

# Y A-T-IL UN PILOTE DANS LA GESTION DES CRISES ? ATTENTES ET ENJEUX DE COHÉRENCE DANS LES INTERVENTIONS EUROPÉENNES EXTÉRIEURES

Yves BUCHET de NEUILLY

*Professeur de science politique, université Paris I Panthéon-Sorbonne, CESSP*

## Résumé

À travers l'exemple de la gestion européenne des crises en République centrafricaine, cet article vise à saisir les enjeux plus généraux de la division du travail de gestion de crise et de l'articulation entre acteurs intervenant dans une pluralité de secteurs des relations internationales (diplomatie politique, sécurité collective, développement, aide humanitaire) mis en tension par les attentes de coordination, de cohérence, d'approche intégrée. L'article montre ainsi que les gestionnaires de crises sont pris dans des dynamiques de coopération concurrentielle pour le contrôle et l'allocation de ressources publiques. La labellisation d'une situation comme « crise » ouvre des habilitations, des opportunités d'actions et de revendications, tout en soulevant potentiellement d'intenses enjeux de coordination.

## Mots-clefs

Gestion des crises, approche globale, SEAE, sociologie des relations internationales

## Abstract

— *Is there a pilot in crisis management? Expectations and issues of coherence in European international interventions – Through the example of European Union response to the crisis in the Central African Republic, this paper aims to grasp the more general issues of the division of labor in crisis management and the articulation between actors intervening in a plurality of sectors of international relations (political diplomacy, collective security, development, humanitarian aid), all of which are put under pressure by expectations of coordination, coherence, and integrated approach. The paper shows that crisis managers are caught up in the dynamics of competitive cooperation for the control and allocation of public resources. The labeling of a situation as a “crisis” opens opportunities for action and claims, while potentially raising intense coordination issues.*

## Keywords

Crisis management, comprehensive approach, EEAS, sociology of international relations

La cohérence de l'action internationale de l'Union européenne, préconisée explicitement dans les traités, a rencontré un certain succès comme projet bureaucratique sous les termes d'approche globale. L'un des aspects les plus importants et les plus sensibles de cet objectif porte sur sa dimension intersectorielle, ce qui est particulièrement visible lorsque l'on se penche sur les pratiques européennes de gestion des crises. Certains acteurs européens de la gestion des crises ont d'ailleurs participé à l'institutionnalisation et à la consolidation normative des attentes de cohérence. Certains de ces acteurs se sont ensuite saisis de ces dispositions pour porter des revendications de cohérence. Mais comme nous le verrons, derrière la notion assez consensuelle de «cohérence», se cachent des rivalités et de profondes luttes de pouvoirs bureaucratiques. La cohérence est une forme d'arbitrage qui ne dit pas son nom. Elle hiérarchise des attentes et des intérêts qui ont comme particularité ici d'être portés dans des secteurs différenciés de l'action publique internationale. Et pour cette raison, principalement, elle demeure souvent limitée à un narratif *post hoc* ou à des vœux pieux.

L'article se développe en cinq parties. La première apporte des éléments utiles pour construire scientifiquement le problème de la cohérence dans la gestion des crises. La seconde explique comment l'objectif de cohérence s'est institutionnalisé, dans les traités et dans l'organisation bureaucratique. La troisième partie montre, principalement à travers l'exemple du cas de la gestion des crises en Centrafrique, comment s'expriment les demandes de cohérence et quels sont leurs enjeux. Dans une quatrième partie, nous étudierons les résistances bureaucratiques aux revendications imbriquées dans ces demandes de cohérence. Et nous montrerons enfin, en conclusion, pourquoi il est structurellement si difficile de satisfaire cet objectif <sup>1</sup>.

## **ANALYSER LE PROBLÈME DE LA COHÉRENCE DANS LA GESTION DES CRISES**

Pour bien comprendre pourquoi la gestion des crises est un terrain particulièrement propice à la formulation d'attentes de cohérence, il est nécessaire de préciser au préalable comment cette pratique peut être scientifiquement appréhendée. La science politique offre de nombreux outils pour analyser les activités de gestion de crises. La « crise » et sa « gestion » peuvent être saisies comme une construction sociale, un processus d'intéressement, une mise en récit, un travail de mobilisation, de mise sur agenda, un mode de prise de décision, une activité bureaucratique (Angeli Aguiton *et al.*, 2018 ; Rhinard, 2019 ; Tardy, 2009). Ce qui correspond effectivement à de fréquentes initiatives d'acteurs, aux succès inégaux. La tentation d'étudier ainsi la gestion des crises est d'autant plus forte que le terme de crise est omniprésent dans le discours public. Et il semble d'autant plus pertinent de la saisir que

1. Cet article s'appuie sur une vaste enquête empirique, entamée en 2014, sur le déclenchement et la reconfiguration des interventions internationales en République centrafricaine à la suite du coup d'État de 2013. De nombreux entretiens ont été menés à Paris, Bruxelles, New York, Washington et Genève. Ce sont principalement des données recueillies à Bruxelles, à la Commission européenne, au Service européen d'action extérieure et à la représentation de la France auprès de l'Union européenne, en 2014 et en 2015, qui nous serviront ici. Les dynamiques étudiées dans cet article ne sont en rien spécifiques au cas centrafricain. Nous avons déjà pu les percevoir lors de précédentes recherches et elles sont toujours à l'œuvre.

les dirigeants politiques fixeraient avant tout leur attention sur les crises. La crise canalise l'attention. Elle est une priorité d'agenda.

Pour être plus précis, l'observateur constate aisément que certaines priorités d'agenda sont qualifiées de crises (sans oublier par ailleurs que pour les acteurs il y a aussi des situations perçues et qualifiées de crise qui ne sont pas des priorités d'agenda, même lorsque cette qualification n'est pas controversée – les acteurs parleront alors, par exemple, de crises oubliées). Cette précision a une portée significative, car elle conduit à renverser le regard. Plutôt que de partir des « crises » ou des acteurs qui tentent d'imposer une définition critique d'une situation, quelles que soient la position et les motivations de ces acteurs, il peut être analytiquement aussi efficace de s'intéresser à ce que font, concrètement, les acteurs dont la responsabilité est de gérer des crises, quitte peut-être à laisser complètement de côté la notion de crise et le travail de mise en crise. La « crise » peut être un impensé de l'action bureaucratique des gestionnaires de crise et il est tout à fait possible que soient initiées des opérations de gestion de crise dans des lieux où, du point de vue même des gestionnaires de crise, il n'y a pas véritablement de « crise » (Buchet de Neuilly, 2006, 2009).

Car ce qui compte, ce n'est pas seulement de résoudre le problème que constitue telle ou telle crise – même si les acteurs raisonnent principalement sur le mode rationnel de la résolution de problème, d'optimisation des moyens pour satisfaire un objectif. Ce qui compte, c'est d'agir. Et ce qui permet d'agir, ce n'est pas l'existence d'une crise. Car les situations paramétrables en crise ne manquent jamais. Ce qui permet d'agir ce n'est pas l'existence d'une crise mais la disponibilité, le contrôle, d'un instrument de gestion de crise – et à travers cela la disponibilité d'une habilitation et d'une compétence suffisamment reconnue pour intervenir en tant qu'acteur de la gestion de crise. C'est ce qu'observait par exemple l'universitaire américain Michael Barnett, détaché à la mission américaine auprès de l'ONU à l'époque du génocide rwandais. Bouleversé par ce qu'il venait de vivre et soucieux d'objectiver les logiques de l'action bureaucratique à laquelle il s'était acculturé, il constatait que pour être un gestionnaire de crise efficace, le plus important n'était pas de bien connaître les enjeux et les protagonistes de la région en crise (le problème à résoudre) mais de maîtriser les savoir-faire de la bureaucratie de gestion de crise, les instruments, les réseaux, les process, les règles pragmatiques du jeu onusien (Barnett, 1997).

La gestion des crises, comme toute activité organisée, relie des acteurs en coopération concurrentielle. Et comme dans toute activité organisée, les acteurs sont confrontés à des enjeux de division du travail et de hiérarchie. Un gestionnaire de crise efficace a non seulement une très bonne compréhension des process politiques et bureaucratiques mais il est également capable de se positionner dans ces process en valorisant ses savoir-faire et ses instruments.

Les instruments de gestion de crise dans une organisation comme l'Union européenne, l'ONU ou toute autre organisation sont les marqueurs d'une zone de compétence, d'une capacité et d'un territoire d'intervention. C'est non seulement la disponibilité de l'instrument qui rend possible l'intervention de gestion de crise, mais dans une organisation comme l'Union européenne, dont les périmètres bureaucratiques et l'espace des possibles de l'action politique collective sont constamment testés et en mouvement, les actrices et les acteurs sont fortement – et même structurellement – incités à innover, à façonner de nouveaux outils, de nouvelles solutions et à trouver les problèmes, les crises, qui leur permettent d'activer ces solutions, ces instruments, pour essayer d'améliorer ou de protéger leur zone de compétence.

Et pour en revenir à la question des crises, on peut observer qu'il est souvent assez rentable, et même dans certains cas indispensable pour assurer sa survie bureaucratique, de qualifier ou de requalifier son activité comme de la « gestion de crises » et de s'affirmer

gestionnaire de crise. Dans l'organisation, la crise correspond souvent à des priorités d'agenda des dirigeants politiques et donc à des allocations de moyens, de ressources.

Pour bien comprendre le raisonnement, il faut rappeler que ce n'est pas une situation considérée comme une crise qui devient une priorité d'agenda. Ce sont certaines priorités d'agenda qui, par définition, relèvent de la gestion de crise. Et c'est en regardant les processus comme cela que l'on comprend mieux aussi pourquoi une partie de l'activité de gestion de crise n'a pas grand-chose à voir avec les enjeux locaux de la région « en crise ».

Pour le dire autrement, l'engagement des ressources d'une organisation internationale ou d'un État repose bien souvent sur des dynamiques largement exogènes aux enjeux locaux de la crise, notamment sur des concurrences entre États, organisations ou bureaucraties, qui investissent la crise pour construire et consolider leurs instruments et leurs capacités globales de politique étrangère. Ce qui se passe précisément sur le terrain en crise est bien souvent assez mal connu, car ce qui compte d'abord ce ne sont pas les faits, mais la qualité et la position sociale de ceux qui interviennent (Buchet de Neuilly, 2019).

Donc, pour étudier l'activité des gestionnaires de crise, plutôt que de faire une géopolitique de la crise et de revenir sur un historique de la conflictualité locale, il est scientifiquement tout aussi productif de partir des intérêts, des positions et des logiques d'action des gestionnaires de crise ou de tout autre intervenant dans un processus de gestion de crise.

Le cas des interventions internationales de gestion de crise en République centrafricaine dans les années 2010 est à ce titre particulièrement révélateur. L'analyse sera centrée sur les initiatives européennes qui participent d'un engagement collectif international plus vaste (dernière opération de maintien de la paix créée par l'ONU, qui succède à une opération de l'UA et de l'organisation sous-régionale), d'une ampleur étonnante au regard du peu d'intérêt (économique, politique et sécuritaire) que présente la situation dans ce pays pour les autres États du monde (hormis les pays voisins).

Constatons tout d'abord qu'une pluralité d'acteurs européens, DG DEVCO (devenue DG INTPA en 2021) et DG ECHO de la Commission européenne, plusieurs services du SEAE, plusieurs groupes de travail du Conseil sont intervenus et intervenaient même depuis longtemps dans la gestion internationale des dossiers centrafricains. La Centrafrique, comme d'autres régions (la Somalie, la RDC...), est depuis plusieurs décennies à l'agenda européen de la gestion de crise, avec une intensité variable.

Constatons également que l'activité de gestion de crise est institutionnalisée, routinisée et plurisectorisée. Pour comprendre comment les acteurs investissent la gestion des crises, il faut tenir compte de cette différenciation structurelle de l'espace des relations internationales. À l'instar de ce que l'on observe à l'intérieur des États, les relations internationales n'opèrent pas sur une seule et unique scène. La sectorisation des activités dans les États se manifeste également dans les relations entre États. Les politiques publiques nationales sont imbriquées dans des processus de régulation et d'interdépendances mondiales. Même les pratiques principalement orientées vers l'action internationale sont structurellement différenciées, ce que l'on peut rapidement saisir en percevant la spécificité des ressources opérant dans l'un ou l'autre des secteurs des relations internationales. Disposer de l'arme nucléaire est très utile et assure une position de force dans les relations de sécurité internationale. En revanche elle ne présente aucun intérêt lorsqu'il s'agit de peser sur la régulation du commerce international, sur l'allocation de l'aide au développement ou sur la répartition mondiale des vaccins contre le Covid-19. Il est ainsi possible de différencier approximativement, par exemple, le secteur de l'aide au développement, le secteur de l'aide humanitaire, le secteur de la régulation internationale du commerce, le secteur de la diplomatie politique, le secteur de la sécurité militaire, le secteur du renseignement ou encore le secteur de la justice pénale internationale.

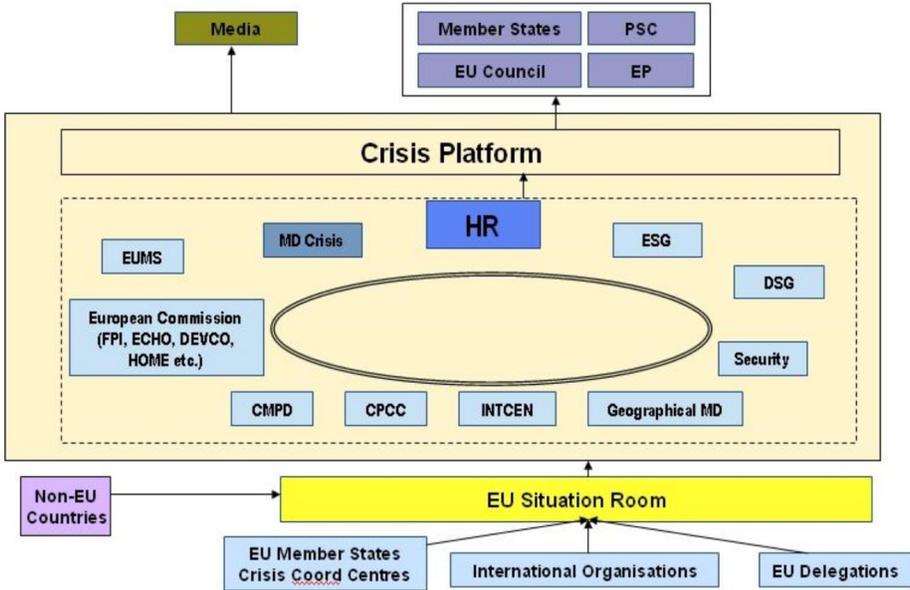
Contrairement à la plupart des autres organisations internationales, l'Union européenne dispose d'instruments d'action (parfois modestes) dans l'ensemble de ces secteurs. L'UE dispose d'un vaste répertoire qui est depuis longtemps perçu comme un moyen potentiel d'affirmer le rôle et la puissance de l'Union européenne dans le monde. En matière de sécurité collective, par exemple, l'UE n'a pas de moyens militaires comparables à ceux de l'OTAN, mais son spectre d'intervention, au-delà des aspects purement militaires, est bien plus large.

Il serait toutefois erroné de considérer que l'amplitude plurisectorielle des instruments européens potentiellement investis dans la gestion des crises constitue nécessairement et d'emblée une ressource pour s'imposer face à des concurrents. L'articulation entre les différents instruments de l'action extérieure européenne est un enjeu complexe et une source récurrente de tensions bureaucratiques. Le renforcement et la coordination des instruments européens de l'action extérieure étaient au cœur de la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) dans le traité de Lisbonne. Nouvelle institution accueillie avec méfiance par les administrations en place, les membres du SEAE devaient construire leur place en construisant des capacités, des instruments (Vanhoonacker and Pomorska, 2013) et, parmi eux, des dispositifs de coordination (Murdoch, 2012).

## **L'INSTITUTIONNALISATION DES ATTENTES DE COORDINATION ET LEUR EXPRESSION LORS DE LA CRISE CENTRAFRICAINE**

Chaque processus de gestion de crise est, dans les instances européennes, une opportunité de consolider et de modifier les arrangements bureaucratiques mis en place pour articuler les différents aspects de l'action européenne de gestion de crise. Certains acteurs poussent pour construire et utiliser des dispositifs intégrés de pilotage, comme la plateforme de crise du SEAE (Tercovich, 2014).

Schéma n° 1 : La plateforme de crise du SEAE en 2014 <sup>2</sup>



Source : EEAS Crisis Response and Operational Coordination Department.

Le SEAE, organisation « interstitielle » (Bátora, 2013), a agrégé, à partir de 2009, des ressources et des compétences de la Commission européenne et du Secrétariat général du Conseil des ministres de l’UE. Sa mise en place a donné lieu à nombreux commentaires acerbes, nourris du constat qu’ils n’avaient en rien réduit les concurrences institutionnelles et bureaucratiques européennes. Au milieu des années 2010, l’UE apparaissait encore plus paralysée, contrastant avec la décennie 2000 qui pouvait presque faire office d’âge d’or de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) <sup>3</sup>.

Alors que, dans la foulée des processus révolutionnaires nommés printemps arabes et du désengagement américain d’Irak, les conflits violents se multipliaient aux portes de

2. Signification des abréviations : HR : High Representative (Haut Représentant pour la PESC), ESG : Executive Secretary General (secrétaire général du SEAE), DSG : Deputy Secretary General (secrétaire général adjoint du SEAE pour la PESC et la réponse aux crises), Geographic MD : Geographic Managing Directorates (directions géographiques), INTCEN : Intelligence Analysis Center (Centre de situation et du renseignement de l’UE), CPCD : Civilian Planning and Conduct Capability (Capacité civile de planification et de conduite), CMPD : Crisis Management and Planning Directorate (Direction de la planification de la gestion des crises), FPI : Service for Foreign Policy Instruments (Service des instruments de politique étrangère), ECHO (DG Protection civile et opérations d’aide humanitaire européennes), DEVCO : DG for International Cooperation and Development (DG Coopération internationale et développement), HOME : DG Migration and Home Affairs (DG Migrations et affaires intérieures), EUMS : EU Military Staff (état-major de l’Union européenne), MD Crisis : Crisis Managing Directorate (Direction de la gestion de crises), PSC : Political and Security Committee (Comité politique et de sécurité de l’UE), EP : European Parliament (Parlement européen).

3. “Ultimately, then, the appointment of Ashton, the creation of the EEAS, and the new structure of the CMPD cannot prevent these civilian–military, and Commission–EEAS, disputes from undermining the conduct of EFP in general and the CFSP/CSDP in particular” (Michael Smith, 2013, 1309).

l'Europe, l'UE n'avait entrepris aucune opération militaire terrestre en théâtre hostile depuis EUFOR Tchad-RCA en 2007-2008. L'UE continuait toutefois d'intervenir massivement dans le domaine de l'aide humanitaire et d'allouer des milliards d'euros à ses politiques de voisinage et d'aide au développement. Les nouveaux organes, avec leurs nouveaux instruments, ajoutaient à la « confusion », à « l'inefficacité » de l'UE, le SEAE étant incapable d'« améliorer la cohérence de la politique étrangère et de sécurité » (Smith, 2013, 1301).

Ce serait donc d'abord cela, un manque de cohérence, de coordination, dont souffrirait l'UE ; un problème de pilotage, de stratégie, de capacité à mieux orienter et rationaliser ses engagements. Car tous reconnaissent aussi que l'UE est l'organisation internationale qui dispose de la plus vaste palette de ressources pour intervenir dans les situations de crises et de conflits intra- et internationaux : « L'Union dispose d'un vaste éventail de politiques, outils et instruments pour relever ces défis – dans des domaines allant de la diplomatie à l'aide humanitaire en passant par la sécurité, la défense, la finance, le commerce et la coopération au développement. Elle constitue la première puissance commerciale mondiale et, prise dans son ensemble, le premier donateur d'aide publique au développement et d'aide humanitaire » (Commission européenne, 2013). L'une des raisons d'être et l'un des axes d'activité du SEAE reposent alors sur la mise en place d'une approche globale (*comprehensive approach*), rebaptisée par la suite approche intégrée, qui permettrait de mieux articuler toutes ces dimensions de l'action extérieure, en particulier dans les zones de crise.

À la fin de l'année 2013, la situation en République centrafricaine est considérée comme une priorité de gestion de crise. Les violences et les exactions s'y multiplient, commises par le mouvement Seleka, soutien de Michel Djotodia, président centrafricain autoproclamé à la suite d'un coup d'État, et par leurs opposants, les milices anti-balaka. Des dizaines de villages sont détruits, plusieurs milliers de Centrafricains sont tués et plus d'un million sont déplacés et vivent dans un extrême dénuement. Le difficile processus de transition politique est pour partie tributaire de relations complexes avec les pays voisins, avec la France, ancienne puissance coloniale, et avec les organisations internationales (Carayannis et Lombard, 2015 ; Marchal 2015 ; Ceriana Mayneri, 2014). Les opérateurs européens ont été particulièrement présents, engageant des ressources financières, humaines et techniques, dans tous les domaines d'action de la politique extérieure de l'UE (diplomatie, sécuritaire, humanitaire, développement, droits de l'homme, justice pénale...). Pour la première fois depuis sept ans, l'UE a lancé une opération militaire terrestre de haute intensité, EUFOR RCA. La délégation de l'Union européenne est restée, avec l'ambassade de France, la seule représentation occidentale ouverte à Bangui au plus fort des tensions et des massacres qui agitaient le pays et sa capitale.

Dans quelle mesure la cohérence et la coordination étaient-elles possibles et constituaient-elles un enjeu de ces engagements ?

La « coordination », la « cohérence » sont souvent au cœur des luttes d'institution (Gaxie, 1997, 271). Pour beaucoup, la « faiblesse » politique de l'Union européenne sur « la » scène internationale proviendrait de cette incapacité à faire émerger une direction politique, stratégique. Nombreux sont les acteurs qui, soit revendiquent un leadership, une capacité à canaliser et structurer les interventions européennes, soit proposent leurs services d'intermédiaire, d'*honest broker*, pour articuler les engagements et les cadrer politiquement, soit encore, parce qu'ils contrôlent un instrument, veillent à maîtriser le processus de coordination en organisant eux-mêmes les échanges.

La revendication de cohérence dans l'action extérieure de l'UE n'est pas une lubie de quelques hauts fonctionnaires marginalisés. Fin 2013, la Commission et le SEAE ont présenté officiellement au Parlement et au Conseil une communication conjointe sur l'approche globale : « Le traité de Lisbonne définit les principes et objectifs de l'action

extérieure de l'Union européenne. En vue d'atteindre ces objectifs, le traité préconise une cohérence entre les différents domaines d'action extérieure de l'Union et entre ceux-ci et les autres politiques de l'Union. » (Commission européenne, 2013). Cette communication était prolongée par les conclusions du Conseil Affaires étrangères de l'UE, rappelant que l'« Union européenne et ses États membres peuvent exercer au niveau international une capacité sans équivalent à combiner de manière cohérente des politiques et des instruments se rapportant à un large éventail de domaines qui vont de la diplomatie, de la sécurité et de la défense au financement, au commerce, au développement et aux droits de l'homme, ainsi qu'à la justice et la migration. Cela contribue grandement à la capacité de l'Union à jouer un rôle positif et transformateur dans ses relations extérieures et en tant qu'acteur mondial. » (Conseil Affaires étrangères, 2014).

La difficulté que soulèvent toutefois ces attentes est qu'elles reposent implicitement sur la croyance en l'unicité de la scène internationale. Un « acteur mondial » pour une « scène mondiale ». Or l'UE est une catégorie pratique rarement pertinente, en tant qu'isolat, d'un point de vue analytique. Car cet isolat masque les espaces dans lesquels sont réellement insérés les acteurs et les périmètres d'agrégation des ressources qui bien souvent ne sont pas circonscrits aux institutions européennes ni aux 27 États membres. Prenons un exemple majeur des politiques européennes : la libre circulation des personnes. L'espace Schengen inclut des pays non membres de l'UE (Islande, Norvège, Suisse) et n'inclut pas certains États membres (Bulgarie, Chypre, Croatie, Roumanie). De même, tous les États membres de l'UE ne font pas partie de la zone euro et, pour prendre un dernier exemple dans le domaine de la gestion des crises, les États contributeurs de la Task Force Takuba au Sahel, créée en 2020, ne sont pas tous membres de l'UE (Norvège, Royaume-Uni) et seule une minorité des États membres fournit des personnels militaires.

À cela s'ajoute cette autre croyance selon laquelle l'UE pourrait être un acteur rationnel qui définit d'abord ses objectifs puis qui maximise ses moyens (par l'approche globale) pour les satisfaire : « Les politiques et les priorités de l'UE devraient découler d'objectifs stratégiques communs et d'une vision commune claire de ce que l'UE veut collectivement obtenir dans le cadre de ses relations extérieures ou d'une situation particulière de conflit ou de crise » (Conseil Affaires étrangères, 2014). Comme pour toute organisation, les décisions prises au sein de l'UE sont le plus souvent redevables de routines, de procédures standards, de marchandages politiques et bureaucratiques, autant de logiques de la prise de décision qui sont assez éloignées du modèle de l'acteur rationnel (Allison and Zelikow, 1999).

En réalité, l'enjeu de ces communications, déclarations et conclusions officielles – expressions et produits de marchandages, de revendications politiques et bureaucratiques – est au moins autant de cristalliser des points d'appui dans les débats et les échanges au sein même des institutions européennes que de prendre position, au nom de l'UE, dans les échanges internationaux.

## **S'IMPOSER COMME GARANT DE LA COHÉRENCE**

Puisque l'Union européenne dispose d'une vaste palette d'instruments pour répondre à la vaste palette d'enjeux présents dans les crises sécuritaires, leur coordination et la construction d'une vision stratégique d'ensemble pour « gérer la crise » peuvent être présentées comme une nécessité évidente :

« On a de la chance avec cette communication de la Commission, qu'on a beaucoup poussée, parce que maintenant on a une sorte de base politique pour faire ça. Une crise a toujours plusieurs dimensions et nous on a plusieurs instruments. C'est complètement basique comme raisonnement. C'est fou, mais ce n'est pas encore la réalité. Une crise a plusieurs dimensions, l'UE a plusieurs instruments qui obéissent à plusieurs processus différents. Il faut les mettre ensemble et les piloter. »<sup>4</sup>

Ce constat apparaît d'autant plus convaincant qu'il repose implicitement sur le raisonnement rationnel moyens/fin, puissamment ancré et partagé : un problème (une crise) identifié nécessite le recours à des moyens appropriés : « c'est une crise multidimensionnelle qui appelle une réponse multidimensionnelle »<sup>5</sup>.

En réalité, non seulement « la réponse multidimensionnelle » est une solution à la recherche d'un problème et elle constitue elle-même un enjeu et un problème bureaucratique (indépendamment de toute « crise »), récurrent et structurellement insoluble.

Au sein de l'Union européenne, comme au sein de l'ONU avec les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles (Jasper and Morland, 2015) ou encore de l'OTAN (où l'approche globale a également été prônée, lors des sommets de Lisbonne en 2010 puis Chicago en 2012, et réévaluée en 2017), c'est la construction d'instruments multidimensionnels et les enjeux de pouvoir sur les ressources organisationnelles qui favorisent la perception et le cadrage multidimensionnels des crises (Lavallée et Pouponneau, 2016). La disponibilité des moyens n'est pas seulement une condition mais aussi un moteur dans le processus d'identification des problèmes. Et d'un point de vue analytique, les enjeux de la crise peuvent être alors appréhendés comme les enjeux du contrôle des instruments de gestion de crise, l'émergence et la trajectoire de ces derniers étant largement déconnectées des dynamiques locales de la crise.

Des instruments de coordination étaient disponibles au SEAE. Certains espéraient, en les utilisant, s'imposer dans un rôle de coordination, d'intégration, de mise en cohérence. Les conditions d'usage n'étaient toutefois pas toujours réunies.

« La plateforme de crise, c'est un concept tout bête. Juste de mettre les gens autour de la table, réunis soit par la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères, soit par le secrétaire général du SEAE, soit par le Managing Director réponse aux crises plus le Managing Director géographique de la zone concernée. Et autour de la table, on a les militaires, les développeurs, les humanitaires, vraiment tout le monde. Toute la panoplie. Dans le but de dire : "Voilà. Voilà la ligne." Et après on y va. Alors, il y a plusieurs choses qui expliquent que ça ne marche pas très bien encore. La réalité, le constat que l'on fait, c'est qu'alors que ceci devrait être la règle, c'est encore l'exception, les plateformes de crise. [...] Sur la RCA, on a réussi à organiser une plateforme de crise en juin. Suite à quoi une mission inter-service a été déployée à Bangui. Ça a permis de pousser la mobilisation des instruments, etc. Depuis, je crois qu'il n'y a eu qu'une seule plateforme de crise. Pour le reste, ce sont des petites réunions, une fois ça s'appelle "coordination meeting", une autre fois se sont des réunions au niveau des rédacteurs, le niveau le plus bas, ou on fait des VTC avec la délégation. »<sup>6</sup>

4. Entretien avec un haut fonctionnaire du SEAE, Bruxelles, avril 2014.

5. *Ibid.*

6. Entretien avec un haut fonctionnaire du SEAE, Bruxelles, mai 2014.

Il est d'autant plus difficile pour le SEAE de s'imposer comme le lieu central de la coordination qu'il est lui-même hautement fragmenté.

« Même au sein du SEAE, on voit dans des entités comme le CMPD, l'EMUE... C'est pas toujours top au niveau de la coordination. Je vais vous dire franchement ce que j'en pense, quand vous prenez l'organigramme du SEAE, il n'y a aucun lien hiérarchique. Certains organismes ne sont reliés, ne sont subordonnés, à personne. Ce sont des électrons libres. Et chaque électron libre n'a comme priorité que d'assurer sa propre sauvegarde, sa raison d'exister, sa raison d'être, quitte à ce que cela se fasse au détriment des autres. Ce n'est pas ce qui se fait de mieux en termes d'optimisation des moyens. » <sup>7</sup>

Les clivages et les concurrences qui structuraient les jeux bureaucratiques européens dans le domaine de la politique étrangère (entre notamment les acteurs communautaires du développement et les acteurs de la sécurité collective de la PESC) avant le traité de Lisbonne ont été largement internalisés et reproduits au sein même du SEAE (Smith, 2013). Le lancement d'une nouvelle opération militaire en Centrafrique, EUFOR RCA, plaçait le CMPD (Crisis Management Planning Directorate) sur le devant de la scène. Les opérations militaires sont particulièrement sensibles et visibles politiquement. Le CMPD rédige des propositions initiales et surtout un document clé du processus décisionnel PSDC : le CMC (Crisis Management Concept). Certains, au sein du SEAE, considéraient que les autres actions menées par l'UE devaient venir en appui des opérations militaires et que c'est donc le CMPD qui devait jouer le rôle de coordinateur (Smith, 2017). Ce que contestaient d'autres départements du SEAE, comme le CROC (Crisis Response & Operational Coordination), plus proches des opérateurs civils du développement de la Commission, et qui géraient d'autres ressources clés, comme les délégations de la Commission.

« Un des soucis qu'on a eu quand même pas mal, au niveau du secrétaire général, c'est que son équipe considérait que le service qui devait coordonner la réponse à la crise, c'était le CMPD. Donc voilà. Moi je considère le CMPD comme des gens extrêmement brillants sur la partie politique, stratégique et au niveau instruments sur la partie PSDC. Mais tout l'enjeu c'est de mobiliser *across the board*. C'est pas le CMPD qui va décider de renforcer la délégation avec je ne sais pas qui. L'enjeu, c'est de dépasser un peu ça et d'arriver à faire des choses globales. » <sup>8</sup>

Ces rivalités entre prétendants à la coordination se doublent de concurrences avec plusieurs directions générales de la Commission européenne, en particulier la direction générale du développement, DEVCO, et la direction générale de l'aide humanitaire, ECHO.

« Il y a appétence de DEVCO pour avoir un cadrage politique par rapport à l'action extérieure de l'Union, mais la réalité est un découplage pratique de l'action de DEVCO par rapport à la maîtrise politique du SEAE. C'est flagrant. C'est une évidence. Quand tu vois la logique de ces instruments, tu te rends compte que le SEAE n'a rien à dire et n'a rien à faire dans leur gestion. » <sup>9</sup>

Dans l'espace politico-bureaucratique européen, la « coordination », la « cohérence » sont des luttes d'institutions sans fin. Et si la cohérence est bien souvent une chimère (qui

7. Entretien avec un militaire français, Bruxelles, avril 2014.

8. Entretien avec un haut fonctionnaire du SEAE, Bruxelles, avril 2014.

9. Entretien avec un haut fonctionnaire du SEAE, Bruxelles, mars 2015.

peut être utile pour porter des revendications), c'est d'abord parce que l'espace des relations international est structuré en plusieurs champs (ou secteurs) relativement autonomes (sécurité, humanitaire, développement, régulation commerciale...) et que la cohérence ou la coordination que voudrait pouvoir assurer, par exemple, le SEAE est une transaction intersectorielle.

Ce paramétrage analytique a deux implications majeures : d'une part, les acteurs européens des différents champs des relations internationales sont faiblement incités à se préoccuper de cette cohérence globale de l'action extérieure, car leurs initiatives sont pour l'essentiel tributaires de logiques internes à leur champ (humanitaire, du développement, de la sécurité collective, diplomatique...) et non de ce qui se passe dans les champs voisins (même s'il peut y avoir, bien sûr, des répercussions croisées). Surtout, d'autre part, les intérêts à agir des acteurs européens sont liés aux positions qu'ils occupent dans chacun de ces champs. Comme ces positions relatives ne sont pas structurellement homologues, ce qui est pertinent dans un champ pourrait s'avérer dangereux dans un autre. Et la recherche de cohérence, constituer un véritable piège. Dans le cas centrafricain comme dans d'autres dossiers de gestion de crises (au Moyen-Orient, au Mali, dans les Balkans...), l'UE est incarnée et agit simultanément dans plusieurs secteurs : sécurité, développement, aide humanitaire. Sur le plan sécuritaire, l'UE en tant que telle pèse peu, et ceux qui la représentent, notamment des hauts fonctionnaires du SEAE, pourraient, au nom de la cohérence, tenter de prendre appui sur les ressources de leurs voisins, à la Commission, qui eux sont des acteurs forts dans le secteur du développement et dans celui de l'aide humanitaire. Mais les priorités de ces derniers ne sont pas celles du SEAE et ils ont intérêt à ne pas jouer le jeu de la cohérence, si cela conduit à leur instrumentalisation.

Les revendications d'une nécessité et d'une capacité de coordination, mises en avant lors des processus de gestion de crise, peuvent être perçues comme une forme d'opportunisme bureaucratique. Dans la littérature sur l'Union européenne, de nombreux travaux ont mis en évidence des dynamiques opportunistes pour expliquer l'expansion des compétences des bureaucraties européennes (Camisão and Guimarães, 2017). Mais il faut se garder de postuler cet opportunisme bureaucratique. Les hauts fonctionnaires ne cherchent pas, « par nature », nécessairement et toujours à accroître leurs compétences, à s'approprier davantage de ressources. Et lorsqu'ils le font, c'est selon des modalités et avec un appétit très variable. Dans l'ordinaire des pratiques bureaucratiques se mêlent des tentatives d'empiètement, des stratégies de sauvegarde territoriales, et parfois même des renoncements. Et tout ceci n'opère pas aléatoirement, dans toutes les directions. Certains coups sont plus évidents, plus acceptables, d'autres moins.

Pour comprendre comment s'orientent les revendications territoriales (en particulier ici, tout ce qui relève de la coordination des interventions européennes de gestion de crise), nous faisons l'hypothèse qu'il convient de distinguer entre un coup (une revendication) intrasectoriel et un coup (une revendication) intersectoriel. Les premiers relèvent de l'activité bureaucratique ordinaire et s'imbriquent dans des chaînes hiérarchiques relativement stabilisées. Les seconds sont moins fréquents, avec des effets et des gains plus difficiles à anticiper, et s'inscrivent dans des relations bien souvent peu hiérarchisées. Or beaucoup de revendications de coordination au SEAE sont des coups intersectoriels, qui peuvent acheminer bien souvent sur l'absence de hiérarchie intersectorielle et sur les résistances de nombreux acteurs qui n'ont ni envie, ni ne sont véritablement contraints d'être coordonnés à une échelle intersectorielle (Loisel, 2016). L'intersectoriel (comme l'interministériel) est une régulation à la marge, souvent difficile – même si au sommet des exécutifs une poignée d'acteurs dispose d'une surface de compétence plurisectorielle combinée à une position hiérarchiquement dominante, leur permettant d'endosser un rôle d'arbitre (De

Maillard et Smith 2010; Dulong *et al.*, 2019, Eymeri-Douzans et Mangenot, 2019). Dans le système politique européen, comme dans les systèmes politiques nationaux, seuls les acteurs occupant les positions d'autorité les plus élevées (principalement les chefs d'États et de gouvernements, la Présidente de la Commission européenne et leurs proches collaborateurs agissant en leur nom) ont une capacité d'arbitrages intersectoriels.

## RÉSISTANCES, FERMETURE ET PRÉSERVATION DE L'AUTONOMIE SECTORIELLE

Aux instruments de coordination du SEAE les hauts fonctionnaires de DEVCO et d'ECHO ont opposé un autre mécanisme de coordination, quant à lui, sectoriel, resserré sur leur domaine de compétence et élargi à des acteurs issus des États membres : un fonds fiduciaire (*trust fund*) multibailleurs. La crise centrafricaine était ainsi saisie comme une opportunité pour expérimenter ce nouveau dispositif de coordination, sous le nom de Fonds Bêkou, mis en place le 15 juillet 2014 par l'UE et trois de ses États membres, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas <sup>10</sup>.

La création de ce fonds renvoyait clairement à des enjeux largement déconnectés de la crise centrafricaine. Pour ses promoteurs, c'était l'occasion d'institutionnaliser un nouvel instrument :

« On avait une opportunité administrative parce qu'on avait prévu la possibilité de le créer dans le cadre de la révision du règlement financier – négociation qui a eu lieu il y a deux ans à peu près. C'était aussi l'opportunité de faire valoir deux choses : la visibilité européenne en situation de crise et d'autre part le travail coordonné européen plus proche entre l'UE et les États membres. Et troisièmement la volonté de répondre plus rapidement à cette situation. Tout ça a débouché sur de la création institutionnelle administrative, le Fonds Bêkou. Il y a un mélange de décision politique, d'opportunité administrative et de tout un tas de considérations qui n'ont rien à voir avec... C'est un outil qui est vraiment très bien, car il permet de sortir des limites dans lesquelles nous étions contraints. » <sup>11</sup>

« La création de cet instrument nouveau, il faut aussi le remettre en perspective. Il y a la situation centrafricaine, mais on veut aussi valider la pertinence de ce type d'instruments qu'on pourrait créer ailleurs après. C'est pas qu'on fasse de la RCA un cobaye, c'est pas ça. Mais enfin il faut bien essayer, tester l'instrument quelque part pour pouvoir l'améliorer, etc. » <sup>12</sup>

Le Fonds Bêkou n'avait pas pour enjeu l'engagement de nouvelles ressources en Centrafrique mais de modifier ou de consolider des modalités spécifiques de contrôle des ressources européennes déjà engagées.

10. [https://ec.europa.eu/international-partnerships/programmes/le-fonds-fiduciaire-bekou\\_fr](https://ec.europa.eu/international-partnerships/programmes/le-fonds-fiduciaire-bekou_fr)

11. Entretien avec un haut fonctionnaire de la Commission européenne, Bruxelles, avril 2015.

12. Entretien avec un haut fonctionnaire de la Commission européenne, Bruxelles, mai 2015.

« Il ne faut pas forcément le voir comme un autre outil, une autre enveloppe, mais comme un mode de mise en œuvre qui est aménagé. C'est ça qui peut être intéressant potentiellement. Il ne s'agit pas de créer un autre PIN (Programme indicatif national) mais il s'agit de dire qu'on se donne une capacité pour mettre en œuvre une partie de ces fonds régionaux de manière un petit peu différente. »<sup>13</sup>

Et c'est bien ce qui inquiétait certains hauts fonctionnaires du SEAE qui percevaient d'abord cet instrument comme une mise à l'écart du SEAE et une contestation de son rôle de coordination politique :

« Mon commentaire sur les *trust funds* : les *trust funds* sont un outil développé par DEVCO qui s'inscrit dans une politique d'autonomisation de l'action de développement par rapport à la politique extérieure de l'UE. Et de mon point de vue c'est très grave. [...] Le *trust fund* RCA est un *trust fund* laboratoire, qui est considéré comme tel par le management de DEVCO. 74 millions d'euros, un chef de projet, six personnels pour gérer 74 millions d'euros, au siège ! Aucune association réelle de la délégation sur la gestion politique du fonds, entièrement managé par les personnels de DEVCO et les États membres. Ça veut dire qu'en fait, pour moi, le signal a été très simple : il y a un découplage entre l'action de DEVCO et celle du SEAE et un appui sur l'expertise des États membres. [...] Les États membres y trouvent un avantage certain puisque ce sont eux qui, à ce moment-là, acquièrent un leadership indirect par rapport aux instruments d'action extérieure de l'UE. Mais en fait ça vide complètement... Ce couplage entre les États membres et DEVCO pour priver le SEAE de sa substance. C'est pour ça que j'ai des réticences par rapport à ces mécanismes. »<sup>14</sup>

Dans cette entreprise, qui vise pour partie à préserver les instruments de développement de l'emprise potentielle du SEAE, les hauts fonctionnaires de DEVCO se sont alliés aux responsables de l'aide humanitaire, eux aussi toujours très soucieux de préserver leur autonomie (Derderian and Ponthieu, 2013).

« On a une parfaite synchronisation entre DEVCO et ECHO, tous deux services de la Commission. Par exemple, le représentant du Fonds Bêkou, sur place, à Bangui, a été recruté sur la base de procédures ECHO pour le compte de DEVCO. Donc on a cette sanctuarisation du domaine de la Commission et de la gestion de l'argent comme outil politique par des organes de la Commission contre le Service d'action extérieure. »<sup>15</sup>

Les revendications de coordination portées par le SEAE au nom de l'approche globale, de même que le rapprochement entre les développeurs et les bailleurs de fonds humanitaires, peuvent être inscrites dans le prolongement des débats et des projets initiés depuis le début des années 2000 autour du lien entre l'aide humanitaire, la reconstruction et le développement (LRRD – *Linking Relief, Rehabilitation and Development*), ou encore sur le nexus Sécurité-développement (Furness and Gänzle, 2017). Là comme ailleurs, les enjeux de pouvoir sont forts et la différenciation structurelle de l'espace social un obstacle particulièrement puissant à toute « fusion » des domaines d'intervention (Loisel, 2015, Orbi *et al.*, 2014).

13. Entretien avec un haut fonctionnaire du SEAE, Bruxelles, mars 2015.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

Les dynamiques européennes sont constamment travaillées par le changement et l'innovation organisationnelle. Pour autant, ces coups institutionnels ne modifient pas (ou rarement, à la marge) les lignes de force structurales auxquelles ils s'articulent (la différenciation structurelle de l'espace des relations internationales). Les modifications successives des traités, la création de tel ou tel service ne remettent pas en cause les tensions et les clivages qui structurent les espaces politiques de l'Union européenne. Ils sont généralement des manifestations du renouvellement des formes et des lieux qu'empruntent ces combats ordinaires.

\*

\* \*

Mettre en avant le caractère multidimensionnel d'une crise consiste implicitement à valoriser et défendre les instruments multidimensionnels. Mais c'est également pointer l'enjeu, plus large, des conditions de possibilité d'articulation d'instruments mobilisés ou mobilisables dans chacune de ces « dimensions ». Est-il nécessaire, possible et pertinent de penser et de faire bouger ensemble les engagements diplomatiques, sécuritaires, militaires, financiers, commerciaux, développementaux, humanitaires, judiciaires de l'Union européenne dans la gestion d'une crise ? Ces engagements pluriels de l'Union européenne ont leurs logiques et leurs dynamiques propres. Ils sont tributaires de propriétés sociales spécifiques (ressources, enjeux, temporalités) à chacun des secteurs d'action internationale. Par exemple, les capacités d'absorption de fonds des bénéficiaires de l'aide, qui constituent une préoccupation centrale dans le secteur du développement, ne sont pas un enjeu pour les militaires. Ces derniers peuvent être en revanche fortement impliqués dans la protection physique des populations, ce qui ne relève pas directement de l'activité des développeurs. L'utilité d'une approche globale, cohérente, stratégique de l'Union européenne, qui semble frappée au coin du bon sens, est en réalité bien peu sociologique. Et les acteurs porteurs de cette ambition éprouvent d'ailleurs d'immenses difficultés à la concrétiser. Ce n'est pas un hasard si les dispositifs de coordination du SEAE ont été régulièrement modifiés. En 2017 est créée la direction PRISM chargée de mettre en œuvre l'approche intégrée. En mars 2019 les structures de réponses aux crises du SEAE ont été à nouveau réorganisées avec la création d'un nouveau département pour les politiques de défense et de sécurité, qui constitue officiellement « l'unique point d'entrée pour toutes les questions de sécurité et de défense » et a notamment pour mission « de faciliter la mise en œuvre de l'approche intégrée et d'assurer la continuité et la cohérence des engagements tout au long du cycle de conflit » (SEAE, 2019).

Les enjeux de la coordination sont des enjeux de pouvoir qui génèrent de puissantes tensions dans les organisations. Et c'est une des raisons pour lesquelles « c'est toujours fait *a posteriori*, l'approche globale. Une fois que tous les instruments sont dans le saladier, on reconnecte les fils et on essaie de faire du sens d'une situation qui n'était pas pensée comme globale *a priori*. »<sup>16</sup>

La coordination intersectorielle est d'autant plus difficile et improbable que les processus d'engagement européens s'inscrivent dans des temporalités sectorielles très différentes. Paradoxalement, la « crise » (ici en Centrafrique) est davantage une saillance opportune pour des coups largement déconnectés de ses contingences locales, comme la création du Fonds Bêkou, qu'un nouveau problème nécessitant de nouveaux moyens à déployer

16. Entretien avec un haut fonctionnaire du SEAE, Bruxelles, avril 2014.

en Centrafrique pour les opérateurs européens qui s'engagent dans les différents secteurs d'intervention internationale. Parce qu'en réalité ces acteurs (humanitaire, développeurs, diplomates...) sont déjà engagés, avant la « crise ». L'Union européenne est le premier bailleur de fonds et l'un des principaux opérateurs du développement en Centrafrique depuis de nombreuses années. L'accroissement des violences en 2013 et l'effondrement complet de ce qui restait d'un État creux sont autant de paramètres intégrés dans l'évolution de la trajectoire d'intervention.

La cohérence, la coordination européenne, sont avant tout des enjeux politico-bureaucratiques européens. Ce ne sont pas des enjeux pour les Centrafricains. Et ce d'autant qu'en réalité les enjeux de coordination sont bien plus lourds et plus fréquents à l'échelle intrasectorielle qu'à un niveau intersectoriel. La recherche de cohérence de l'UE, de stratégie de l'UE, a beaucoup moins de sens lorsqu'elle est pensée dans les relations de secteurs à secteurs. Car c'est rarement un problème majeur. Cette recherche de cohérence est davantage source de perturbation parce qu'elle entretient et exacerbe une lutte intersectorielle sans fin, parce qu'elle soulève des enjeux de hiérarchie sociale et politique dans la prise de décision, parce qu'elle confronte des méthodologies, des raisonnements, des pratiques qui font sens sectoriellement, mais pas intersectoriellement.

## Bibliographie

- Allison, Graham, and Zelikow Philip (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman.
- Angeli Aguiton, Sara, Cabane, Lydie, et Cornilleau Lise (2019), « Politiques de la "mise en crise" », *Critique internationale*, 85 (4), p. 9-21.
- Barnett, Michael N. (1997), "The UN Security Council, Indifference, and Genocide in Rwanda", *Cultural Anthropology*, 12 (4), p. 551-578.
- Bátora, Jozef (2013), "The 'Mitrailleuse Effect': The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy", *Journal of Common Market Studies*, 51 (4), p. 598-613.
- Buchet de Neuilly, Yves (2006), « La crise ? Quelle crise ? Dynamiques européennes de gestion des crises », in Marc Le Pape, Johanna Siméant et Claudine Vidal, *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, p. 270-286.
- Buchet de Neuilly, Yves (2009), « La politique étrangère de l'UE dans le champ de la sécurité internationale », in Frédéric Mérand et René Schwok (éds), *L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Genève, Bruylant, p. 71-86.
- Buchet de Neuilly, Yves (2019), "Presence on the Ground. Expectations, Resources and Tactical Moves in the Negotiation of a UN Peacekeeping Operation in the Central African Republic", *Journal of Intervention and Statebuilding*, 13 (3), p. 323-339.
- Camisão, Isabel, and Guimarães, Maria Helena (2017), "The Commission, the Single Market and the Crisis. The Limits of Purposeful Opportunism", *Journal of Common Market Studies*, 55 (2), p. 223-239.
- Carayannis, Tatiana, and Lombard, Louisa (2015), *Making Sense of the Central African Republic*, Londres, Zed Books.
- Ceriana Mayneri, Andrea (2014), « La Centrafrique, de la rébellion Séléka aux groupes anti-balaka (2012-2014). Usages de la violence, schème persécutif et traitement médiatique du conflit », *Politique africaine*, 134, p. 179-193.

- Commission européenne (2013), *Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et des conflits extérieurs*, Bruxelles, JOIN(2013) 30 final.
- Conseil des ministres de l'UE en formation Affaires étrangères (2014), *Conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'UE*, Bruxelles.
- Derderian, Katharine, and Ponthieu, Aurélie (2013), "Are Humanitarian Losing Principles in the Search for Coherence? A Field-Based Viewpoint on the EU and Humanitarian Aid", *The Journal of Humanitarian Assistance*, May 2013 (<http://sites.tufts.edu/jha/archives/2010>).
- Dulong, Delphine, France, Pierre, et Le Mazier, Julie (2019), « À quoi riment les "RIM" ? Les réunions interministérielles ou l'ordinaire du travail gouvernemental », *Revue française d'administration publique*, 171 (3), p. 697-712.
- European External Action Service (2019), *Annual Activity Report*, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3625/eeas-annual-activity-reports\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3625/eeas-annual-activity-reports_en)
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel, et Mangenot, Michel (2019), « Rouage ou centre de l'État ? (II) Le Secrétariat général du Gouvernement en actes », *Revue française d'administration publique*, 171 (3), p. 629-650.
- Furness, Mark, and Gänzle, Stefan (2017), "The Security-Development Nexus in European Foreign Relations after Lisbon: Policy Coherence at Last?", *Development Policy Review*, 35, p. 475-492.
- Gaxie, Daniel (1997), « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, p. 271-295.
- Jasper, Scott, and Moreland, Scott (2015), "A Comprehensive Approach to Multidimensional Operations", *Journal of international Peacekeeping*, 19, p. 191-210.
- Lavallée, Chantal, et Pouponneau, Florent (2016), « L'approche globale à la croisée des champs de la sécurité européenne », *Politique européenne*, 51 (1), p. 8-29.
- Loisel, Sébastien (2015), *L'Union européenne et le soutien aux capacités africaines de maintien de la paix. Espaces sectoriels et processus d'institutionnalisation au sein de la politique étrangère européenne*, thèse de doctorat, Université libre de Bruxelles.
- Loisel, Sébastien (2016), « La création de la Facilité de paix pour l'Afrique. Jeux sectoriels dans l'élaboration d'un instrument européen de gestion des crises », *Politique européenne*, 51 (1), p. 86-116.
- de Maillard, Jacques, et Smith, Andy (2010), « La fabrication des positions nationales dans l'Union européenne. La France, le Royaume-Uni et la sécurité intérieure », *Revue internationale de politique comparée*, 17 (2), p. 207-223.
- Marchal, Roland (2015), « Premières leçons d'une "drôle" de transition en République centrafricaine », *Politique africaine*, 139, p. 123-146.
- Murdoch, Zuzana (2012), "Negotiating the European External Action Service (EEAS): Analyzing the External Effects of Internal (Dis)Agreement", *Journal of Common Market Studies*, 50 (6), p. 1011-1027.
- Orbie, Jan, Van Elsuwege, Peter, and Bossuyt, Fabienne (2014), "Humanitarian Aid as an Integral Part of the European Union's External Action: The Challenge of Reconciling Coherence and Independence", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22 (3), p. 158-165.
- Rhinard, Mark (2019), "The Crisification of Policy-making in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 57 (3), p. 616-633.

- Smith, Michael E. (2013), "The European External Action Service and the security-development nexus: organizing for effectiveness or incoherence?", *Journal of European Public Policy*, 20 (9), p. 1299-1315.
- Smith, Michael E. (2017), *Europe's Common Security and Defense Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tardy, Thierry (2009), *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, Bruxelles, De Boeck.
- Tercovich, Giulia (2014), "Towards a Comprehensive Approach: The EEAS Crisis Response System", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22 (3), p. 150-157.
- Vanhoonacker, Sophie ; Pomorska, Karolina (2013), "The European External Action Service and agenda-setting in European foreign policy", *Journal of European Public Policy*, 20 (9), p. 1316-1331.