international à la veille de la ratification du traité de Lisbonne et de la présidence française »*, intervention sur le thème *« Bilan et perspectives en matière de PESC/PESD »*. Centre Kléber, Paris, le 4 juin 2008. in Fondation Robert Schumann, La Lettre N° 250, Juin 2008.
- *« Le Parlement européen en action, faits marquants 1999-2004, International Relations Review »*, Éditions Oxford University Press, Oxford 2008.
- National Counterterrorism Center, (NCTC), *“Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act Of 2004”*, 2007 Report on Terrorism. United States of America. 30 April 2008.

- SALAZAR – XIRINACHS (JM.), “*Las relaciones Europa con el Caribe, Centroamérica México y Cuba*”, Intervención del Director de la Unidad de comercio de la OEA en la Universidad de Bocconi, Milano, Italia, 15 de enero de 2003
- « *Nous les peuples, le rôle des Nations Unies au XXI siècle* » **Rapport A6/1007 , ST/SM/7343.**
- VEDRINE (H.), « *Rapport pour le Président de la République sur la France et la Mondialisation* », Paris, Septembre 2007.
- Rapport de la Banque Mondiale, “*Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*”, 2006.
- Conclusions de la Présidence Française de l’Union européenne d’octobre 2008. Octobre 2008. PFUE 16-10-2008, Bruxelles. Document en ligne sur la page du Conseil de l’Union européenne.
- [http://www.eu2008.fr/impressionPDFc206.pdf?url=%2FPFUE%2Ffr%2Faccueil%2FPFUE-10\\_2008%2FPFUE-16.10.2008%2Fconclusions\\_conseil\\_europeen](http://www.eu2008.fr/impressionPDFc206.pdf?url=%2FPFUE%2Ffr%2Faccueil%2FPFUE-10_2008%2FPFUE-16.10.2008%2Fconclusions_conseil_europeen)

« Rapport du secrétaire général de l’OPANAL sur la mise en œuvre des engagements pris par les États de la région dans la résolution **ag/res. 2245 (xxxvi-o/06)** et dans la déclaration sur la sécurité dans les Amériques, en particulier au paragraphe 11 de cet instrument, qui traitent de la non prolifération des armes nucléaires CONSEIL PERMANENT DE L’ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS, COMMISSION SUR LA SÉCURITÉ CONTINENTALE, OEA/Ser. G CP/CSH-840/07, 14 mars 2007.

## VII. LA MÉTHODOLOGIE DES SCIENCES SOCIALES.

### **B -**

- *BARDIN (L.), « L'analyse du contenu », Éditions Presse Universitaire de France PUF, Paris, 1977.*

### **C -**

- *CHARAUDEN (P.), et MAINGUENEAU (D.), « Dictionnaire d'analyse du discours », Éditions Seuil, Paris, 1996.*
- *CHARAUDEU (P.), « Le dialogue dans un modèle de discours » Éditions Cahiers de linguistique française N°17 Genève, 1995.*

### **D -**

- *DIONE (B.), « Pour réussir : guide méthodologique pour les études et la recherche », Édition Études vivantes, Montréal, 2002.*

### **G -**

- *GRAWITZ (M.), « Méthodes des sciences sociales », 11<sup>ème</sup> Édition, DALLOZ, Paris, 2001.*
- *GLASER (B.), et STRAUSS (A.), "The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research", Aldine Pub & Co, Chicago, 1967.*

### **H -**

- *HASTINGS (M.), « Aborder la science politique », Éditions Seuil Paris, 1999.*

### **L -**

- *LACHARITÉ (N.), « Problématique de la construction de l'objet : tentative d'inventaire des principales opérations intellectuelles thématiques par les théories constructivistes ». Éditions de l'Université de Québec à Montréal, UQAM, Montréal 1986.*

### **M -**

- *MACE (G.), « Guide d'élaboration d'un projet de recherche » 2<sup>ème</sup> Édition, Presses de l'Université de Laval, Canada 1988.*

## R -

- ROUYEYRAN (J-C.), « *Mémoires et thèses, l'art et les méthodes* », Éditions Maisonneuve et Larose, Paris, 1994.

## S -

- SCHMELKES (C.), « *Manual para la presentación de anteproyectos e informes de investigación* », 2ème Edición, Oxford University Press. México, 1999.

## T -

- TARDY (E.), « *Guide de recherche documentaire en science politique* », Éditions de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), Montréal 1989.

## VIII. AUTRES SOURCES

- « *Panorama social de América Latina, 2004*. Comisión económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. « *Panorama social de América Latina, 2004*.
- « *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* », Ideas y aportes. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. 1ª Edición, Abril 2004, Colombia.
- « *L'Union européenne face à ses péripéties* » in Revue Internationale de politique comparée, Vol 2, n°3, 1995.
- « *L'Amérique Latine en effervescence* », Manière de voir N° 69, Le Monde diplomatique, Juin-Juillet 2003.
- NKUNDABAGENZI (F.) et SANTOPINTO (F.), « *Le développement ; une arme de paix* », GRIP, Éditions complexe, 2003.
- « *Washington compte ses alliés à l'ONU avant d'entrer en guerre* », Le Monde, samedi 15 février 2003.
- STEVEN R. (D.), « *Why the Third World Still Matters* » International Security winter 1992/1993 Vol. 17 N°3
- Studia diplomatica, Institut royal des relations internationales, Bruxelles Belgique.
- Journal Officiel de la république française
- « *L'Amérique latine* », revue POUVOIRS N° 98. Éditions Seuil. Paris, septembre 2001.
- « *Signaux mitigés pour le cycle de Doha* », Bridges Monthly Review Vol. 8, N° 4, Avril 2004.
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, (PNUD) « *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* ». Éditions, Quebecor World Chile, S.A., Abril 2004.
- Documento de Trabajo N°1, « *El nuevo escenario de (In) seguridad en América Latina* », realizado por el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo (IIK) et la Red de Cooperación Eurolatinoamericana (RECAL) Novembre 2002.
- COOPER (R.), « *International cooperation: overview and a Glimpse of the future* », conférence pour le 25e anniversaire de l'OCDE, septembre 1986.
- CHEKEL (J.), « *Social construction, Institutional analysis and the Study of European integration* », Communication au Congrès de Warwick, mars 1998, p. 45.

## IX. SITES INTERNET

Site Internet de l'Union européenne : <http://www.europa.eu.int>

- *Bulletin CE I-76. Les traités européens dans leurs versions consolidés et les décisions des Conseils européens cités dans le corps de cette contribution son accessibles sur le site Internet de l'Union européenne*

Site des sources d'Europe : <http://www.info-europe.fr/>

Site de l'Union européenne : recueil des traités : <http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/fr>

Site du Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes : <http://www.ue.eu.int/Amsterdam/fr>

- « VI Réunion ministérielle Union européenne – Groupe de Rio » Cochabamba, le 16/04/1996. Presse Release à retrouver dans le site officiel du Parlement européen.
- « VII Réunion ministérielle Union européenne – Groupe de Rio » Noordwijk le 07/04/1997. Presse Release à retrouver dans le site officiel du Parlement européen.
- **Site officiel du Parlement européen** : <http://www.europarl.eu.int>
- **Site de la Commission européenne** : <http://www.europa.eu.int/comm>
- « EU- Latin America Relations », Speech by the Rt. Hon. Christopher Patten, External Relations Commissioner, Canning House, London, 04/02/2004 sur le site des Relations extérieures de l'Union européenne
- CONECCS, Site du répertoire d'informations sur les ONG : liste de plus de 1.000 ONG européennes agissant à Bruxelles, liste de tous les organes consultatifs de la Commission européenne, domaine par domaine. Elle se trouve sur le site de la Commission européenne. [http://ec.europa.eu/civil\\_society/coneccs/start.cfm?CL=fr](http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/start.cfm?CL=fr)

Site des Relations extérieures

de l'Union européenne : [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/cfsp/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/index.htm)

- « The EU's relations with Latin America : Overview » dans le site des Relations extérieures de l'Union européenne avec l'Amérique Latine. January 2004. Dans le site des Relations extérieures de l'Union européenne avec l'Amérique Latine.
- « EU's External Assistance to Latin America, 2000- 2003 » in *The European relations with Latin America*, Brussels, May 2004. Sur le site de des Relations extérieures de l'Union européenne avec l'Amérique Latine.

Site sur le lobbying européen : <http://www.lobbying-europe.com/>

**Cahiers de Chaillot en ligne :** <http://www.weu.int/institute/chaillot>

- ORTEGA (M.), « L'intervention militaire et l'Union européenne », in *Cahiers de Chaillot n° 45*, Paris, 2001 : <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai45.html>.
- « De Saint-Malo à Nice : Les textes fondateurs de la défense européenne », in *Cahiers de Chaillot n° 47*, Paris, 2001, <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai47f.html>.

**Site des Relations extérieures de l'Union européenne avec l'Amérique Latine :**

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/index.htm)

**Site de l'International Centre for Trade and Sustainable Development, (ICTSD) :**

<http://www.ictsd.org>

**Site du Conseil de l'Union européenne :** <http://www.ue.eu.int>

**Site sur l'avenir de l'Europe :** <http://europa.eu.int/futurum>

**Revue Foreign Affairs Newsletter :** [www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com)

**Revue de la documentation française :** <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/revues>

**Revue Esprit en ligne :** [www.esprit.presse.fr](http://www.esprit.presse.fr)

**Site officiel de la Présidence de la République Française :** <http://www.elysee.fr/index.php>

**Site officiel du Ministère Français des affaires étrangères :**

<http://www.diplomatie.gouv.fr/europe/pesc/developpement.html>

**Site officiel de la représentation française à Bruxelles :** <http://www.rpfrance.org>

**Centre officiel d'Etudes des politiques de sécurité (CEPES), Université de Québec à**

**Montréal :** <http://www.er.uqam.ca/nobel.cepes>

- HAKIM (P.), “*The Three Temptations of Latin América*”, *Documento de la Red de seguridad y defensa de América latina (RESDAL)*, 2000.
- ROSSI (A.), “*Nueva agenda de seguridad en América –latina: nuevas amenazas y nuevas oportunidades*”. *Documento de la Red de seguridad y defensa de América latina (RESDAL)*, 01/01/2002.

**Site officiel de la Red de seguridad y defensa de América latina (RESDAL) :**

<http://www.resdal.org>

- “*Perspectivas para la cooperación descentralizada europea*” in “*El desarrollo local en América Latina. Retos para la cooperación europea*”, *Documento de trabajo de la Red de cooperación Euro-latinoamericana, (RECAL)*, Julio 2003.
- BODEMER (K.), KURTENBACK (S.), et STEINHAUF (A.), (coord.), “*El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina*”, *Documento de trabajo n°1 realizado por el Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK) para el Programa “América Latina 2020” de la Red de Cooperación Eurolatinoamericana ( RECAL)*, Hamburgo, 2001.

- *“De Río a Madrid Reflexiones y propuestas para la Asociación Unión Europea – América Latina y el Caribe” Informe para la Cumbre birregional de Madrid (17 y 18 de mayo de 2002) preparado por la Red de Cooperación Eurolatinoamericana (RECAL). Documento de trabajo RECAL 04/2002. Hamburgo-Madrid-Roma, mayo de 2002.*
- *“Hacia la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe”, Documento de trabajo de la Red de Cooperación Eurolatinoamericana (RECAL), N°10, 2004.*

**Site officiel de la Red de cooperación Euro- latinoamericana (RECAL) :**

<http://www.recalnet.org>

**Site officiel de l’Institut de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo (IIK) :**

<http://www.recal-iik.hm>

- *“Compromiso de Madrid, Declaración Política”, Resultados de la Cumbre de Río de Janeiro de junio de 1999, Bruselas, 17 de Mayo de 2002, dans le site officiel de la Secretaria de Relaciones Exteriores de México (SRE).*
- *Site officiel de la Secretaría de Relaciones exteriores de México (SRE) :*  
<http://www.sre.gob.mx>
- *Site officiel du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) :*  
<http://www.undp.org>
- *“Hemispheric Security in the 21st Century”, Department of Public Information, Organization of American States. (OAS), February 2004.*

**Site officiel de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, CNUCED :** <http://www.un.org>

- *Communiqué de presse du 14 mars 2002. DEV2386 : « Conference de Monterrey: un nouveau partenariat pour résoudre les problèmes du financement du développement »*

**Site officiel de l’Organisation Mondiale du Commerce (OMC) :**

[http://www.wto.org/dohaexplained\\_f.htm](http://www.wto.org/dohaexplained_f.htm)

- *Déclaration de la quatrième conférence ministérielle du « Programme de Doha pour le développement », Organisation Mondiale du Commerce. Novembre 2001. Doha, Qatar. Document en ligne.*

**Site officiel de la Organización de Estados Americanos (OEA) :** <http://www.oea.org>

- *Site officiel de l’Institut des Hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) :*  
<http://www.ihesi.fr>
- *Les papiers de Chaillot.*
- *Les rapports de l’Institut for Security Studies.*
- *ALIBONI (R.), JOFFE (G), LANNON (E), MAHJOUR (A), SAAF (A), et DE VASCONCELOS (A), « Union pour la méditerranée, le potentiel de l’acquis de Barcelone », Editions of the European Union Security Studies, Novembre 2008 N° 03.*

- DE VASCONCELOS (A), et ZABOROWSKI (M), « *The European Union in the World in 2009. European perspectives on the new American foreign policy agendas* ». Editions of the European Union Security Studies, January 2009, N° 04.
- DE VASCONCELOS (A.), “*The European Security Strategy 2003-2008, Building on common interests*” Editions of the European Union Security Studies, February 2009, n°5.

**Site officiel du Centre d'études et de recherche, internationales**

<http://www.ceri-sciencespo.com>

Site officiel de l'Institut des relations internationales et stratégiques (France) :

<http://www.ifri.org> et <http://www.iris-france.org>

- « *Une politique étrangère européenne : ambitions et réalités* », Allocution de The Rt. Hon. Christopher Patten à l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Paris, le 15 juin 2000. A trouver dans le site officiel de l'Institut Français des relations internationales

**Site officiel of European Policy Studies : <http://www.ceps.be>**

**Site officiel de l'Institut for Foreign Policy Analices : <http://www.ifpa.org>**

**Site officiel du Centre for International Studies: <http://www.cis.org>**

**Site officiel of European Policy Center. (Bruxelles): <http://www.theepc.be>**

**Site officiel de l' International Security Studies of the European Union (ISS-UE): <http://www.iss-eu.org>**

**Site de la Banque Inter américaine de développement (BEI) : <http://www.bei.org>**

**B -**

- BULMER (SJ.) et RADAELLI (CM.), « *The Europeanization of National Policy* », Belfast. Queens University, School of Politics, International Studies and Philosophy, N° 1/2004. Paper on line <http://www.qub.ac.uk/>

**D -**

- DORNA (A), «*La psychologie politique sociétale au cœur des sciences humaines et sociales I*», *Les Cahiers de Psychologie politique [En ligne]*, numéro 13, Juillet 2008. URL : <http://lodel.irevues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=135>

## H -

- HABERMAS (J.), « Bestialité et humanité : une guerre à la frontière du droit et de la morale », *Revue PESCE*, Forum franco-allemand, <http://www.leforum.de/fr/fr-revue-pesc08.htm>
- HOBBS (T.), « Le citoyen ou les fondements de la politique », UK, 1642. (Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi, Québec, dans le cadre de la collection: « Les classiques des sciences sociales » Site web: [http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques\\_des\\_sciences\\_sociales/index.html](http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html))

## K-

- KISSINGER (H.), « Une politique étrangère pour l'Europe après Amsterdam » *Rapport du Sénat Français*, 1998. Sur le site officiel du Sénat Français : <http://www.senat.fr/index.html>

## V -

- VUILLEMIN (F.), « Union européenne et Amérique latine : Une relation en devenir », *Synthèse de la Fondation Robert Schumann* : le centre de recherches sur l'Europe, n°34. <http://www.robert-schuman.eu/>

## W -

- WIJK (R.), « Vers une nouvelle stratégie politique pour l'OTAN », Institut néerlandais « Clingendael » pour les relations internationales, *Revue de l'OTAN*, Édition Web, Vol. 46 - No. 2 Été 1998, pp. 14-18. <http://www.nato.int/docu/revue/1998/9802-05.htm>

## X. RÉFÉRENCES COMPLÉMENTAIRES

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD): <http://www.undp.org/>

Notes techniques : calcul de l'IPH :

[http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/pdf/hdr\\_1997\\_technotes.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/pdf/hdr_1997_technotes.pdf)

Rapport sur le développement humain:

[http://hdr.undp.org/reports/view\\_reports.cfm?type=1](http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=1)

Sur la mesure de la pauvreté en général :

- Lok Dessalien, R. 1997. *Technical support Document: Poverty Reduction, SEPED-BPPS, PNUD.*

<http://www.undp.org/poverty/publications/tsd/tsd3/tsd3.pdf>

- Olson Lanjouw, J. 1997. "Beyond the Lines: Implementing Complementary Methods of Poverty Measurement", dans *Technical support Document: Poverty Reduction, SEPED-BPPS, PNUD.*
- Boltvinik, J. 1999. "Poverty Measurement Methods: An Overview"

[http://www.undp.org/poverty/publications/pov\\_red/Poverty\\_Measurement\\_Methods.pdf](http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Poverty_Measurement_Methods.pdf)

Sur la mesure du Capability Poverty Measure :

- McKinley, T. 1997. "Behind the Line : De-Mistifying Poverty Lines ", dans *Technical support Document: Poverty Reduction, SEPED-BPPS, PNUD.*

Banque Mondiale : <http://www.banquemondiale.org/>

Rapport sur le développement dans le monde :

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:20227703~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html>

Notes techniques :

[http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/wdr2005\\_selected\\_indicators.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/wdr2005_selected_indicators.pdf)

Living Standards Measurement Studies : <http://www.worldbank.org/lsmis/>

Inégalités en Amérique latine et dans les Caraïbes:

[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/b618e499adfb54b985256e2b007d1490/\\$FILE/Inequality\\_in\\_LAC-StatsAppendix\\_eng.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/b618e499adfb54b985256e2b007d1490/$FILE/Inequality_in_LAC-StatsAppendix_eng.pdf)

Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) :

<http://www.eclac.cl/>

**Panorama social de l'Amérique latine 2004 (annexe statistiques) :**

**[http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/0/LCL2220PE/PSE2004\\_Anexo.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/0/LCL2220PE/PSE2004_Anexo.pdf)**

**Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2004.**

**[http://www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/4/LCG2264PB/p1\\_1.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/4/LCG2264PB/p1_1.pdf)**

**Notes techniques: [http://www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/4/LCG2264PB/p0\\_ii.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/4/LCG2264PB/p0_ii.pdf)**

**Encyclopédie Wikipedia : <http://fr.wikipedia.org/wiki/IPH> (voir Coefficient de GINI ,  
indicateurs de pauvreté. )**

## **XI. LES CENTRES SPÉCIALISÉS DANS LES RELATIONS UE-AL**

- **L’Institut d’Hautes Etudes de l’Amérique latine, (IHEAL),**
- **Centro de Investigación y Docencia de Barcelona, (CIDOB),**
- **Red de cooperación Euro-latinoamericana (RECAL),**
- **Red de seguridad y defensa de América Latina (RESDAL),**
- **Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo (IHK),**
- **Fonds national belge de la recherche scientifique, (NFWO)**
- **Observatorio de las relaciones UE-América latina, (OBREAL),**
- **Real Instituto El Cano de estudios estratégicos,**
- **Centro latinoamericano para las relaciones con Europa, (CELARE/EUROLAT),**
- **L’Institut Universitari d’Estudis Europeus de L’Universitat de Barcelona,**
- **Observatoire des Amériques de l’Université de Québec à Montréal (CEIM)**
- **Institut européen de l’Université de Genève, (EURYOPA)**
- **Organisation des États Américains, (OEA)**
- **Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)**
- **Universidad Autónoma de México (UNAM)**
- **Centro de Estudios europeos de l’Instituto Tecnológico Autónomo de México, (ITAM)**
- **Secretaría de relaciones exteriores de México (SRE), vont consacrer leurs analyses à l’évolution, développement et perspectives du partenariat stratégique.**
- **Programme des Nations Unis pour le développement, PNUD,**
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), Analyses prospectives.**

## PERSONNALITÉS RENCONTRÉES

**M. le Professeur Diego Cardona Cardona**

*Directeur de l'Observatoire Latinoamericane de l'Université Javerienne, Bogotá Colombie*

**Dr. Djamila Chikhi.**

*Administrator de l'Assemblée Parlementaire euro-méditerranéenne, Parlement européen.*

**M. Le Professeur Eduardo Morales Perez**

*Coordinador del "Programa Interdisciplinario de Estudios sobre Europa" de El Colegio Mexiquense, A. C. Mexico.*

**M. le Professeur Carlos Romero**

*Politologue, Professeur- chercheur de l'Institut d'Études Politiques de l'Université de Sciences Juridiques et Politiques de l'Université Centrale de Venezuela.*

**M. le Professeur Ruben Sanchez David,**

*Directeur du Programme "Science politique et Gouvenement" et Relations internationales de l'Université du Rosaire, Bogota, Colombie.*

**M. Le Députée José Ignacio Salafranca Sanchez-Neyra.**

*Président de la Délégation à l'Assemblée parlementaire euro-latino-américaine, EUROLAT. Parlement européen.*

**M. Le Députée Raimon Obiols i Germá**

*Ex-Député du Groupe parlementaire du Parti socialiste européen, Vice-président.*

**Mme La Députée Luisa Morgantini**

*Eurodeputée à la commission "Développement" (DEVE) du Parlement européen, Vice-présidente de l'Assemblée européenne des pays ACP.*

**Mme La Députée Monica Frasonni**

*Présidente du groupe des "Verts" au Parlement européen.*

**M. Le Député Luis Yañez Barnuevo Garcia.**

*Président de la Conférence des présidents des délégations, Président de la Délégation européenne pour les relations avec le MERCOSUR*

**M. Le Commissaire José Luis Trimiño Perez**

*Office de Coopération EUROPEAID, Direction C, Coordination géographique et supervision pour les pays ACP*

**Mme la Commissaire Ana Gonzalo Castellanos**

*Office de Coopération EUROPEAID, Coordination géographique et supervision pour l'Amérique latine.*

**M. Christian Bouteille**

*Directeur de l'Assistance technique européenne du "Proyecto de Desarrollo Social y Integrado Sostenible, PRODESSIS, Chiapas, Mexique.*

**Mme Anne Vitrey**

*Direction générale des politiques internes de l'Union, « Direction D », Direction des affaires budgétaires.*

**M. Xavier Fernandez Fernandez**

*Sécrétariat général, Haut Fonctionnaire et Administrateur du Parlement européen.*

**Mme Anne Louise Mc Lauchlan**

*Sécrétariat général, Haute Fonctionnaire et Administrateur de la Commission du Développement (DEVE), Parlement européen.*

**Mme Laure Enciso y Bergé**

*European Parliament Administrator*

## LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Les trois niveaux d'analyse proposés par Graham Allison .....	93
Figure 2 : L'arbre de la décision de John Von Neumann et Oskar Morgenstern.....	100

## LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Étapes de la décision selon l'approche cognitive de Donald A. Norman .....	114
Encadré 2 : Récapitulatif des modèles décisionnels de Graham Allison. ....	127
Encadré 3 : Actes et instruments du Conseil de Ministres de l'Union européenne. ....	157
Encadré 4: Initiatives pour l'amélioration des objectifs de coopération européenne en Amérique latine.....	206

## LISTE DE SCHÉMAS

Schéma 1 : La décision politique rationnelle de l'Individu. ....	95
Schéma 2 : Théorie de l'Action de Donald Norman.....	114
Schéma 3 : La complémentarité des différents paradigmes de la décision.....	133
Schéma 4 : Domaines d'intervention du Conseil de l'Union européenne. ....	157
Schéma 5 : Les formations du Conseil Affaires générales et relations extérieures (CAGRE). .....	161
Schéma 6 : Exemple de circuits décisionnels simplifiés dans les domaines du Conseil. ....	169
Schéma 7: Organes politiques du Parlement européen.....	199
Schéma 8 : L'organisation institutionnelle du secrétariat général du PE.....	200
Schéma 9 : Circuit simplifié de la procédure législative dans les arènes du Parlement européen par les Commissions permanentes et par les groupes politiques. ....	213
Schéma 10 : Axes partenariat : les engagements pour le sommet de Vienne de 2006. ....	217
Schéma 11 : Circuit simplifié de l'activité Parlementaire sur l'adoption du document «Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine ». ....	219
Schéma 12 : Circuit simplifié de la procédure législative au Parlement européen entre commissions permanentes et groupes politiques .....	240
Schéma 13 : La répartition des compétences au sein de la Commission européenne.....	265
Schéma 14: Circuit simplifié des objectifs de la stratégie de l'UE en AL.....	347
Schéma 15 : Circuit simplifié de la programmation de la coopération à travers les différentes directions générales de la Commission européenne pour l'Amérique latine. ....	350
Schéma 16 Directions de l'office EuropeAid. ....	350
Schéma 17: Composition de la Direction B pour la région de l'Amérique latine de l'office de coopération EuropeAid. (01 /09 /2008).....	352
Schéma 18 : Circuit simplifié des objectifs de la politique de coopération européenne en Amérique latine.....	368
Schéma 19. L'analyse horizontale par secteurs de la sécurité .....	414

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Les « points A » du Conseil « Affaires générales » et « relations extérieures » de l'Union européenne, concernant ou ayant eu un débat sur l'Amérique latine depuis 1996 à nos jours.....	171
Tableau 2 : Les décisions du Conseil ECOFIN qui concernent ou portent un débat sur l'Amérique latine de 1996 à nos jours. ....	178
Tableau 3 : Analyse de contenu des déclarations communes sur l'Amérique latine dans le cadre de la Politique extérieure et de sécurité commune de l'Union européenne.....	186
Tableau 4 : Les compétences des Commissions DEVE, AFET et INTA, au sein du Parlement européen.....	208
Tableau 5 : Relation des rapports entre Commissions Parlementaires concernant l'Amérique latine de 1996 à 2006. ....	210
Tableau 6 : Les groupes représentants d'intérêts de l'Union européenne. (lobbyistes, groupes d'intérêt, groupes de pression et ONG).....	251
Tableau 7 : Comparatif des objectifs internationaux : les Objectifs du Millénaire, les Objectifs de l'Union européenne et les Objectifs d'EuropeAid.....	288
Tableau 8 : Les divers canaux de communication entre l'Union européenne et l'Amérique latine depuis le Sommet de Guadalajara de 2004. ....	331
Tableau 9 :Le panorama de l'intégration régionale en Amérique latine dans les années 1990. ....	335
Tableau 10 : Les programmes régionaux pour l'Amérique latine .....	355
Tableau 11 : Récapitulatif des articles et règlements utilisés dans le cadre de la coopération au développement de l'Union européenne avec l'Amérique latine. ....	366
Tableau 12. Tableau comparatif des stratégies régionales en Amérique latine, notamment entre le Mexique et le Chili, 2000-2013 (en millions d'euros). ....	373
Tableau 13 : Allocation budgétaire de sept principaux secteurs thématiques d'activité pour la période 1996-2004.....	386
Tableau 14. Accords multi générationnelles avec l'Amérique latine, un exemple de politique incitative 1996-2008.....	423

## LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Les « points A » du Conseil « Affaires générales » et « Relations extérieures » par niveau de 1996 à nos jours. ....	171
Graphique 2 : La dynamique du travail du conseil ECOFIN à l'égard d'Amérique latine de 1996 à nos jours. ....	178
Graphique 3 : Évolution budgétaire de l'action extérieure de l'Union européenne de 1996 à nos jours (M€) .....	179
Graphique 4 : Évolution de la coopération au développement européenne avec les pays en développement d'Amérique latine.2002-2005. (Ch. B7-37).....	181
Graphique 5 : L'interdépendance économique entre l'Union européenne et l'Amérique latine 1996-2006.....	325
Graphique 6 : Mesure de l'interdépendance économique entre l'Union européenne et l'Amérique latine 1996-2006. ....	327
Graphique 7. Projets régionaux – Répartition géographique des engagements pour la période 1996-2001.....	356
Graphique 8 : Évolution de la coopération économique, et coopération financière et technique pour l'Amérique latine de 1996 à 2002 en M€. ....	357
Graphique 9 : Évolution des lignes budgétaires B7-310 et B7-311 pour l'Amérique latine en millions d'euros (M€), pour la période 1996-2000. ....	369
Graphique 10 : Le top 10 des donateurs de l'aide financière pour la coopération au développement pour le Chili et le Mexique, 2000-2006 et secteurs concernés. ....	376
Graphique 11 : Allocations budgétaires par objectif stratégique 1996-2005.....	385
Graphique 12 : Réserves et endettement extérieur et interne des pays de l'Amérique latine de 1997 à 2006. ....	399

# INDEX

- BRÉSIL, 161, 177, 252, 273, 274, 280, 281, 310, 325, 326,  
327, 329, 331, 334, 335, 354, 381, 384, 390,  
393, 423, 441, 449, 450, 453, 484, 497
- CAN, 170, 172, 210, 270, 273, 281, 326, 329, 333, 340,  
353, 354, 368, 401, 441, 447, 467
- CARAÏBES, 101, 161, 170, 180, 181, 216, 221, 242, 262,  
272, 273, 278, 280, 286, 290, 314, 326, 333,  
338, 364, 377, 388, 453, 482, 498, 539, 565,  
571
- CHILI, 105, 161, 170, 171, 173, 174, 177, 201, 209, 210,  
214, 253, 270, 272, 273, 278, 280, 281, 282,  
326, 327, 331, 334, 335, 353, 354, 356, 371,  
372, 373, 375, 376, 384, 393, 423, 427, 449,  
453, 497, 569, 570
- COHÉRENCE, 88, 112, 116, 117, 122, 129, 131, 132, 133,  
134, 159, 160, 165, 181, 182, 184, 188, 189,  
194, 196, 229, 262, 268, 285, 289, 290, 362,  
394, 395, 401, 438, 452, 458, 482, 483, 485,  
490, 491, 569
- COMMISSION EUROPÉENNE, 89, 90, 99, 135, 153, 158, 162,  
166, 168, 173, 180, 190, 204, 205, 207, 218,  
236, 237, 242, 243, 246, 251, 252, 254, 261,  
263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271,  
276, 277, 278, 279, 282, 283, 284, 285, 288,  
289, 290, 291, 292, 293, 294, 305, 331, 332,  
338, 344, 345, 346, 348, 349, 350, 352, 353,  
354, 355, 357, 359, 360, 361, 362, 368, 369,  
370, 373, 375, 377, 380, 382, 385, 386, 388,  
391, 423, 427, 429, 436, 437, 438, 460, 490
- COMPRÉHENSION MUTUELLE, 105, 271, 373, 448, 453,  
492, 495, 498
- CONSEIL EUROPÉEN, 89, 153, 155, 156, 159, 163, 165, 166,  
185, 189, 190, 194, 214, 223, 252, 294, 364,  
462, 479, 490
- CONSTRUCTIVISME, 408, 418, 425, 468
- COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT, 160, 161, 162, 181,  
182, 184, 216, 257, 267, 269, 277, 284, 285,  
289, 306, 344, 345, 346, 348, 349, 351, 352,  
355, 356, 357, 360, 361, 362, 363, 364, 365,  
366, 367, 368, 369, 370, 373, 375, 376, 378,  
388, 389, 390, 391, 394, 395, 427, 433, 435,  
437, 478, 482, 483, 486, 567
- DÉCISION RATIONNELLE, 95, 104, 112, 113, 129, 132, 135
- DÉMOCRATIE, 95, 184, 187, 212, 243, 246, 255, 257, 269,  
270, 275, 279, 285, 286, 287, 289, 294, 306,  
329, 332, 334, 336, 340, 346, 351, 356, 358,  
367, 372, 381, 382, 383, 385, 389, 403, 405,  
406, 410, 418, 420, 433, 445, 446, 450, 451,  
452, 457, 458, 461, 462, 463, 464, 466, 467,  
475, 476, 478, 480, 481, 486, 490, 566, 567,  
569
- DIALOGUE POLITIQUE, 82, 97, 173, 174, 180, 184, 205,  
208, 209, 210, 215, 269, 272, 273, 278, 280,  
313, 324, 332, 339, 344, 347, 372, 373, 375,  
377, 378, 380, 406, 427, 433, 435, 449, 457,  
462, 463, 483, 496, 499, 570, 571
- DROITS DE L'HOMME, 119, 200, 207, 228, 276, 277, 279,  
418, 424, 445, 456, 457, 460, 463, 467, 478
- ENSEMBLES RÉGIONAUX, 172, 353, 356
- EUROPE, 48, 85, 88, 155, 156, 158, 159, 164, 167, 168,  
175, 177, 180, 183, 184, 187, 188, 189, 190,  
192, 197, 204, 212, 215, 220, 226, 230, 236,  
244, 246, 248, 253, 255, 257, 264, 268, 272,  
273, 285, 290, 295, 300, 314, 317, 319, 325,  
337, 360, 362, 387, 393, 394, 397, 401, 406,  
409, 417, 419, 424, 425, 429, 430, 431, 433,  
437, 438, 440, 442, 444, 455, 462, 463, 464,  
466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474,

475, 477, 478, 479, 481, 489, 491, 495, 496,  
497, 498, 499, 508

EXTRÊME OCCIDENT, 454, 498

FORCE, 89, 154, 176, 193, 223, 238, 239, 247, 249, 306,  
309, 310, 317, 318, 319, 323, 329, 332, 339,  
340, 341, 343, 392, 395, 397, 407, 413, 417,  
419, 420, 421, 424, 429, 433, 434, 436, 440,  
447, 452, 455, 458, 464, 465, 468, 469, 470,  
471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 480, 481,  
490

GLOBALISATION, 184, 311, 312, 417, 445, 485, 489

GOUVERNANCE, 77, 85, 87, 88, 90, 91, 134, 135, 151,  
154, 169, 196, 208, 223, 226, 227, 229, 230,  
231, 235, 238, 239, 246, 257, 258, 259, 262,  
263, 266, 275, 284, 285, 286, 288, 289, 295,  
306, 328, 334, 343, 346, 348, 358, 368, 382,  
383, 385, 387, 402, 405, 420, 433, 434, 436,  
439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 447, 448,  
451, 455, 456, 457, 459, 460, 461, 464, 466,  
470, 478, 482, 483, 485, 486

GROUPE DE RIO, 170, 171, 172, 174, 216, 270, 281, 447,  
463

INTÉGRATION RÉGIONALE, 170, 172, 271, 279, 329, 333,  
334, 335, 346, 358, 364, 368, 375, 378, 387,  
389, 400, 422, 441, 449, 450, 458, 463, 472,  
478, 486, 496, 566, 569, 570

INTERDÉPENDANCE, 116, 134, 162, 184, 232, 273, 276,  
287, 305, 306, 309, 310, 311, 312, 313, 315,  
316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324,  
325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 333, 336,  
337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 365,  
369, 378, 379, 382, 384, 392, 397, 398, 399,  
400, 401, 402, 403, 404, 417, 424, 427, 436,  
445, 446, 447, 453, 465, 466, 469, 471, 473,  
482, 485, 489, 490

LIBÉRALISME, 328, 329, 490

MERCOSUR, 170, 172, 173, 174, 201, 209, 210, 270,  
271, 272, 273, 278, 280, 281, 325, 326, 329,  
331, 333, 334, 340, 344, 353, 354, 368, 372,  
401, 432, 441, 447, 450, 458, 463, 467, 482,  
535

MEXIQUE, 105, 161, 170, 171, 172, 173, 177, 201, 209,  
210, 214, 252, 270, 271, 272, 273, 274, 280,  
281, 286, 310, 325, 326, 327, 334, 335, 338,  
353, 354, 357, 371, 372, 373, 374, 375, 376,  
378, 383, 384, 387, 390, 400, 423, 427, 449,  
450, 469, 482, 483, 493, 497, 569, 571

MONDIALISATION, 111, 279, 310, 312, 320, 322, 324,  
340, 379, 392, 401, 402, 417, 420, 421, 424,  
432, 441, 447, 448, 464, 465, 478, 481, 498,  
566, 567

MULTILATÉRALISME EFFECTIF, 413, 432, 437, 444, 445,  
446, 447, 448, 449, 453, 484, 485

MULTIPOLARITÉ, 444

NÉGOCIATION, 87, 88, 124, 125, 132, 160, 163, 164, 169,  
177, 182, 196, 207, 210, 230, 235, 237, 239,  
245, 251, 257, 273, 274, 309, 319, 342, 406,  
419, 422, 428, 434, 468, 474, 484, 496, 566,  
568

NORMES, 77, 85, 90, 134, 202, 221, 222, 223, 225, 228,  
229, 231, 234, 244, 248, 250, 276, 277, 289,  
292, 306, 315, 318, 320, 329, 341, 342, 361,  
400, 420, 422, 423, 424, 447, 451, 452, 453,  
454, 455, 470, 471, 474, 475, 477, 479, 480,  
486, 489, 525

PAIX, 122, 162, 167, 176, 182, 187, 188, 189, 273, 275,  
278, 280, 286, 289, 306, 310, 313, 315, 317,  
319, 320, 328, 337, 340, 346, 367, 382, 383,  
405, 406, 416, 417, 419, 424, 426, 427, 428,  
432, 435, 436, 439, 442, 447, 449, 451, 452,  
457, 458, 459, 460, 461, 463, 464, 466, 467,  
475, 476, 477, 479, 481, 484, 486, 490, 566

PARLEMENT EUROPÉEN, 89, 92, 97, 101, 135, 153, 158, 161,  
162, 178, 184, 190, 191, 193, 195, 196, 197,  
198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206,  
207, 208, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217,

218, 219, 221, 222, 223, 225, 227, 234, 236,  
237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 248,  
249, 251, 252, 253, 254, 256, 261, 262, 263,  
266, 268, 270, 277, 278, 280, 283, 293, 294,  
305, 331, 344, 351, 356, 361, 370, 377, 384,  
386, 391, 438, 443, 460, 480, 546, 571

PARTENARIAT STRATÉGIQUE, 53, 82, 177, 180, 205, 217,  
242, 270, 271, 278, 330, 331, 332, 335, 337,  
370, 382, 435, 457, 497, 553, 566, 568

PERCEPTIONS, 105, 115, 123, 176, 277, 344, 391, 397,  
404, 405, 426, 430, 433, 440, 452, 498

PESC, 160, 162, 163, 167, 168, 176, 181, 182, 183, 184,  
185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 208,  
247, 264, 299, 346, 347, 379, 417, 418, 420,  
424, 425, 429, 431, 432, 433, 438, 440, 442,  
443, 451, 455, 458, 466, 471, 473, 474, 475,  
476, 477, 479, 482, 483, 490

POLITIQUE ÉTRANGÈRE, 81, 82, 92, 97, 105, 122, 124,  
129, 132, 133, 134, 135, 153, 159, 160, 164,  
167, 182, 183, 185, 187, 188, 189, 192, 193,  
208, 214, 221, 225, 227, 233, 234, 235, 238,  
242, 247, 249, 274, 277, 279, 292, 300, 306,  
309, 316, 317, 318, 321, 328, 337, 341, 346,  
353, 358, 361, 384, 394, 395, 403, 404, 406,  
407, 411, 413, 416, 421, 423, 424, 425, 426,  
428, 429, 433, 434, 436, 438, 439, 443, 444,  
445, 451, 455, 460, 463, 464, 465, 466, 467,  
471, 475, 476, 478, 481, 483, 485, 489, 490,  
537

POLITIQUE EXTÉRIEURE, 77, 92, 99, 105, 151, 153, 183,  
185, 190, 226, 230, 247, 273, 281, 305, 332,  
333, 339, 353, 361, 394, 402, 417, 426, 436,  
438, 449, 451, 455, 458, 459, 461, 463, 466,  
467, 473, 475, 476, 477, 480, 481, 482, 483,  
489, 490

POLITISATION, 184, 293, 294, 305, 434, 459

PROCÉDURE DÉCISIONNELLE, 204

PROCESSUS DÉCISIONNEL, 53, 81, 82, 87, 88, 89, 91, 92,  
93, 96, 100, 107, 112, 113, 115, 116, 118, 121,  
123, 130, 131, 132, 134, 153, 154, 155, 165,  
202, 220, 223, 224, 226, 227, 228, 229, 230,  
231, 232, 234, 235, 237, 239, 242, 244, 245,  
247, 253, 254, 261, 267, 268, 278, 290, 295,  
299, 305, 353, 359, 362, 425, 426, 436, 438,  
451, 489

PSYCHOLOGIE POLITIQUE, 129, 132

PUISSANCE, 106, 111, 196, 276, 310, 313, 315, 316, 318,  
319, 320, 336, 341, 406, 409, 410, 411, 416,  
438, 439, 441, 444, 445, 446, 450, 455, 468,  
469, 470, 472, 476, 477, 481, 490

RÉALISME, 446, 468

SÉCURITÉ, 119, 129, 134, 153, 160, 162, 167, 168, 182,  
183, 185, 186, 187, 189, 190, 192, 199, 205,  
207, 208, 220, 225, 247, 249, 263, 269, 275,  
285, 286, 288, 289, 291, 292, 293, 294, 299,  
301, 305, 306, 309, 310, 312, 313, 315, 316,  
317, 319, 328, 332, 336, 344, 346, 358, 371,  
383, 392, 402, 404, 405, 406, 407, 408, 409,  
410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418,  
419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427,  
428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436,  
437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 447,  
448, 449, 450, 451, 452, 453, 455, 456, 457,  
458, 460, 461, 462, 464, 466, 467, 471, 472,  
473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481,  
482, 483, 484, 485, 486, 489, 490, 492, 566

SÉCURITÉ GLOBALE, 405, 416, 417

SÉCURITÉ HUMAINE, 289, 417, 419, 420, 421, 433, 473

SÉCURITÉ PRÉVENTIVE, 422, 424, 426, 428, 433

SENSIBILITÉ, 312, 320, 321, 328, 343, 379, 400

SOFT POLICY, 434

*SOFT SECURITY*, 434, 436, 437, 443

SOMMET DE GUADALAJARA, 280, 330, 331

SOMMET DE LIMA, 331

SOMMET DE MADRID, 331, 336, 353

SOMMET DE RIO, 273, 278, 331, 353, 571

SOMMET DE VIENNE, 217, 282, 330, 331, 479

STRATÉGIE DE SÉCURITÉ, 317, 431, 432, 448, 484, 485

SYSTÈME INTERNATIONAL, 228, 305, 310, 315, 316, 378,  
409, 410, 414, 415, 416, 420, 440, 441, 442,  
444, 447, 448, 451, 455, 464, 465, 466, 468,  
485, 498, 568

TRAITÉ D'AMSTERDAM, 184, 355, 362, 416, 417, 479

TRAITÉ DE LISBONNE, 135, 189, 193, 194, 203, 246, 247,  
251, 268, 290, 292, 293, 294, 295, 485, 490,  
491, 499

TRAITÉ DE MAASTRICHT, 179, 184, 204, 293, 305, 344,  
347, 355, 362, 364, 416, 417, 420, 451, 463,  
472

TRAITÉ SIMPLIFIÉ, 158, 188, 189, 193, 203, 252, 268

TRIANGLE INSTITUTIONNEL, 92, 135, 160, 197, 207, 218,  
243, 246, 252, 254, 305, 370

VALEURS, 77, 88, 103, 104, 107, 111, 125, 133, 134, 182,  
187, 208, 220, 228, 231, 233, 234, 276, 277,  
289, 295, 299, 306, 312, 317, 318, 319, 333,  
334, 336, 344, 346, 403, 404, 409, 410, 412,  
415, 416, 417, 418, 420, 423, 424, 427, 433,  
437, 443, 445, 446, 447, 451, 452, 453, 454,  
455, 460, 461, 462, 463, 464, 466, 467, 469,  
470, 471, 475, 476, 477, 479, 480, 481, 485,  
486, 489, 497, 498, 566, 568, 569

VULNÉRABILITÉ, 312, 320, 321, 328, 343, 367, 390, 398,  
401

WESTPHALIEN, 449, 453

# **ANNEXES**



## **ANNEXE I : LES OBJECTIFS UE-ALC DE TUUSULA.**

Les 11 priorités absolues sélectionnées à Tuusula comme devant faire l'objet d'une action immédiate

Priorité 1 : Approfondir et intensifier la coopération et les consultations existantes dans les enceintes internationales et les étendre à toutes les questions d'intérêt commun.

Priorité 2 : Promouvoir et protéger les droits de l'homme, notamment ceux des groupes les plus vulnérables de la société, et empêcher et combattre la xénophobie, les manifestations de racisme et les autres formes d'intolérance.

Priorité 3 : Femmes - adoption de programmes et projets liés aux domaines prioritaires mentionnés dans la déclaration de Beijing.

Priorité 4 : Renforcer les programmes de coopération dans le domaine de l'environnement et des catastrophes naturelles.

Priorité 5 : Drogue - mise en oeuvre du plan d'action mondial de Panama, y compris les mesures destinées à lutter contre le trafic illicite d'armes.

Priorité 6 : Élaborer des propositions pour la coopération entre les deux régions visant à mettre en place des mécanismes destinés à promouvoir au niveau mondial un système économique et financier stable et dynamique, à renforcer les systèmes financiers nationaux et à élaborer des programmes spécifiques afin d'aider les pays relativement moins développés sur le plan économique.

Priorité 7 : Encourager les forums commerciaux, notamment auprès des PME, et industriels.

Priorité 8 : Fournir un appui à la coopération entre les deux régions dans les domaines de l'éducation et des études universitaires, ainsi que dans ceux de la recherche et des nouvelles technologies.

Priorité 9 : Patrimoine culturel, forum culturel UE-Amérique latine/Caraïbes.

Priorité 10 : Mise en place d'une initiative commune sur des aspects particuliers de la société de l'information.

Priorité 11 : Activités de soutien liées à la recherche, aux études de troisième cycle et à la formation dans le domaine des processus d'intégration.

**ANNEXE II : NOUVEAU PARTENARIAT UE - AMÉRIQUE LATINE  
À L'AUBE DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE  
[COM(99) 105] FINAL PUBLIÉ AU JOURNAL OFFICIEL**

Suite aux résultats positifs de la stratégie de coopération entamée en 1995 avec l'Amérique latine, la Commission veut renforcer les liens avec cette région au vu des intérêts partagés et d'une vision semblable du contexte international. Les objectifs de l'Union européenne sont un partenariat stratégique pour augmenter le pouvoir de négociation, une coopération économique et commerciale pour s'insérer harmonieusement dans le système économique mondial et une aide accrue pour la coopération. Il s'agit de faire face d'une façon coordonnée aux nouveaux défis tout en engageant la société civile.

**ACTE**

Communication de la Commission, du 9 mars 1999, sur un nouveau partenariat Union européenne - Amérique latine à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle [COM(99) 105 final] - Non publié au Journal officiel].

**SYNTHÈSE**

Les objectifs politiques et économiques de l'Union européenne (UE) sur le plan international doivent être facilités par le développement de partenariats avec d'autres régions. C'est le cas du partenariat avec l'Amérique latine amorcé à Rio en 1992, basé sur le partage de valeurs et de priorités communes, de priorités communes telles que la recherche de la paix et la sécurité, ainsi que le renforcement de la démocratie et la promotion des droits de l'homme.

La Commission affirme que l'expérience européenne peut servir de référence en Amérique latine dans des domaines tels que la démocratie participative, l'intégration économique, la culture et la formation des cadres dans un environnement de diversité culturelle et linguistique. La Commission propose un dialogue entre l'UE et l'AL fondé sur le principe du multilatéralisme, l'intégration régionale et la cohésion sociale.

La Commission estime nécessaire de renforcer ses relations avec l'AL et de consolider la stratégie de 1995 (conçue pour la période 1996-2000), tout en faisant face aux nouveaux défis, tels que la mondialisation.

Les trois grands axes d'action se focalisent toujours sur les domaines politique et stratégique, économique et commercial, et la coopération. La Commission se félicite des progrès faits par

l'AL sur le plan de la gestion des affaires intérieures (renforcement institutionnel, consolidation de la démocratie et de l'État de droit) et de l'insertion sur la scène économique et la politique internationale (libéralisation économique, ouverture des marchés, adhésion à l'Organisation mondiale du commerce, etc.).

### **Les nouveaux défis**

Toutefois, la Commission voit la nécessité d'un effort continu face aux nouveaux défis:

la consolidation des systèmes démocratiques ;

une insertion harmonieuse dans l'économie mondiale ;

le renforcement des processus régionaux d'intégration ;

une répartition plus équitable de la richesse, qui nécessite préalablement une certaine stabilité macro-économique ;

une industrialisation respectueuse des principes du développement durable ;

une attention soutenue à l'égard d'investissement en capital humain.

Parallèlement, la Commission fait appel à des efforts conjoints pour contrer les conséquences négatives de la mondialisation, phénomène qui affecte tant l'UE que l'AL. Il lui semble indispensable d'éviter l'aggravation ou l'apparition d'asymétries entre plus et moins avancés. Une maîtrise de ce phénomène implique un renforcement des politiques internes des pays en développement, un recentrage de la coopération internationale vers les pays avec les difficultés majeures, une poursuite graduelle de la libéralisation économique et un renforcement de l'architecture financière internationale avec des mécanismes de supervision et de réglementation propres.

### **Une impulsion nouvelle pour le partenariat**

Les relations UE - AL ont évolué à travers trois étapes successives. D'abord priorité à la coopération au développement, ensuite ouverture vers le partenariat économique, et l'étape actuelle, fondée sur l'approche régionale et des relations basées sur le respect de la démocratie et des droits de l'homme. La Commission propose le renforcement de la stratégie vis-à-vis de

cette zone, fondée sur un dialogue qui a trois lignes essentielles : l'établissement d'une alliance stratégique, un développement soutenable et un dialogue avec la participation des sociétés civiles.

Le but du **partenariat stratégique** est de renforcer le pouvoir de négociation sur la scène internationale, fondé sur une vision partagée du monde. L'UE et l'AL veulent un système international fondé sur le principe du multilatéralisme, régi par des règles consensuelles d'application universelle et des mécanismes de surveillance multilatéraux. Par conséquent, il est dans leur intérêt mutuel de travailler ensemble.

Les domaines prioritaires concernent :

l'organisation : réforme des Nations unies, création de mécanismes de prévention et de résolution de conflits... ;

la législation et son application : non-prolifération d'armes de destruction massive, contrôle des flux migratoires, lutte contre les trafics illicites... ;

la promotion de valeurs communes : droits de l'homme, démocratisation, développement durable, stabilité financière et équité sociale.

Pour arriver à cette alliance stratégique, le dialogue devrait s'intensifier à trois niveaux : l'Amérique latine dans son ensemble, les groupements régionaux et la société civile. Au premier niveau on aborderait les grands thèmes horizontaux d'intérêt commun, avec la possibilité aussi de rencontres spécifiques sur le plan sectoriel, thématique ou technique. Néanmoins, ce sont les groupements régionaux qui doivent demeurer les interlocuteurs politiques privilégiés de l'UE, selon la Commission. Ainsi, les liens politiques et les mécanismes de concertation se voient favorisés. Ceci fait accroître la représentativité extérieure et la flexibilité, permettant une meilleure adéquation aux réalités. La société civile devrait être engagée dans le dialogue pour démocratiser et débureaucratiser la coopération politique.

Le renforcement de la **coopération économique et commerciale** vise à insérer d'une façon harmonieuse les économies respectives dans le système économique mondial, par le biais de systèmes productifs respectueux de l'environnement et des règles de protection sociale. Pour atteindre ce but, la coopération doit être renforcée sur :

le développement des marchés et l'intégration régionale, qui favoriseront une demande interne solvable ;

la stabilisation des flux financiers ;

les incitations à l'investissement durable, pour lesquelles une stabilité, une transparence et une prévisibilité accrues sont essentielles ;

la dynamisation des échanges commerciaux à travers le système de préférences généralisées (SPG), qui s'applique à tous les pays de la zone, sauf au Mexique et le Mercosur/Chili, qui ont un cadre relationnel propre.

La **coopération financière** doit aussi être renforcée. L'UE est le principal bailleur de fonds de l'AL, principalement sous forme d'aide non remboursable. Il s'agit maintenant de garantir la qualité des actions financées et d'assurer une gestion irréprochable. L'impact doit être maximisé avec une assistance plus ciblée, accompagnée d'un cadre juridique complet et précis d'intervention, d'une concertation étroite entre les bailleurs de fonds et d'une attention accrue pour les évaluations. Au niveau des secteurs d'intervention, la priorité sera donnée aux mesures d'accompagnement et aux actions complémentaires des politiques poursuivies, celles-ci étant regroupées dans un nombre limité de secteurs d'activité, dans un souci de cohérence.

La Commission signale comme thèmes fondamentaux de coopération :

La promotion des droits de l'homme ;

Le soutien institutionnel et la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ;

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;

L'éducation et la formation ;

L'appui à l'intégration régionale et la coopération économique et industrielle ;

La coopération décentralisée dans le volet de la culture et des valeurs communes.

**L'UE et les pays de l'Amérique latine**

Les relations de l'UE avec l'Amérique latine dans son ensemble comportent deux volets : le dialogue politique dans le cadre du groupe de Rio (qui a permis des avancées substantielles dans l'adoption des positions communes) et la coopération axée sur les lignes de la stratégie de 1995, qui s'est avérée positive. L'UE est en outre le premier bailleur de fonds pour l'AL avec plus de 60% du total reçu par la région (environ 2,2 milliards d'euros), et aussi le deuxième partenaire commercial et investisseur dans cette région.

Avec l'**Amérique centrale**, la coopération se fait selon les bases établies par l'accord cadre de 1993, valable jusqu'à la ratification et l'entrée en vigueur du nouvel accord de dialogue politique et de coopération signé en décembre 2003. La rénovation en 1996 du dialogue politique de San José, et la déclaration de Florence de la même année ont contribué à donner un nouvel élan à la participation de l'UE au développement de la région. Les axes prioritaires étant : la consolidation de l'État de droit, la modernisation des administrations publiques, les politiques sociales, le développement des échanges et l'intégration régionale.

Par ailleurs, en 1996, l'UE a procédé à la définition d'un cadre pour le dialogue politique avec la Communauté andine : la déclaration de Rome, qui prévoit des rencontres au niveau présidentiel et ministériel. En décembre 2003, ce dialogue a abouti à la signature d'un accord de dialogue politique et de coopération, qui remplacera la déclaration de 1996, une fois ratifié. La lutte contre la drogue et le trafic des stupéfiants est un des enjeux majeurs dans la région. Ainsi ce problème bénéficie d'un dialogue de haut niveau UE - Communauté andine. En outre, la Communauté andine profite du système de préférences généralisées dans ses relations commerciales avec l'UE.

Les relations de l'UE avec **le Chili** trouvent leur fondement dans l'accord-cadre de coopération de 1996 qui a remplacé celui de 1990. En novembre 2002, un accord d'association a été signé, et certaines dispositions (commerce, cadre institutionnel...) ont été appliquées à titre provisoire depuis février 2003.

Dans le cas du **Mercosur**, l'instrument de base est l'accord cadre interrégional de coopération EU-Mercosur, signé en décembre 1995 et qui est entré en vigueur le premier juillet 1999. Il poursuit le renforcement du dialogue politique, l'établissement progressif d'une zone de libre-échange et un approfondissement de la coopération.

Avec le **Mexique**, un accord d'association économique, de concertation politique et de coopération (accord global) a été signé en 1997 et est entré en vigueur le premier octobre 2000. Un accord intérimaire sur le commerce existe également. L'engagement est fait dans la voie d'un dialogue politique renforcé, d'une libéralisation des échanges commerciaux à travers une zone de libre échange et de la mise en place d'instruments de coopération.

## ACTES LIÉS

**Déclaration et plan d'action adoptés au Sommet de Rio du 29 juin 1999.**

**Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 31 octobre 2000, suivi du premier sommet organisé entre l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Union européenne [COM(2000) 670 final - Non publié au Journal officiel].**

La présente communication a pour but de définir les principes généraux et les actions que la Commission a l'intention d'entreprendre afin de contribuer à répondre aux priorités résultant du sommet de Rio qui, en juin 1999, a réuni les pays d'Amérique latine, des Caraïbes et de l'UE. Elle a pour objectif de donner un élan au suivi.

Pour en savoir plus, voir la page relative au Sommet de Rio sur le site de la direction générale des relations extérieures

## **ANNEXE III : EL PROYECTO PRODESIS CHIAPAS Y LA UNIÓN EUROPEA (I/II), (ALA/B7-310/2003/5756)**

**07-Dec-2005 - num 489**

**CIEPAC, San cristóbal de las casas**

**A - Generalidad sobre el proyecto**

**A1 - Ubicación del proyecto**

El Proyecto **PRODESIS** (Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona) fue diseñado en 2002 y firmado en Diciembre 2003 entre la Comisión Europea (ALA/B7-310/2003/5756) y el Gobierno del Estado de Chiapas en el marco de la ayuda de cooperación prevista en el Acuerdo Global entre la Unión Europea (UE) y la República de México (Acuerdo de Asociación económica, Concertación política y cooperación), firmado en 1997 y entrado en vigor en 2000. Chiapas fue escogido como lugar de aplicación del Proyecto de entre los 3 estados más pobres: Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Oficialmente Chiapas fue elegido como destinatario porque el gobierno de Guerrero no presentó propuestas y el de Oaxaca no ofreció garantías técnicas suficientes. Sin embargo, existe otra versión por el cual durante el Foro Parlamentario, paralelo al Foro Social Mundial de Porto Alegre, en febrero 2002, el Proyecto fue acordado con el Gobernador de Chiapas P. Salazar Mendiguchia, invitado por parlamentarios del PT brasileño y parlamentarios europeos de izquierda, en particular de Francia. Esta versión fue acreditada en la época con declaraciones a la televisión local por parte de la Secretaria de Desarrollo Social de Chiapas, Maria Cruz.

El Proyecto **PRODESIS** incluye 16 microregiones <sup>(i)</sup> y es parte del Proyecto **PIDSS** (Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva -2001-) del Gobierno de Chiapas de Pablo Salazar Mendiguchía incluyendo 36 microregiones. El PIDSS a su vez tiene raíces lejanas en el **Proyecto Cañadas** (1995) del anterior Gobierno de Albores Guillén del Partido Revolucionario Institucional (PRI), proyecto que fue acusado de tener intentos de “contrainsurgencia” (favorecer comunidades pro-gubernamentales y penalizar otras en conflicto con el gobierno). La división del PIDSS en 36 microregiones en lugar de las precedentes 16 del Plan Cañadas fue diseñada por la Universidad Autónoma de México (UAM), operación en la que participaron técnicos franceses. <sup>(ii)</sup> Las razones de esta nueva división, oficialmente, sería de dividir el territorio en zonas física y biológicamente

homogéneas. En opinión de algunas personas el criterio es también político con el fin de equilibrar las influencias de las organizaciones pro o contra gubernamentales en cada área.

La zona involucrada está al borde de la zona de la “reserva integral” de los Montes Azules (en parte la incluyen) con extensión de cerca 1,260,000 hectáreas y con 155,000 habitantes de 830 comunidades (16 microregiones). Este territorio incluye el 60-70% de la Selva Lacandona, principalmente el lado oriental con menor población y mayores recursos naturales, en aparente contradicción con el intento de reducción de la pobreza que es más fuerte en la parte occidental y en Los Altos de Chiapas, donde los recursos naturales son menores. De estas 1,260,000 hectáreas, 330,000 son parte de la “reserva integral de Los Montes Azules”.<sup>(iii)</sup> Esta zona involucrada en el Proyecto PRODESIS coincide con la zona de mayor presencia del Ejército con cerca de 40 campamentos.<sup>(iv)</sup>

## **A2 - Contexto social, económico y político de la región**

Chiapas es una región con muchos recursos naturales (biodiversidad, agua, petróleo, minerales) y turísticos (arqueología y naturaleza). La presencia de zonas arqueológicas importantes junto a las bellezas naturales hace de esta región un lugar de alto interés turístico. El ecoturismo es entonces una de las potencialidades de la región y uno de los instrumentos previstos en el Proyecto para la disminución de la pobreza.<sup>(v)</sup> Y es que la población es una de las más pobres del país (índice de Desarrollo Humano 0,7032). En la región existe desde 1994 un conflicto armado todavía no resuelto entre indígenas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Gobierno Federal con su Ejército. Esta parte de Chiapas es una zona conflictiva también porque las diferentes organizaciones campesinas luchan entre ellas o con el mismo gobierno por problemas de tenencia de tierra o de otros recursos naturales. Tal es el caso del programa gubernamental de desalojo de toda la población de la zona de la Reserva Integral de los Montes Azules a la cual resisten todavía grupos pertenecientes a la organización ARIC I.D.<sup>(vi)</sup>

La UE en el “Informe Estratégico Nacional 2002-2006 UE - México”<sup>(vii)</sup> reconoció que: *“La sublevación Zapatista ha resultado en un consenso unánime sobre la necesidad de integrar mas plenamente a los pueblos indígenas (el 12 % de la población) y a tener más en cuenta sus intereses. Tras un largo periodo durante el cual las negociaciones estuvieron bloqueadas, la victoria del presidente Fox ha creado esperanzas de reactivación del proceso, lo cual se confirmó con el deshielo que tuvo lugar durante los primeros meses de su mandato.*

*No obstante, en abril de 2001 el Congreso aprobó una ley sobre poblaciones indígenas más restrictiva que la presentada por el Presidente Fox y que las exigencias de integración de las poblaciones indígenas y del EZLN, paralizando así una vez más el proceso de diálogo”. Hoy el EZLN ha impulsado en la región la creación de formas de autogobierno local en conformidad al contenido de los Acuerdos de San Andrés con la creación de 5 “caracoles” como centros organizativos, sociales, culturales y económicos de 28 municipios autónomos en la zona rebelde, que conviven con municipios no rebeldes y que tienen su propio programa de desarrollo.*

Todas estas problemáticas ponen al proyecto en una situación objetivamente muy delicada para su realización. Si el proyecto no tiene en su concepción finalidades diferentes de las que se le acusan (como las de contrainsurgencia o de biopiratería) su realización podría de facto favorecer consecuencias ajenas al proyecto originario y asumir localmente riesgos no previstos. De por sí en la consulta preliminar no se incluyó la totalidad de las comunidades y organizaciones sociales interesadas, lo que puede ser causa de malentendidos y de conflictos. El EZLN ha rechazado su participación al proyecto a fin de conservar su independencia frente al Gobierno estatal, y muchas organizaciones sociales consultadas han rechazado la invitación porque se trataba de consultas formales frente a un proyecto ya diseñado y definido previamente por tecnócratas. Cabe señalar que el EZLN tiene su propio proyecto de desarrollo económico y social del cual PRODESIS no tiene alguna consideración.

### **A3 - Objetivos del proyecto**

Los objetivos generales declarados son el “manejo” y “desarrollo” del área y en particular (I 4) (citamos entre comillas del texto oficial): “reducción de la pobreza en las 16 microregiones para reducir la presión de la emigración en la zona de los Montes Azules”; “disminución de la presión sobre los recursos naturales y litigación de los procesos de degradación ambiental de la Selva”. Y, adicionalmente, a nivel institucional del Estado de Chiapas: “Reformulación y reaplicación de las políticas de desarrollo social en un sentido de desarrollo territorial participativo y sustentable”. además hay un objetivo específico (I 5): “Instrumentación de procesos y prácticas de desarrollo microregional con un enfoque territorial, participativo y sustentable”. Estos objetivos deben tener complementariedad y coordinación con otros proyectos existentes (6.2) que son varios y tal vez contradictorios. <sup>(viii)</sup>

Los resultados esperados son tres: “Aplicar nuevas prácticas de planeación participativa del desarrollo territorial sustentable”; “Demostrar y difundir la viabilidad de sistemas innovadores de producción sustentable estratégicos para el desarrollo microregional” y; “Poner a disposición de los actores sociales e institucionales un servicio de información oportuna y sistematizada”. La verificación de los resultados esperados: “la reducción de la pobreza estaría enfocada en disminuir el número de familias en las microregiones sobrevivientes con salario inferior al mínimo; la verificación de la preservación de la naturaleza ha demostrado que “en los territorios de ejecución directa del proyecto, se han difundido sistemas de producción que son estratégicos para el desarrollo microregional”. Contribuir a la reducción de la pobreza y a la disminución de la presión sobre los recursos naturales en las 16 microregiones que rodean las áreas de reserva de la Selva Lacandona implica identificar, implementar y difundir alternativas de desarrollo, basadas en sistemas de producción sustentables que incluyan la valorización del potencial agropecuario, artesanal, cultural y turístico de los territorios contemplados por el proyecto. Para el desarrollo participativo “están a disposición de los actores sociales e institucionales, servicios de información oportuna y sistematizada y los actores los usan para la toma de decisiones hacia el desarrollo sustentable.”

#### **A4 - Entidad financiera del proyecto**

El valor del financiamiento europeo es de 15 millones de Euros frente a un financiamiento equivalente a 16 millones de Euros del Gobierno de Chiapas. El financiamiento europeo no tiene la forma de “donación” sino deuda externa, entonces el empleo del dinero esta sujeto al control efectivo de la Comisión Europea. El financiamiento europeo es destinado principalmente a proyectos de formación y capacitación. Notamos que el 15% es destinado al pago de los costos del equipo de asistencia técnica internacional y en particular de un asesor en planificación y desarrollo territorial, un experto en producción y comercialización, un experto en monitoreo y evaluación de proyectos y procesos y un experto administrativo. Otro 34% es destinado a actividades de formación y capacitación, un 8% a obras infraestructurales y el restante 43% al desarrollo de las actividades económicas a impulsar (café orgánico, ganado, ecoturismo-).<sup>(ix)</sup> El financiamiento del Gobierno de Chiapas esta destinado principalmente a realizar infraestructuras de apoyo a la producción como tanques de fermentación para café, centros de acopio y bodegas, restauración de áreas ambientalmente deterioradas, instalaciones de riego y para la ganadería semintensiva, estructuras de hotelería

para el ecoturismo mientras que el financiamiento europeo es destinado principalmente a formación y capacitación y, al desarrollo económico. El proyecto PRODESIS tiene un límite de ejecución temporal entre el 2004 y el 2007 (aún falta que los contratos para la gestión del proyecto se firmen antes del 28 de Noviembre de 2006, a tres días del final del sexenio presidencial de Vicente Fox y de la gobernación de Pablo Salazar Mendiguchia).

## **B - Realización del proyecto**

### **B1 - Preparación del proyecto**

En un documento oficial del Gobierno de Chiapas con fecha septiembre de 2004 se afirma que “para la formulación del proyecto se realizaron talleres, tanto con los consejos microregionales como con las instituciones con presencia en la región, donde se identificaron los mayores problemas, las consecuencias y posibles soluciones.” No dudamos de su realización, sin embargo, es cierto que en estos talleres no participaron muchas organizaciones: los representantes de los Municipios autónomos del EZLN, ONGs locales, muchas organizaciones campesinas y en algunos casos los representantes de las organizaciones no eran reconocidos por sus bases. Parece existir un documento oficial de la C.E. en el cual el Comisario Di Girolamo registra la afirmación de algunas entidades de no haber sido consultadas.<sup>(x)</sup> Las conclusiones del trabajo preparatorio determinaron los 3 objetivos generales y los resultados esperados ya recordados. A notar que en el capítulo “Ejes estratégicos transversales” se evoca específicamente la “participación social”: “consolidando y ampliando la participación y representatividad de las bases”; “impulsando/fomentando y fortaleciendo la participación y el acceso de las mujeres con equidad”; “participación de los pueblos indios en la definición de los procesos de desarrollo sustentable”.

### **B2 - Estructura ejecutiva**

El organismo de ejecución del proyecto es la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Chiapas (SEDESO), delegada por el Gobierno del Estado, con el apoyo de un “Subcomité Especial de la Selva Lacandona” y la asistencia de un Fideicomiso, con un Director General responsable de un Comité Técnico y con la ayuda de un Comité Consultivo mexicano (con inclusión de un representante de la C.E. y eventualmente de otros organismos internacionales como las Naciones Unidas y un Equipo de Asistencia técnica Internacional (A.T.I.) escogido por la UE.<sup>(xi)</sup> El marco operativo considera un Programa Operativo Global (POG) y un

Programa Operativo Anual (POA1). El Fideicomiso incluye el Gobierno del estado representado por SEPLAFIN, la cooperación de la UE, la Fiduciaria BBVB-BANCOMER y un Fideicomisario en representación de los beneficiarios finales. El Objetivo del Fideicomiso es “constituir un fondo donde se administren de manera transparente los recursos destinados al cumplimiento de todas las acciones que contempla el Proyecto denominado PRODESIS. En este sentido las acciones serán las consideradas en el Plan Operativo Global (POG) así como los correspondientes PO Anuales que valide la Comisión Europea-.”

El Consejo Consultivo tiene el objetivo “de coordinar a las partes para lograr los objetivos a través de recomendaciones de calidad para la ejecución” y las funciones son “dar seguimiento a los procesos de planeación, ejecución y evaluación y colaborar en la difusión del proyecto.” En él participa como invitado un representante de la delegación europea en México. El Subcomité especial de la Selva tiene como objetivos “impulsar una estrategia integral para el desarrollo regional sustentable con visión de futuro para mejorar las condiciones, calidad y niveles de vida de los pueblos a partir de las capacidades y potencialidades locales.” El Comité Técnico dependiente del Director General incluye: un Director de administración; un Director de planeación; un Director de producción Sustentable; un Director del Observatorio (cada uno de los cuales asistidos para un miembro de A.T.I.); tres Coordinadores Regionales para las regiones de Ocosingo, Comitán y Palenque y en fin 16 técnicos microregionales. El organismo de Asistencia técnica Internacional al Proyecto fue seleccionado por licitación pública que fue ganada por una empresa española, EPTISA Proyectos Internacionales S.A. EPTISA es una sociedad anónima cuyas actividades principales se centran en el área de la ingeniería, arquitectura y de los servicios. En 1997 EPTISA constituyó EPTISA Proyectos Internacionales (EPI) para el desarrollo de actividades en el exterior. Se podría observar que su experiencia es inadecuada en actividades de conservación ambiental y de operación en áreas con fuerte presencia indígena. Por esta razón en Junio 2005 fue contratada una persona con el objetivo de Asesorar en la elaboración de una metodología de sistematización de experiencias, adecuada a las particularidades de PRODESIS y de sus beneficiarios”, con un contrato con duración de ¡30 días!<sup>(xii)</sup>

### **B3 - Problemas operativos**

Por la parte mexicana, la realización del proyecto implica 4 diferentes estructuras estatales con poder no simétrico y tal vez con relaciones recíprocas conflictuales: SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Chiapas, la estructura más fuerte de las 4 diferentes

estructuras involucradas); SDR (Secretaría de Desarrollo Rural); IHNE (Instituto de Historia Natural y Ecología); SEPI (Secretaría de los Pueblos Indios). Todas ellas deberían operar con “alianzas institucionales para el desarrollo local”: municipios, ejecutores locales (consejos microregionales, comunidades-), e instituciones de apoyo (ONG, organizaciones de la sociedad civil-). Y también la realización de las varias actividades implica tres niveles de decisión y que provocan a su vez conflictos por competencias recíprocas: federal, estatal y municipal.

Por la parte europea se observo la dificultad inicial de operar financieramente con Euros porque la ley mexicana prevé depósitos bancarios sólo en pesos o en dólares. Parece que los primeros 8 meses del 2004 se perdieron para encontrar una solución operativa aceptable por la transferencia del dinero a través de un Banco Internacional ya operante en México (el BBVB-BANCOMER), dinero que todavía permanece casi la totalidad en un banco en España. Otra objeción recogida es que de la parte europea falta un interlocutor con capacidad de decisión propia para estos tipos de problemas, enfrentando todas las decisiones europeas a problemas jurídicos o formales que son atrasadas por necesidad de consulta a Europa con tiempos largos de respuesta (este tipo de contrato no tiene precedentes experiencias en México). además, el representante de la U.E. del periodo inicial de las negociaciones, el Sr. Germano Straniero, ha dejado su cargo generando discontinuidad de conocimiento de los problemas. El dialogo con la contraparte sobre varios asuntos técnicos del Proyecto está confiado a técnicos “externos” contratados por la C.E. con contratos breves (por esto algunos hablan de “contratos volátiles”).

#### **B4 - Estado actual del proyecto**

Como hemos dicho el proyecto esta sensiblemente atrasado. Probablemente es la razón que originó, en diciembre de 2004, la dimisión del director de planeación Sr. Oscar Troncoso y, en abril 2005, del mismo director del proyecto, Sr. Ramón Martínez Coria, actualmente en la Secretaría de los Pueblos Indios (SEPI). Debido a otras dimisiones el equipo de dirección es renovado casi al 50% y se perdió entonces en parte la memoria histórica de los trabajos iniciales. El actual director es el Sr. Rodolfo Díaz, principal autor del Plan Cañadas que, recordamos, fue considerado en su origen un plan de contrainsurgencia. Según La Jornada del 12.08.05 “El gobierno de Chiapas y la Comisión Europea solicitarán una prórroga para la conclusión del Programa PRODESIS, informó Christian Bauteizele, jefe de la Asistencia Técnica Internacional del organismo (-) El diplomático (-) dijo que el retraso en el avance del

PRODESIS se debe en parte a que la cooperación entre México y la UE es nueva y no se han reglamentado las disposiciones para poner en marcha el acuerdo marco de cooperación, lo que ha implicado para el Gobierno de Chiapas buscar soluciones originales para aplicar el financiamiento. El acuerdo precisa que los fondos europeos están exentos de impuestos, aunque esto no es compatible con la legislación mexicana, por lo que el gobierno local tuvo que encontrar una solución.” En el mismo texto se lee que hasta hoy la Comisión Europea (CE) ha aportado 3.6 millones de Euros frente a los 15 programados. Según otras noticias recogidas en Chiapas todavía una mínima parte de estos 3.6 millones habría sido ya empleada. Según otra noticia la UE por motivo de estas dificultades y atrasos, estaría evacuando la eventualidad de reducir el compromiso financiero ya previsto.

De cualquier forma, el periodo para la ejecución de todas las actividades previstas es de 42 meses a partir de la entrada en vigor del Convenio de Financiación. La fecha final de este periodo es la fecha de finalización de las actividades. En aplicación de las reglas comunitarias de la UE en materia de ejecución financiera, todos los contratos necesarios para la gestión de este Proyecto deberán celebrarse dentro del plazo de los 36 meses posteriores a la fecha de la decisión de Financiación, es decir, antes del 28 de Noviembre 2006. Una auditoria financiera programada por la C.E. en Abril de 2005 fue pospuesta a septiembre del mismo año. Por otro lado, se acercan las elecciones del 2006 y muchos observadores están preocupados por una posible “contaminación” electoral del mismo.

## **C - Evaluación crítica del proyecto**

### **C1 - Ilegalidad del proyecto en su definición**

Un proyecto de tal envergadura desarrollado en una región donde predomina la población indígena, debería en teoría, primeramente, respetar los convenios internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas como el Convenio 169 de la OIT, sobre los derechos comunitarios de las poblaciones indígenas del mundo<sup>(xiii)</sup>, Convenio que el Estado Mexicano y algunos países europeos han ratificado. Este convenio obliga a consultar y obtener el acuerdo de las poblaciones indígenas presentes en el territorio ante de la realización de cualquier proyecto. Hay también convenios específicos obligatorios para cada una de las dos partes contrayentes: Los Acuerdos de San Andrés firmados en Febrero de 1996 por sus representantes y los representantes del EZLN y nunca transformados en Ley (la “Ley indígena” del 2000 no respeta dichos acuerdos y no es reconocida por las organizaciones

indígenas del país); por la UE el Informe de la C.E. al Consejo Europeo del 11.06.02 sobre el progreso del trabajo con los pueblos indígenas (COM - 2002 - 291) en el cual se reconoce que: “La participación activa de los pueblos indígenas desempeña un importante papel en el proceso de desarrollo, pues permite que dichos pueblos, a menudo vulnerables y desfavorecidos, modelen su propio desarrollo. La UE ya ha establecido un marco para sus actividades en este ámbito por medio de un documento de trabajo presentado en 1998 y ratificado por una resolución del Consejo de Desarrollo del mismo año[Conclusiones del Consejo de Desarrollo - 30.11.1998]”.

Para el marco de la cooperación europea con pueblos indígenas se han definido tres orientaciones concretas: integrar la cuestión de los pueblos indígenas en la totalidad de las políticas, los programas y los proyectos de la Unión; consultar a dichos pueblos sobre las políticas y las actividades que les afectan y; prestar ayuda en los ámbitos temáticos mas importantes. además el Proyecto esta en el marco del Acuerdo Global entre UE y México, acuerdo que tiene como cláusula principal la “cláusula Democrática” de respeto integral de los derechos humanos, cláusula que nunca ha sido operativa hasta hoy incluido en este caso. En realidad la consulta previa sobre el contenido y los objetivos fue muy parcial y, segundo, varias fuentes confirman que, en algunos casos, fueron consultados los responsables de organizaciones que no son reconocidos por sus bases. también muchas organizaciones no gubernamentales rechazaron participar a un proyecto con el cual no estaban de acuerdo.

## **C2 - Precedentes observaciones de CIFCA sobre el proyecto PRODESIS**

El 8 de Julio de 2004 CIFCA presento su posicionamiento frente al PRODESIS enumerando varias objeciones y proponiendo una reformulación del proyecto mismo. El documento, amplio y detallado destacaba entre otras cosas: 1) “ CIFCA considera que el planteamiento de generar las microregiones es una propuesta que necesita un debate y una participación verdadera de las comunidades indígenas que habitan en estas zonas, porque con la creación de los Consejos Microregionales se pretende introducir un nuevo espacio territorial de desarrollo con todos los cambios sociales, económicos, organizativos, de poderes, etc. que esta propuesta conlleva. ¿Cómo considerar estos Consejos Microregionales frente a los municipios autónomos y las Juntas de Buen Gobierno? La posición política explícita de los zapatistas permite deducir que no participarían de este proyecto y menos en los Consejos Microregionales.”; 2) “ CIFCA destaca que la peculiaridad del contexto social, cultural y político en Chiapas, no se maneja con transparencia ni con responsabilidad ni por el Estado de

Chiapas ni por la UE. Gran parte de las comunidades involucradas en el Proyecto han sido condicionadas y siguen conviviendo con el conflicto entre Estado y Movimiento Zapatista, pero también hay organizaciones sociales que no están ni con el Estado ni con los zapatistas. Esta situación no puede quedar al lado de un programa dirigido a planificar el desarrollo integrado de esos conjuntos humanos. La manera como se ha procedido hace tejer sospechas sobre las “verdaderas finalidades” del Proyecto de cooperación.”; 3) “ CIFCA afirma que esta preocupación no es gratuita o de prejuicio, más bien es una consecuencia de cómo se ha venido trabajando hasta ahora, llevando a cabo programas sin participación y evaluación de las propias comunidades “beneficiarias”. “

El documento concluye: “debería por tanto rediseñarse totalmente el Proyecto para que la cooperación de la UE sea una verdadera oportunidad de cohesión, de desarrollo participativo, de paz política y social, de real desarrollo sostenible, en coherencia con los principios guía de la UE. Por tanto, sin forzar la interlocución con el gobierno y su institucionalidad, en este rediseño debería garantizarse la participación de las comunidades indígenas y de sus dirigentes, del EZLN, los municipios autónomos y Juntas de Buen Gobierno, así como de las organizaciones de derechos humanos y otras ONG críticas de este proyecto, tanto en la concepción, implementación, ejecución, control y seguimiento del proyecto reformulado.”

#### **D - Consideraciones finales**

A la luz de lo ante dicho nos parece posible concluir:

**D1 - El proyecto no fue diseñado y no se esta realizando en un marco legal (C1).**

**D2 - El proyecto esta sensiblemente atrasado en su realización y esto genera desilusión y amargura y entonces una situación de conflictividad real y potencial (B4).**

En los últimos tiempos la actividad de los paramilitares en Chiapas está recuperando fuerza<sup>(xiv)</sup> y nuevas organizaciones con carácter de contrainsurgencia están naciendo en algunas zonas de las Cañadas de Ocosingo donde se ubica el proyecto. Por otro lado, hay organizaciones sociales que denuncian que el proyecto contiene riesgos de encubrir operaciones de “contrainsurgencia” como de operaciones de “biocolonialismo”. Estas acusaciones merecen más atención y un fuerte análisis. Entonces, considerando también los hechos más recientes, hacemos nuestras la conclusión de CIFCA de 2002 (C2): “debería por tanto rediseñarse totalmente el Proyecto para que la cooperación de la UE sea una verdadera

oportunidad de cohesión, de desarrollo participativo, de paz política y social, de real desarrollo sostenible, en coherencia con los principios guía de la UE.” Y esto a partir de una consulta efectiva, amplia y transparente de todos los actores sociales afectados.

#### **NOTAS:**

Naha, Agua Azul, Amador Hernández, Avellanal, Betania, Benemérito de Las Américas, Carmen Villaflores, Marqués de Comillas, Comunidad Lacandona, Francisco León, Santo Domingo, Damasco, Maravilla Tenejapa, Nuevo Huixtán, Francisco I. Madero, Río Blanco por un total de 155,000 habitantes.

Extracto estenográfico de la comparecencia del equipo UE-Dir. del PRODESIS- Consejo Consultivo en el programa televisivo Programa Barra Libre, canal de TV del Gobierno de Chiapas - 8 de Sept. 2005 h 21/22. Palabras de Carlos Cortés de UAM, miembro del C.C. Según las cuales los técnicos franceses habrían participado también a la decisión de localizar en Chiapas el proyecto PRODESIS.

Hay un plan de reubicación de las comunidades existentes en la zona de los Montes Azules que debía ser evacuada completamente. Algunas poblaciones ya se reubicaron en base a un plan que está produciendo conflictos porque las viviendas prefabricadas no son adecuadas ni se distribuyó tierras que trabajar, como en el caso de Nueva Santa Marta y de Nuevos Montes Azules. Los zapatistas se concentraron cerca de La Realidad y otras poblaciones como algunas pertenecientes a ARIC Independiente están rechazando la renunciación).

Ver mapas de la región y de la presencia militar en [www.ciepac.org](http://www.ciepac.org)

La sustentabilidad de los proyectos ecoturísticos es dudable. El ecoturismo se ve como una manera de dividir las comunidades (percepción sugerida por las mismas comunidades) y también para privatizar el control de la tierra y de los recursos naturales arriba y abajo de esa.

Reserva Ecológica de Montes Azules - Mapa

“Informe Estratégico Nacional 2002-2006 UE - México”, Pág. 8-9.

Resaltamos que el número de los proyectos existentes en las regiones es mayor y no están necesariamente coordinados. Por ejemplo el Ejército esta realizando un programa de construcción de carreteras al borde o al interior de las zonas protegidas como en Amador Hernández, carreteras el ancho de las cuales no parecen justificarse ni con razones turísticas ni de viabilidad civil. En fin, hay varios proyectos de construcción de presas hidroeléctricas (54 presas!), siendo igualmente zona incluida en el Plan Puebla Panamá. Los proyectos existentes al momento del acuerdo eran los siguientes: PIDSS del Gobierno de Chiapas (2001); PRODESIS cofinanciado por la UE y por el Gobierno de Chiapas (2003-2006); Ruta Maya; Plan Integral de Reordenamiento de la Selva Lacandona; Programa de Población, Ambiente y Desarrollo Sustentable en la Selva Lacandona (cofinanciado por el Fondo de Población de Naciones Unidas); Programa de Conversión para el Desarrollo Socioeconómico en Chiapas (cofinanciado por OXFAM e, inicialmente, por la Fundación Ford); Proyecto para el Desarrollo Conjunto de Conservación y Monitoreo de áreas Críticas en la Selva Lacandona (financiado por la Agencia para

el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos - USAID); Corredor Biológico Mesoamericano (financiado por el Banco Mundial); Manejo Sustentable de Recursos Naturales y Desarrollo en el Sudeste de México, Prosureste (cofinanciado por las secretarías de Medio Ambiente para Campeche, Quintana Roo y Chiapas y GDZ, la Agencia de Cooperación Oficial de Alemania); Proyectos de sustitución de cultivos (financiados por el BM fuera de la zona de protección Integral todavía en área PRODESIS (ex palma de aceite en la zona de Marques de Comillas y otras); PROFEPA, Programa Federal de Protección Ambiental (Noticias provenientes de varias fuentes).

## VI 2 - Presupuesto Global (en Euros)

Rubros	CE	México	Total	%
Servicios	11,157,000	805,000	11,962,000	39%
Asistencia Técnica Internacional	2,034,000	0	2,034,000	7%
Asistencia Técnica Local	2,476,000	150,000	2,626,000	8%
Auditoría, Evaluación y Monitoreo (externos)	200,000	0	200,000	1%
Estudios	680,000	295,000	975,000	3%
Formación y capacitación	5,267,000	308,000	5,575,000	18%
Intercambio de experiencias	500,000	52,000	552,000	2%
Suministros	1,253,000	9,113,000	10,366,000	33%
Equipamientos	1,253,000	1,003,000	2,256,000	7%
Insumos	0	8,110,000	8,110,000	26%
Obras de infraestructura	1,240,000	2,960,000	4,200,000	14%
Información y visibilidad	358,000	0	358,000	1%
Gastos de funcionamiento	582,000	2,307,000	2,889,000	9%
Personal nacional	0	1,491,000	1,491,000	5%
Gastos de operación	582,000	816,000	1,398,000	4%
Fondos de garantía	0	600,000	600,000	2%
Imprevistos	410,000	215,000	625,000	2%
<b>TOTAL (Euros)</b>	<b>15,000,000</b>	<b>16,000,000</b>	<b>31,000,000</b>	<b>100%</b>

Los rubros de Asistencia Técnica Internacional y Auditoría, Evaluación y Monitoreo son gestionados directamente por la Comisión Europea. La contribución de la Comunidad Europea al rubro “imprevistos” puede ser utilizado solamente con el acuerdo de la Comisión.

En el Anexo B del marco lógico del Proyecto (1.9) se define la lógica de implementación. “Durante la fase de planificación del Proyecto, al elaborar el POG, el Beneficiario podrá actualizar y/o adaptar esa matriz dentro de los límites que fijan el convenio y estas DTAs (disposiciones técnicas y administrativas). La matriz del marco lógico así adoptada formará parte del POG.”

V.1.1.1. “La Asistencia Técnica Internacional tiene como papel no sólo impulsar las actividades del Proyecto correspondientes a su ámbito de competencia, sino también transmitir al personal local su “saber hacer” y

conocimientos apropiados de modo que las entidades nacionales involucradas puedan hacerse cargo de gestionar por sí mismas estas actividades después de haber finalizado el Proyecto”.

“El personal de Asistencia Técnica Internacional será seleccionado por la Comisión Europea y el resultado será sometido al acuerdo del Beneficiario. La Comisión firmará los contratos en nombre y por cuenta del Beneficiario y efectuará directamente los pagos correspondientes sobre la base de los certificados de presencia establecidos por el Beneficiario”.

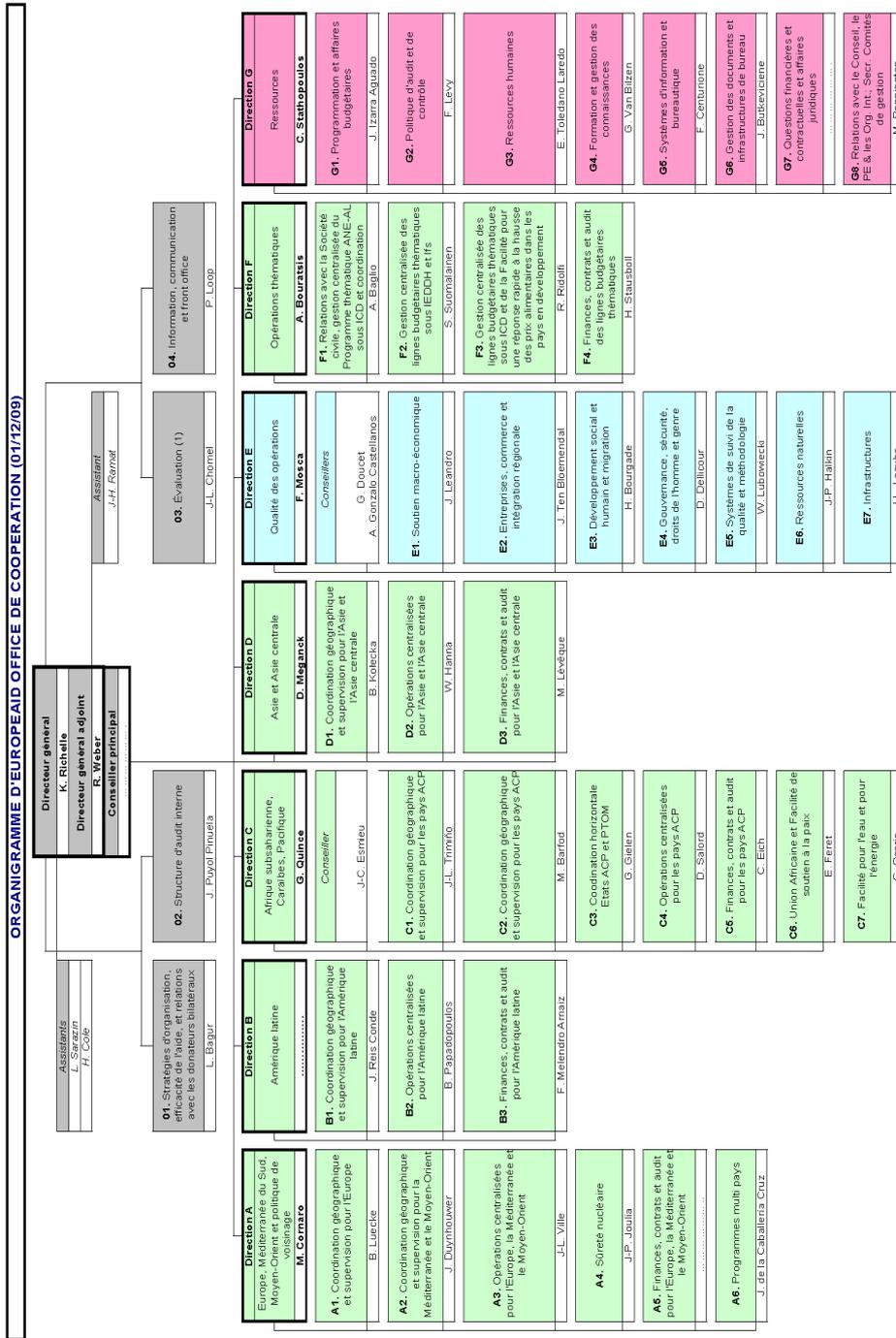
[http://216.197.119.113/jobman/publish/article\\_10495.shtml](http://216.197.119.113/jobman/publish/article_10495.shtml)

Ver [www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C169](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C169)

CONTRALINEA CHIAPAS Septiembre 2005 - artículo de Amalia Avendaño:

[chiapas.contralinea.com.mx/archivo/2005/septiembre/htm/reviven.htm](http://chiapas.contralinea.com.mx/archivo/2005/septiembre/htm/reviven.htm)

# ANNEXE IV : ORGANIGRAMME DE L'OFFICE DE COOPÉRATION EUROPEAID.

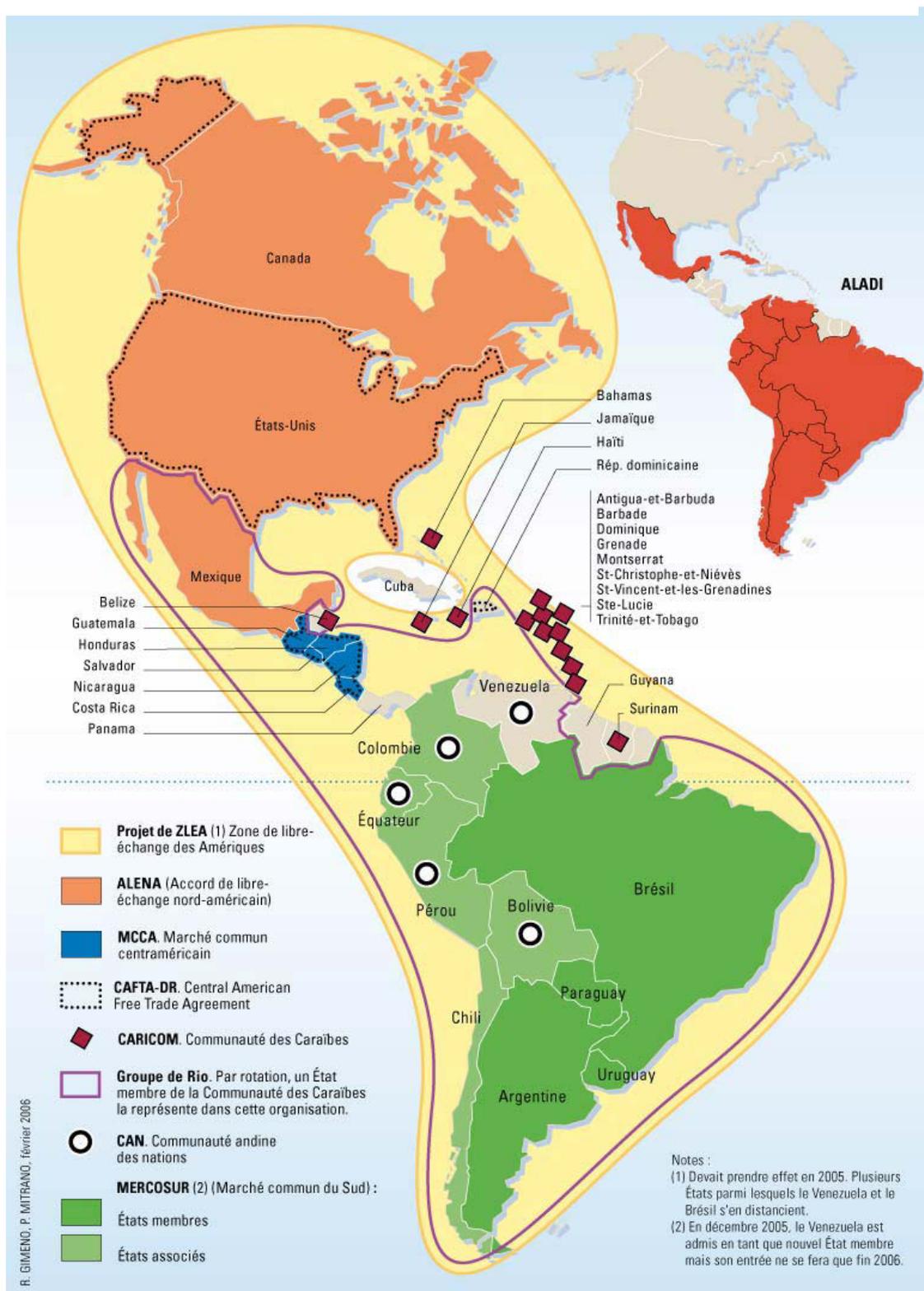


(1) Cette unité est commune aux 3 directions générales Aideo, Dev et Relex et assure la fonction d'évaluation de ces 3 Directions générales. Attachée administrativement à Aideo, cette unité fait rapport directement aux Commissaires Ferrero-Waldner et De Gucht.

## ANNEXE V : CARTE DE L'AMÉRIQUE LATINE.

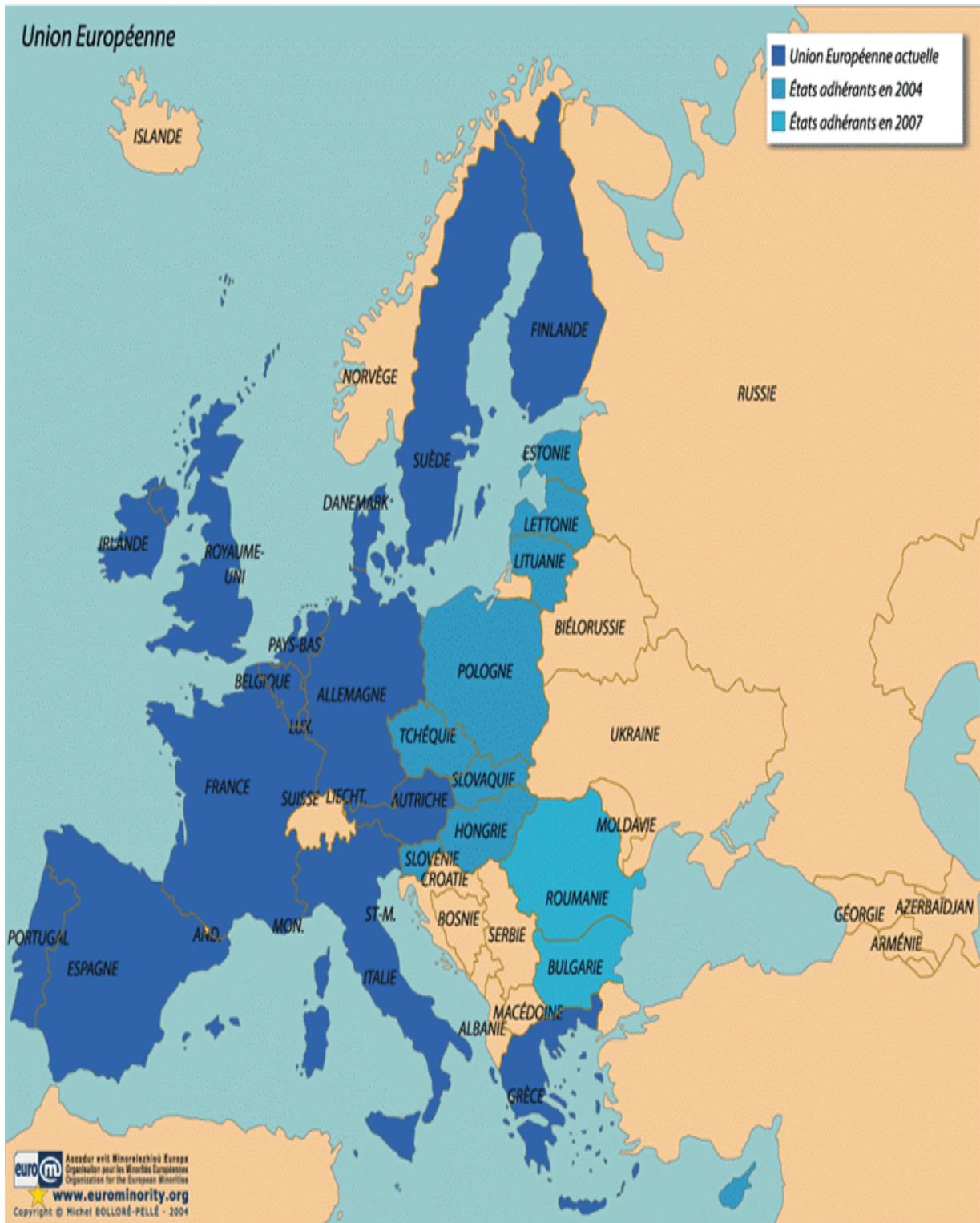


## ANNEXE VI : ENSEMBLES RÉGIONAUX EN AMÉRIQUE LATINE



© Questions internationales, numéro 18, La Documentation française, Paris, mars-avril 2006.  
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/revues/qi/sommaires/18/sommaire18.shtml>

## ANNEXE VII : CARTE DE L'UNION EUROPÉENNE



# ANNEXE VIII : CARTE DES CARAÏBES





# TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	17
ACRONYMES, SIGLES ET ABRÉVIATIONS .....	19
INTRODUCTION.....	21
<i>Le choix du titre de la thèse</i> .....	40
<i>Le choix du sujet</i> .....	42
<i>L'hypothèse de départ</i> .....	44
<i>L'approche théorique</i> .....	44
<i>Les limites du sujet</i> .....	50
<i>La délimitation du sujet</i> .....	52
<i>Les différentes théories de la décision</i> .....	55
<i>L'état de la littérature</i> .....	61
<i>Le plan de la thèse</i> .....	73
<b>PARTIE PREMIÈRE : LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE MULTI NIVEAUX : UNE MACHINERIE COMPLEXE PRODUCTRICE DE NORMES ET VALEURS DE POLITIQUE EXTÉRIEURE.....</b>	<b>77</b>
INTRODUCTION DE LA PARTIE PREMIÈRE .....	79
TITRE I : ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION THÉORIQUE POUR COMPRENDRE « L'ESSENCE DE LA DÉCISION » AU SEIN DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES .....	83
<b>Chapitre I : Rationalité, responsabilité et cohérence : les variables explicatives du processus décisionnel des institutions européennes.....</b>	<b>87</b>
<i>Section première. Le processus de décision européen, options politiques et démarches bureaucratiques</i> .....	87
Paragraphe I. Les théories de la décision politique .....	92
A. <i>Le décideur et l'embarras du choix dans la décision politique</i> .....	93
B. <i>Les variables explicatives de la décision individuelle, question de perceptions ?</i> .....	94
Paragraphe II. La décision rationnelle en politique étrangère, une explication comportementale de la décision individuelle. ....	96
A. <i>L'individu échappe au déterminisme : rationalité ou irrationalité de la décision individuelle ?</i> .....	98
B. <i>Le maître de la décision de politique extérieure européenne : l'individu dans un environnement institutionnel</i> .....	99
<i>Section deuxième. L'arbre décisionnel et sa construction à travers la nature évolutive de la décision</i> .....	100

Paragraphe I. Choix rationnel et processus cognitif : les variables d'influence de la décision .....	103
<i>A. La rationalité parfaite : chimère de la décision de politique extérieure.....</i>	<i>105</i>
<i>B. La rationalité limitée et l'incapacité des individus à traiter l'ensemble des informations dans un environnement évolutif.....</i>	<i>106</i>
Paragraphe II. L'urgence dans la prise de la décision: moins de rationalité = moins d'efficacité ? .....	109
<i>A. La capacité d'invention des décideurs politiques vers une rationalité imparfaite ...</i>	<i>112</i>
<i>B. La décision rationnelle transformée en action rationnelle pour conserver la cohérence du processus de prise de décision.....</i>	<i>113</i>
<b>Section troisième. La cohérence et transparence de la décision mise en évidence à travers la structure du processus décisionnel.....</b>	<b>116</b>
Paragraphe I. Le deuxième niveau de la décision rationnelle : les organisations et leurs rivalités opposant les différentes unités décisionnelles .....	118
<i>A. La décision organisationnelle face à la non-mesurabilité de la décision rationnelle .....</i>	<i>120</i>
<i>B. La routine du processus décisionnel déterminante de la rationalité de la décision finale.....</i>	<i>121</i>
Paragraphe II. La décision des appareils bureaucratiques, une alternative à la transparence univoque de la décision.....	122
<i>A. L'organisation versus l'acteur individuel, le jeu multi-niveaux de la décision politique .....</i>	<i>123</i>
<i>B. La lourdeur bureaucratique de l'organisation anéantissant la décision.....</i>	<i>124</i>
<b>Chapitre II : De la psychologie politique en politique étrangère: mieux comprendre la décision individuelle grâce à la complémentarité des paradigmes décisionnels. 129</b>	
<b>Section première. Trois modèles théoriques pour comprendre le phénomène de la décision politique rationnelle.....</b>	<b>130</b>
Paragraphe I. Complémentarité ou opposition des modèles théoriques explicatifs de la décision ? .....	131
<i>A. Processus, action et décision, l'équation de la rationalité décisionnelle .....</i>	<i>132</i>
<i>B. Aborder la décision européenne à travers trois modèles théoriques de la décision institutionnelle .....</i>	<i>133</i>
Paragraphe II. La décision rationnelle des institutions européennes grâce à l'équilibre du triangle décisionnel.....	135
<i>A. Gouvernance institutionnelle de l'Union européenne, le dépassement de l'individualisme .....</i>	<i>136</i>
<i>B. Une approche plus pragmatique qui dépasse celle de l'intergouvernementalisme ?</i>	<i>137</i>

**Section seconde. La dimension cognitive de l'approche néo institutionnaliste..... 139**

Paragraphe I. L'articulation des différentes composantes du processus cognitif... 141	
A. L'ordre institutionnel du triangle institutionnel européen..... 143	
B. Le processus d'institutionnalisation européen à travers la gouvernance multi-niveaux ..... 145	
Paragraphe II. Une méthode pour étudier les rapports entre les institutions et l'Europe..... 146	
A. Repérer les acteurs et leurs logiques d'action : les institutions de l'action européenne. ..... 146	
B. Cerner les interdépendances entre les institutions ..... 147	
C. Déterminer l'évolution des ordres institutionnels et leur contribution à l'édifice européen. .... 148	

TITRE II : LA CO-GOUVERNANCE DANS LA PRATIQUE INTRA-INSTITUTIONNELLE : ACTEURS, CHOIX ET IMPLICATIONS EN POLITIQUE EXTÉRIEURE, UN LONG FLEUVE PAS SI TRANQUILLE ..... 151	
---	--

**Chapitre III : Le Conseil de l'Union européenne pivot du processus décisionnel 155**

**Section première. Le Conseil de l'Union européenne : un décideur suprême  
complexe ..... 156**

Paragraphe I. Le Conseil de l'UE, dépasser les frontières nationales, être un modèle au-delà de l'Europe ..... 158	
A. Les relations extérieures du Conseil de l'Union européenne à l'égard des pays de l'Amérique latine: un dialogue asymétrique entre partenaires et institutions. .... 159	
B. Deux poids, deux mesures : la décision du Conseil de l'Union européenne, un exemple d'articulation entre les modèles organisationnel et bureaucratique de Graham Allison..... 164	
Paragraphe II. Dépendance, connivence et empiètement dans le fonctionnement intra organisationnel ..... 166	
A. Le rôle décisif du Comité « Affaires générales et Relations extérieures » (CAGRE) dans la politique latino-américaine de l'Union européenne ..... 170	
B. Lenteur, lourdeur procédurale et maigres résultats dans la coopération institutionnelle ; l'analyse des rôles du Conseil Affaires générales et relations extérieures (CAGRE) et du Comité économique et financier (ECOFIN) ..... 172	

**Section seconde. La décision du Conseil pour l'Amérique latine : une politique  
déclaratoire en décalage avec les réalisations..... 177**

Paragraphe I. L'incohérence organisationnelle, un défi à relever pour éviter les multiples contradictions dans la mise en place de l'action extérieure ..... 182	
A. La sonnette d'alarme d'une réforme décisionnelle au sein du Conseil : une nouvelle structure pour dynamiser l'action extérieure du CAGRE. .... 183	
B. Les instruments du Conseil et de la politique extérieure et de sécurité commune... 185	

Paragraphe II. L'état des réformes en faveur de la cohérence intra et inter institutionnelle dans la conduite de la PESC.....	189
<i>A. La PESC jusqu'au Traité de Lisbonne.....</i>	189
<i>B. Ce qui change pour le Conseil de l'Union européenne et la PESC, avec le Traité de Lisbonne.....</i>	193

**Chapitre IV : Le Parlement de l'Union européenne : choix politiques, groupes, alliances et coalitions d'objectifs et d'intérêts politiques..... 195**

***Section première. Le Parlement européen, un décideur en puissance qui veille sur la cohérence des politiques européennes..... 196***

Paragraphe I. L'influence grandissante du Parlement européen grâce aux procédures de Codécision, Consultation et Initiative. ....	202
<i>A. L'impact des procédures parlementaires en Amérique latine : décisions a minima, résultats a minima. ....</i>	204
<i>B. Le renforcement du rôle des Commissions Parlementaires.....</i>	207
<i>C. La coopération entre commissions parlementaires concernant l'Amérique latine : procédure efficace ou procédé cosmétique ?.....</i>	208

Paragraphe II. La démocratie multinationale des groupes politiques, influence sur les propositions de résolution du Parlement européen.....	212
<i>A. L'adoption des textes finaux : des textes trop souvent superficiels.....</i>	214
<i>B. Deux sources d'opacité pour les politiques européennes : les jeux d'influence nationale et la concurrence intra-institutionnelle. ....</i>	222

***Section seconde. Le Parlement européen : instrument privilégié au service de la convergence des politiques..... 227***

Paragraphe I. Le Parlement européen un outil essentiel en faveur d'une gouvernance supranationale.....	231
<i>A. L'élaboration, l'institutionnalisation et la diffusion de règles et valeurs partagées à travers l'europanisation des intérêts nationaux.. ....</i>	231
<i>B. National vs européen : les autres acteurs de la gouvernance multinationale européenne, l'influence directe des intérêts nationaux et privés au sein du Parlement européen. ....</i>	238

Paragraphe II. Le poids des lobbies sur le processus législatif : un mécanisme d'influence à mieux encadrer. ....	239
<i>A. Vers une démocratie institutionnelle plus inclusive : le rôle des groupes d'intérêt et les lobbyistes au sein du Parlement européen.....</i>	243
<i>B. La fiabilité des lobbies au sein des institutions européennes : la résurgence des débats sur la légitimité de la décision.....</i>	246

Paragraphe III. L'exercice du lobbying au niveau européen : le Parlement européen et les logiques de pression extérieure.....	248
<i>A. Le lobbying, aide à la décision ou élément de complexité pour les décideurs ?.....</i>	255
<i>B. Les ONG, un lobby de premier en Europe.....</i>	257

**Chapitre V : La Commission de l'Union européenne, le mythe de l'organisation purement technocratique..... 261**

***Section première. La Commission européenne : déterminer et conduire les politiques..... 261***

Paragraphe I. L'exclusivité des outils de la mise en œuvre des politiques de la Commission européenne. .... 264

*A. L'initiative au sein de la Commission européenne : le parcours du combattant..... 267*

*B. Les instruments de cadrage de la décision : Régional Strategy Papers et Country Strategy Papers ..... 269*

Paragraphe II. La Commission en action : mise en œuvre de la nouvelle stratégie européenne pour un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine ..... 270

*A. La Commission européenne et la construction d'une interdépendance économique avec l'Amérique latine à travers le Soft power. .... 276*

*B. Le rôle particulier de l'Espagne : nationalisation de la politique européenne ou européanisation de la politique nationale ? ..... 281*

***Section seconde. EuropeAid : l'outil de la Commission européenne au service de la coopération au développement..... 284***

Paragraphe I. La coopération au développement, cœur de l'activité de l'Office EuropeAid. .... 284

*A. EuropeAid, à ne pas confondre avec USAID. .... 285*

*B. Le succès limité des objectifs de la coopération au développement des Agences internationales. .... 289*

Paragraphe II. Le besoin de recomposition pour assurer l'efficacité de la Commission : les réformes du Traité de Lisbonne..... 291

*A. La logique de politisation croissante de la Commission européenne ..... 293*

*B. Le Traité de Lisbonne et l'avenir de la Commission européenne : vers une parlementarisation ou présidentialisation de l'Union européenne. .... 294*

CONCLUSION DE LA PARTIE PREMIÈRE..... 297

**PARTIE SECONDE : CONCEPTS ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE LATINO-AMÉRICAINE DE L'UNION EUROPÉENNE..... 301**

INTRODUCTION DE LA PARTIE SECONDE ..... 303

**Chapitre VI : L'interdépendance économique internationale : le cadre conceptuel ..... 309**

***Section première. La théorisation du paradigme de l'interdépendance par l'école de l'interdépendance complexe..... 313***

Paragraphe I. Le principe de l'interdépendance au service de la pacification des relations entre États. .... 318

<i>A. La mesure des relations d'interdépendance entre l'Union européenne et l'Amérique latine : au-delà de l'économique</i> .....	322
<i>B. L'économie politique internationale vs l'interdépendance de Robert Keohane et Joseph Nye</i> .....	328
Paragraphe II. Le principe de l'interdépendance à l'épreuve des relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine .....	340
<i>A. L'Union européenne se perçoit comme un modèle efficace et légitime de gouvernance qui, à ce titre, mérite d'être exporté</i> .....	343
<i>B. Asseoir la gouvernance européenne par la coopération au développement</i> .....	348
<b><i>Section seconde. La coopération au développement, dispositif privilégié de la présence européenne en Amérique latine</i></b> .....	<b>352</b>
Paragraphe I. Les acteurs et instruments de la coopération au développement de l'UE en Amérique latine .....	357
<i>A. Le rôle de la Commission européenne et d'EuropeAid</i> .....	360
<i>B. La coopération au développement et la prolifération de normes et procédures bureaucratiques</i> .....	361
Paragraphe II. Les instruments de la Commission européenne au service de l'interdépendance internationale .....	369
<i>A. Du technique au politique : un long chemin parcouru entre l'Union européenne et l'Amérique latine</i> .....	377
<i>B. Les limites de la coopération et les inquiétantes implications d'une interdépendance accrue pour la coopération au développement</i> .....	378
Paragraphe III. Bonne gouvernance, démocratie et paix, les fondamentaux de la stratégie régionale pour le développement en Amérique latine. ....	382
<i>A. La redéfinition urgente de nouveaux objectifs stratégiques de coopération face aux contraintes de la coopération au développement</i> .....	388
<i>B. La diminution préoccupante des ressources de la coopération internationale</i> .....	390
<i>C. Les effets dévastateurs des crises financières et du ralentissement économique des pays industrialisés, sur l'approche traditionnelle de la coopération</i> .....	393
<b>Chapitre VII : Interdépendance + Coopération = Sécurité : les différentes perceptions de sécurité en Europe et en Amérique Latine</b> .....	<b>397</b>
<b><i>Section première. La sécurité : fin ultime de la politique extérieure européenne</i></b> ..	<b>402</b>
Paragraphe I. Sécurité... What do you mean ? .....	404
<i>A. Entre réalité, perception et incertitudes conceptuelles</i> .....	406
<i>B. Realpolitik et politique étrangère</i> .....	407
Paragraphe II. L'approche européenne de la sécurité élargie .....	411
<i>A. La conception européenne de la sécurité en Amérique latine : sécurité coopérative, humaine et préventive</i> .....	419
<i>B. Une voie possible de la convergence politique : sécurité préventive et sécurité coopérative</i> .....	424
<i>C. Le pari d'une « Europe plus sûre dans un monde meilleur »</i> .....	430

<b><i>Section deuxième. Soft security et bonne gouvernance : deux concepts d'intérêt pour la convergence politique</i></b> .....	<b>434</b>
Paragraphe I. La <i>Soft security</i> et sa contribution à la sécurité, la prospérité et le développement extérieur de l'Union européenne.....	437
A. <i>La sécurité au cœur de l'idéal de la construction de la gouvernance européenne</i> ...	439
B. <i>L'exportation de la Soft security : un projet de multilatéralisme efficace, convergence politique et gouvernance européenne de sécurité</i> .....	443
C. <i>La « culture européenne de sécurité », synonyme de multilatéralisme effectif</i> .....	448
Paragraphe II. La sécurité en politique extérieure, préoccupation naturelle de la gouvernance européenne .....	451
A. <i>La construction d'un « champ de sécurité » en Amérique latine pour la gouvernance européenne</i> .....	456
B. <i>La conditionnalité « pacifique » et « démocratique » des accords de coopération avec l'Amérique latine : les objectifs de la « pax europæ » assurés</i> .....	457
<b><i>Section troisième. L'Union européenne se veut un modèle de « bonne gouvernance »</i></b> .....	<b>460</b>
Paragraphe I. La gouvernance européenne à la recherche de la légitimation internationale par la norme.....	466
A. <i>Les dangers du communautarisme des valeurs : le « choc culturel » des pays tiers à propos de la gouvernance européenne</i> .....	470
B. <i>La norme appelle la norme. Force et acceptabilité des valeurs « universelles » de la politique étrangère européenne</i> .....	471
Paragraphe II. La légitimation internationale de l'Union européenne par la PESC : les fondements doctrinaux de la politique extérieure de sécurité.....	475
A. <i>La coopération pérennisée en Amérique latine, les traits de l'identité extérieure de l'Union européenne</i> .....	478
B. <i>La cohérence de la politique extérieure et de coopération pour une sécurité internationale durable, marque de la gouvernance européenne en Amérique latine</i> ....	482
CONCLUSION DE LA PARTIE SECONDE.....	487
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b> .....	<b>493</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>501</b>
<b><i>I. Ouvrages généraux en Relations internationales et Sciences politiques</i></b> .....	<b>501</b>
<b><i>II. Ouvrages spécialisés</i></b> .....	<b>505</b>
Union européenne.....	505
Politique extérieure, politique étrangère européenne et PESC.....	509
Amérique latine .....	514
Analyse décisionnelle et Processus décisionnel.....	516
Sécurité.....	518
Autres ouvrages consultés .....	519

<i>III. Articles, contributions à des ouvrages collectifs, revues spécialisées et journaux.</i>	521
<i>IV. Thèses consultées</i>	537
<i>V. Publications officielles</i>	538
Publications du Conseil de l'Union européenne	538
Publications de la Commission européenne	539
Publications du Parlement européen	541
<i>VI. Autres publications officielles</i>	542
<i>VII. La méthodologie des Sciences Sociales.</i>	544
<i>VIII. Autres sources</i>	545
<i>IX. Sites Internet</i>	546
<i>X. Références complémentaires</i>	551
<i>XI. Les centres spécialisés dans les relations UE-AL</i>	553
<b>LISTE DES FIGURES</b>	<b>556</b>
<b>LISTE DES ENCADRÉS</b>	<b>556</b>
<b>LISTE DE SCHÉMAS</b>	<b>556</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b>	<b>557</b>
<b>LISTE DES GRAPHIQUES</b>	<b>558</b>
<b>INDEX</b>	<b>559</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>563</b>
<i>Annexe I : Les objectifs UE-ALC de Tuusula</i>	565
<i>Annexe II : Nouveau partenariat UE - Amérique latine à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle [COM(99) 105] final publié au Journal officiel</i>	566
<i>Annexe III : El proyecto PRODESIS Chiapas y la Unión Europea (I/II), (ALA/B7-310/2003/5756)</i>	572
<i>Annexe IV : Organigramme de l'Office de coopération EuropeAid</i>	585
<i>Annexe V : Carte de l'Amérique Latine</i>	586
<i>Annexe VI : Ensembles régionaux en Amérique Latine</i>	587
<i>Annexe VII : Carte de l'Union européenne</i>	588
<i>Annexe VIII : Carte des Caraïbes</i>	589
<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>591</b>

LA POLITIQUE LATINO-AMÉRICAINNE DE L'UNION EUROPÉENNE :  
PROCESSUS ET CONTENU  
1996-2006.

Résumé de thèse:

Il existe une politique latino américaine de l'Union européenne. Asymétries et autres décalages n'ont pas manqué dans les relations entre les deux rives de l'Atlantique. Malgré cela, le sort des deux régions est étroitement lié depuis longtemps.

Les institutions européennes, Conseil, Commission et Parlement, formant le « triangle institutionnel », constituent le sujet central de notre recherche. C'est dans le cadre de ce processus décisionnel impliquant les institutions européennes que vont s'exprimer les intérêts et objectifs de politique étrangère de l'Europe. Nous découvrons à travers l'analyse de ce long processus, à la fois original et complexe, comment l'Union et ses États membres produisent et gèrent leurs relations avec l'Amérique latine par l'interaction des politiques nationales, communautaires et intergouvernementales. Leur méthode décisionnelle correspond à une construction logique, basée sur des perceptions tant rationnelles qu'idéologiques, résultant d'une convergence des politiques nationales et des idéaux de *bonne gouvernance*. A cet égard, l'élaboration de la politique latino américaine de l'Union européenne est le résultat d'un ensemble de démarches rationnelles institutionnalisées et développées dans une structure organisationnelle. Cette dernière affirmation nous permet de dégager un corps de doctrine de la politique latino américaine de l'Union européenne. Son objectif est bien un monde de plus en plus stable, ce qui permet d'affirmer que la sécurité est au cœur de cette politique, la recherche de l'interdépendance est sa méthode et son outil est la coopération.

Mots clés :

Union européenne, Amérique latine, politique extérieure, Interdépendance, Coopération au développement, sécurité, multilatéralisme effectif, bonne gouvernance, convergence politique, processus décisionnel, triangle institutionnel, rationalité, cohérence, légitimité.

THE EUROPEAN UNION FPA TOWARDS LATIN AMERICA:  
PROCESS AND CONTENTS  
1996-2006.

Thesis abstract:

The European Union have a foreign policy with respect to Latin America. There are many asymmetries and other discrepancies in the political relationship between the two shores of the Atlantic, but in spite of this, the fate of both regions has been closely linked for years.

Our research focuses on the European institutions decision-making process form the "institutional triangle", Council, Commission and Parliament. Inside the frame of that decision-making process concerning European institutions we will find the expression of European foreign policy interest

While reviewing this long process, which is both unique and complex, we discovered how the European Union and its member states establish and manage their relations with Latin America through the interaction of national, community and intergovernmental policies.

Their decision-making method corresponds to a logical construction based on rational and ideological perceptions resulting from a convergence of national policies and ideals of "*good governance*".

In this respect, the development of the EU's Latin America foreign policy results from a series of rational steps, institutionalised and developed within an organisational structure.

This statement helps us define a body of doctrines for the EU's Latin America foreign policy. This policy is aiming for a more and more stable world, confirming that security stands at its heart, with the search for interdependence being its method and cooperation its tool.

Keywords:

European Union, Latin America, Foreign Policy, Interdependence, Cooperation for Development, Security, Effective Multilateralism, Good Governance, Political Convergence, Decision-making Process, Institutional Triangle, Rationality, Coherence, Legitimacy.

LA POLÍTICA LATINOAMERICANA DE LA UNIÓN EUROPEA:  
PROCESO Y CONTENIDO  
1996-2006

Resumen de tesis:

La política latinoamericana de la Unión europea existe. Asimetrías y otros desajustes no faltaron en las relaciones entre las dos orillas del Atlántico. A pesar de esto, el destino de las dos regiones esta estrechamente ligado desde hace tiempo.

Las instituciones europeas, Consejo, Comisión y Parlamento, formando el "triángulo institucional", constituyen el tema central de nuestra investigación. Es dentro del marco del proceso de decisión implicando las instituciones europeas, que se expresan los intereses y objetivos de política exterior. Descubrimos así, a través el análisis del largo proceso de decisión, a la vez original y complejo, como la Unión Europea y sus Estados miembros producen y dirigen sus relaciones con América Latina mediante la interacción de políticas nacionales, comunitarias e intergubernamentales. Su método de decisión corresponde a una construcción lógica, basada en percepciones a la vez racionales e ideológicas, resultado de la convergencia de políticas nacionales y de ideales de *buena gobernanza*. A este efecto, la elaboración de la política latinoamericana de la Unión europea es el resultado de un conjunto de gestiones racionales institucionalizadas y desarrolladas dentro de una estructura organizacional. Esta última afirmación nos permite identificar un cuerpo doctrinal de la política latinoamericana de la Unión Europea. Su objetivo es un mundo cada día mas estable, lo que permite afirmar que la seguridad es el corazón de esta política, la búsqueda de la interdependencia es su método y su instrumento, la cooperación.

Palabras clave:

Unión Europea, América Latina, Política exterior, Interdependencia, Cooperación al desarrollo, seguridad, multilateralismo eficaz, buena gobernanza, convergencia política, proceso de decisión, triangulo institucional, racionalidad, coherencia, legitimidad.