
La politique étrangère peut-elle survivre sans un nouveau traité ?

Jean de Ruyt

Jean de Ruyt

Jean De Ruyt, né le 14 septembre 1947, est entré dans le service diplomatique belge en 1974. Sa carrière diplomatique a été essentiellement centrée sur les relations multilatérales. Conseiller à la Représentation belge auprès de l'Union Européenne de 1982 à 1987, puis chef de mission adjoint à Washington entre 1987 et 2001, il devint en 1991 directeur des Affaires politico-militaires au Ministère des Affaires étrangères et Représentant Permanent auprès de l'UEO. En août 1994, il fut accrédité comme ambassadeur de Belgique en Pologne puis, en 1996, représentant permanent à l'OTAN. Il fut ensuite directeur général des affaires politiques et, à ce titre, membre du comité politique de l'Union européenne. Nommé représentant permanent auprès des Nations Unies en avril 2001, il y assumait la présidence de l'Union européenne après les événements du 11 septembre. Il quitta New York pour devenir ambassadeur de Belgique à Rome en septembre 2004. Jean De Ruyt étudia le Droit à l'Université de Louvain et les Relations Internationales à la School of Advanced International Studies (SAIS) de la John Hopkins University.

Ses principales publications sont : « L'acte Unique Européen », Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1987 (2ième éd.1989) ; « European Political Cooperation towards a European Foreign Policy », Atlantic council of the U.S., 1989 ; « Un Ministre pour une politique étrangère européenne », Robert Schuman Center, Institut Universitaire Européen de Florence, 2005.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « **penser l'unité européenne** ».

Il s'agit de contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une **union plus étroite des peuples d'Europe**. Il s'agit également de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, *Notre Europe* mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de **quatre thématiques** :

- Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. *Notre Europe* s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.
- La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. *Notre Europe* croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour démocratiser la démocratie européenne.

- Coopération, compétition et solidarité : « *La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit* » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.
- Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que *Notre Europe* contribue à définir.

Successivement présidée par **Jacques Delors** (1996-2004), **Pascal Lamy** (2004-05), et **Tommaso Padoa-Schioppa** (depuis novembre 2005), *Notre Europe* vise une stricte **indépendance** de pensée et œuvre dans le sens du **bien public**.

C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : **www.notre-europe.eu**.

Avant-propos

Cette étude est la seconde dans la série de contributions que Notre Europe entend publier sur le thème de la relance du processus d'intégration après le coup d'arrêt occasionné par les référendums français et hollandais.

Dans la première, le député européen Andrew Duff s'interrogeait sur la façon dont pourrait être préservé l'essentiel du traité constitutionnel. Jean De Ruyt, ambassadeur de Belgique à Rome, prolonge ici ce propos par une réflexion sur le volet politique étrangère de traité.

Plusieurs facteurs justifient qu'une attention particulière soit portée à ce secteur. Depuis de nombreuses années, les enquêtes d'opinion montrent que c'est en matière de politique étrangère que la demande d'Europe est la plus forte ; or les mécanismes de coopération intergouvernementale mis en place à Maastricht et à Amsterdam ne lui ont pas permis de s'affirmer sur la scène internationale. Par ailleurs, les dispositions pertinentes du traité ont fait l'objet d'un relatif consensus, tant lors des travaux de la convention qu'au cours des débats de ratification. Il semble donc naturel de s'interroger sur la meilleure façon de préserver cet acquis.

Faut-il pour autant prévoir à ce propos un traité séparé, reprenant les principales avancées du traité constitutionnel ? L'ambassadeur De Ruyt a le mérite d'aborder la question et de le faire avec prudence. Le démembrement du traité poserait en effet des problèmes variés. Le traité constitutionnel représente un équilibre délicat entre les préférences contrastées des Etats membres et il ne serait pas aisé d'en détacher l'un ou l'autre élément. Ce faisant, ne risquerait-on pas d'ouvrir la porte à un processus de « tri sélectif », à l'issue duquel les ambitions du projet constitutionnel devraient être revues à la baisse ?

Question difficiles, on le voit, mais qui doivent être posées. En publiant cette étude, Notre Europe entend contribuer au passage du stade de la réflexion – décidément fort discrète – à celui du débat. En attendant la relance.

Notre Europe

Résumé

- Les évènements récents au Moyen Orient ont confirmé le "besoin d'Europe", c'est-à-dire la nécessité d'une participation accrue de l'Union européenne, en tant que telle, à la gestion des crises internationales.
- Le traité constitutionnel avait créé les instruments requis, à ce stade d'évolution de la construction européenne, pour que cette action soit davantage efficace et cohérente. Mais les referendums en France et aux Pays-Bas, ont eu pour effet induit d'en retarder considérablement la mise en place - voire de les remettre en question.
- Conçus il y a quatre ans déjà par les participants à la Convention européenne, la fonction de ministre européen des affaires étrangères et la création d'un service européen d'action extérieure sont pourtant parmi les éléments les moins contestés du paquet constitutionnel mais le fait que leur mise en place requiert la modification des traités existants en fait l'otage du débat d'ensemble sur l'avenir de la Constitution.
- Dans un monde de plus en plus dangereux, l'Europe devrait s'affirmer plus forte et plus unie. Or, l'acquis de la PESC lui-même est menacé si l'on s'en tient aux pratiques actuelles, désuètes et discréditées, ou si l'on se contente de formules pragmatiques ou purement volontaristes pour les adapter. La crédibilité bâtie par Javier Solana à partir de la fonction ambiguë de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune risque en effet d'être remise en cause au moment de son départ, si elle n'est pas consolidée par la mise en œuvre des innovations institutionnelles conçues, pour la renforcer, par les membres de la Convention.
- Quel que soit le consensus auquel les Etats membres arriveront, à la fin de la Présidence Allemande, sur l'avenir du traité constitutionnel dans son ensemble, une formule doit donc être trouvée pour mettre en place les nouveaux instruments de la politique étrangère. Il faudrait, en tout cas, se fixer comme objectif que le ministre des Affaires étrangères fasse partie de la prochaine Commission qui sera constituée en 2009.

Table des matières

1. Le besoin d'Europe	1
2. Les innovations inscrites dans le traité constitutionnel	3
3. Une étape dans une évolution progressive	6
4. Le risque d'une régression	9
5. Pourquoi faut-il un traité ?	11
6. Comment sortir de l'impasse actuelle ?	14

1. Le besoin d'Europe

L'été 2006 a été particulièrement éprouvant pour ceux qui ont la responsabilité de gérer les crises internationales.

La nouvelle guerre du Liban a mis en évidence un nouveau rapport de forces au Moyen Orient : Israël perçu comme vulnérable ; les Etats-Unis affaiblis du fait de l'impasse iraquienne et de l'absence de consensus interne sur la politique étrangère ; le Hamas et le Hezbollah, terroristes pour les uns, héros pour de plus en plus d'autres ; l'Iran s'affirmant comme puissance régionale - et nucléaire ; les gouvernements arabes effrayés par la montée en puissance des chiites ; des régimes au Pakistan et en Egypte fragilisés par la vague islamiste.

Et l'Europe ? Elle a, dans la crise libanaise de ce mois d'août 2006, affiché à la fois sa force et sa faiblesse.

Sa force est qu'elle apparaît comme un exportateur de paix et de sécurité et défend des valeurs qui incitent le reste du monde à vouloir qu'elle s'implique davantage dans la gestion des crises internationales.

Sa faiblesse est son incapacité à constituer d'emblée un front uni. Non pas qu'il y ait des divergences politiques profondes quant à la politique à suivre. Mais les initiatives des uns et des autres fusent sans coordination préalable. La représentation extérieure demeure multiforme et confuse – et disparaît dès que la discussion se transfère au Conseil de Sécurité des Nations Unies. Les Etats membres continuent à agir de manière dispersée - même pour l'évacuation de leurs ressortissants.

Certains Etats européens se sont certes manifestés avec courage et détermination et le Conseil de l'Union a joué un rôle - symbolique - dans la mobilisation de la force de paix. La Finul + est essentiellement européenne, ce qui représente une donnée nouvelle et importante. Mais il n'est pas acquis que cette implication généreuse donne à l'Union plus de poids dans la région que ses contributions passées au processus de paix israélo-palestinien.

De plus en plus donc, dans le monde d'aujourd'hui, il y a un besoin d'Europe. La convergence des positions des Etats membres se renforce à mesure que leurs intérêts se rapprochent. Mais l'Union européenne ne dispose toujours pas des capacités requises pour répondre aux espoirs mis en elle et pour occuper pleinement la place qui pourrait être la sienne.

On dira qu'il n'y a rien de nouveau et que l'on a assez entendu la litanie déprimante de l'impuissance européenne au Moyen Orient. C'est vrai, mais il est vrai aussi qu'il aurait pu en être autrement. Les gouvernements européens et les institutions de l'Union s'étaient préparés, il y a quatre ans déjà, au moment où allait éclater la guerre en Iraq, pour être à même de gérer plus efficacement et avec une plus grande cohérence une crise comme celle d'aujourd'hui.

Ils avaient décidé unanimement que, cet automne, l'Union européenne serait dotée d'un ministre des affaires étrangères, entouré d'un service diplomatique proprement européen. L'Union aurait au moins, ainsi, pu mettre sur la table, dans les négociations de paix, une capacité extérieure unifiée, rassemblant dans une même dynamique les moyens d'action de la Commission, du Conseil et des Etats membres.

C'est ce que prévoyait le traité constitutionnel qui devait entrer en vigueur en novembre de cette année. Le dramatique accident de l'Histoire qui a bloqué l'élan vers une Union sans cesse plus étroite, a aussi bloqué la mise en place des capacités nouvelles dont l'Europe a besoin pour occuper sa place sur la scène mondiale et y défendre ses intérêts.

Le rejet du traité en France et aux Pays Bas ne visait pas ses dispositions concernant la politique étrangère. Son renforcement continue à bénéficier d'un très large soutien dans ces pays et partout en Europe. Mais, le fait que ces mesures figuraient dans un ensemble de textes que l'on voulait constitutionnels a eu pour effet induit de priver l'Europe d'une capacité externe dont les événements récents confirment pourtant qu'elle a un besoin urgent.

Transformer Javier Solana en ministre des affaires étrangères n'aurait évidemment pas suffi à transformer miraculeusement l'Union en un acteur mondial uni et puissant. Mais le Haut représentant, après sept années de montée en puissance remarquable, est arrivé au maximum de ce qu'il pouvait faire sur base des dispositions prudentes du traité d'Amsterdam ; un éventuel successeur dans cette fonction devrait reprendre le même parcours du combattant.

L'étape nouvelle inscrite dans le traité est donc indispensable. Sa nécessité se fait sentir depuis de nombreuses années. Le fait qu'elle n'ait pas pu être franchie, le fait que la PESC continue à fonctionner selon des procédures jugées depuis longtemps désuètes, constitue un handicap très sérieux – sur le terrain mais aussi dans la perception par les tiers de la volonté politique des européens d'agir en commun.

Il faut donc, sans tarder, dès l'an prochain, et indépendamment du débat sur l'avenir du traité constitutionnel dans son ensemble, remettre sur le métier les innovations imaginées par la Convention, il y a quatre ans déjà, pour renforcer l'action extérieure de l'Union. Il n'y a pas d'autre choix et les formules alternatives avancées pendant la période de réflexion relèvent soit de l'hypocrisie, soit d'un usage abusif de la méthode Coué.

C'est ce que nous nous attacherons à démontrer ci dessous. A notre sens, la formule du ministre inscrite dans le traité constitutionnel est la seule qui, à ce stade de la construction européenne, peut réellement faire progresser la politique étrangère de l'Union vers plus de cohérence et d'efficacité.

Pour le mettre en place, il faut un nouveau traité ; il n'y a pas d'autre procédure possible mais ce traité peut prendre des formes diverses selon l'évolution du débat d'ensemble sur l'avenir de l'Union.

2. Les innovations inscrites dans le traité constitutionnel

A l'automne 2002, les participants à la Convention européenne, chargée de préparer le traité constitutionnel, avaient confié à un groupe de travail le mandat d'examiner comment améliorer la cohérence de l'action extérieure de l'Union et surtout comment lui permettre d'agir de façon plus rapide et plus efficace sur la scène internationale¹.

Très vite le groupe se mit d'accord sur une formule originale permettant de corriger les faiblesses dans la représentation extérieure de l'Union et de la préparer à affronter les défis qui se présentaient à l'horizon – formule que l'on appela d'abord celle de la «double casquette»

L'idée, qui circulait depuis quelques mois, était en effet de confier à la même personne la fonction de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (la PESC) et celle de Commissaire en charge des relations extérieures. Le «ministre des affaires étrangères européen», comme on l'appela rapidement, présiderait le Conseil affaires étrangères et remplacerait la présidence tournante pour tous les contacts avec les tiers au titre de la PESC. Il assurerait en parallèle la coordination de l'action extérieure au sein de la Commission dont il serait un vice président.

Ce faisant, on renforçait la cohérence de l'action de l'Union et aussi son efficacité puisqu'il y aurait dorénavant un représentant unique au lieu de trois pour exprimer la position de l'Europe et pour agir en son nom².

L'Union européenne à ce moment était plutôt confiante quant à son rôle sur la scène internationale :

- Elle venait en effet de réussir, à travers un élargissement de grande envergure, à stabiliser définitivement la partie européenne de l'ancien empire soviétique.
- Elle avait réagi de manière efficace aux premières retombées de l'après onze septembre et participait en tant que telle, depuis la mi 2001, au « Quartet » constitué pour gérer la crise du Moyen Orient et tracer la feuille de route pour en sortir.
- Elle avait repris l'initiative dans les Balkans, où elle se préparait à reprendre progressivement les responsabilités de l'OTAN et des Nations Unies.

¹ La composition le mandat et les travaux du groupe dit Dehaene se trouvent dans les documents de la Convention européenne. Voir aussi Jean De Ruyt, *un ministre pour une politique étrangère européenne*, Policy Paper 05/02, RSC, European University Institute, pp. 14 et 15

² Une bonne description du profil du ministre se trouve dans le commentaire publié par Brian Crowe, *Foreign minister of Europe*, The foreign Policy Center info@fpc.org.uk; Voir aussi Jean De Ruyt, *un ministre pour une politique étrangère européenne*, op.cit. pp.18 à 24

- La politique de sécurité et de défense, institutionnalisée par le traité de Nice, commençait à disposer de capacités opérationnelles, qui lui permirent, dès l'année 2003, de lancer des opérations «européennes» non seulement dans les Balkans mais aussi en Afrique³.
- L'Union enfin se voyait mieux identifiée sur la scène internationale grâce à son «Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune», fonction créée par le traité d'Amsterdam et brillamment exercée depuis 1999 par Javier Solana.

Une menace cependant commençait à se profiler. Celle d'une division des européens entre eux sur ce qui demeure le talon d'Achille de la «politique étrangère commune» de l'UE : sa relation avec les Etats-Unis. L'administration Bush préparait en effet une intervention militaire en Iraq qui jouissait de peu de soutien au sein de l'Union. Et il est bien connu que, lorsque les Etats-Unis mettent leurs alliés européens au défi de la solidarité transatlantique, tous les efforts faits pour développer une position commune entre européens se voient subordonnés à la préoccupation de chacun de définir d'abord sa position vis-à-vis de Washington.

Les participants à la Convention ont compris que cette réalité aurait la vie dure, mais décidèrent qu'elle ne devrait pas empêcher, au contraire, l'Union de poursuivre sa marche tranquille vers la mise en place d'une véritable politique étrangère. Ils jugèrent que, face à la menace d'une division interne sur la politique américaine, face au risque de dilution des positions communes dans les dossiers du Moyen Orient, la meilleure chose à faire était encore de renforcer ses structures propres.

Ils se mirent donc rapidement d'accord pour développer les instruments existants afin de les rendre plus efficaces, plus à même, de ce fait, de prévenir les crises internes et de consolider les positions communes - en renforcent la capacité d'agir en commun, avec un porte parole unique, bien visible et bien individualisé.

C'est ce qui fit le succès de la formule du ministre des affaires étrangères, dès sa conception et c'est ce qui explique qu'elle reste populaire, à travers toutes les remises en cause de l'ensemble du paquet «constitutionnel». On ne l'a pas vue comme un bouleversement institutionnel ni une victoire du supranationalisme. On l'a surtout vue comme un moyen pour l'Europe de mieux défendre ses intérêts dans le monde.

³ La première opération de la PESD en 2003 fut une opération de police en Bosnie, le remplacement de la force de police des Nations Unies; Elle fut suivie d'une opération militaire de maintien de la paix en Macédoine. Vint ensuite l'opération «Artemis» en Ituri dans la république démocratique du Congo pour renforcer la mission des Nations Unies pour le Congo, la MONUC.

C'est pourquoi la formule franchit sans peine l'étape de la Conférence intergouvernementale. Lorsqu'ils se mirent d'accord sur le texte final du traité Constitutionnel, les chefs de gouvernement de l'Union européenne allèrent jusqu'à décider d'emblée que Javier Solana deviendrait le ministre dès l'entrée en vigueur de la Constitution, qui était programmée pour l'automne 2006⁴.

Cette décision lui donna un prestige et une crédibilité accrue, dont il continue – heureusement – à bénéficier, plus à titre personnel qu'au titre de sa fonction de Haut représentant.

⁴ Voir la déclaration des chefs d'Etat et de Gouvernement figurant en annexe au Communiqué de presse du Conseil du 29 juin 2004 n°10995/04, presse 214

3. Une étape dans une évolution progressive

Les innovations du traité constitutionnel en matière de PESC sont loin de mettre en place les Etats-Unis d'Europe. Elles n'enlèvent rien, ou très peu, à la souveraineté nationale en la matière et ne modifient pas les prérogatives des «puissances» européennes – notamment celles des membres permanents du Conseil de Sécurité. Le fait que ces innovations soient inscrites dans un «traité constitutionnel» ne devrait pas, à cet égard, créer de fausses perspectives : elles ne sont qu'une étape parmi d'autres dans le développement des instruments de l'Union en matière de politique étrangère.

La politique étrangère de l'Union européenne est, en réalité, en évolution constante depuis le lancement de la Coopération politique au début des années 70. Celle-ci, tirant les leçons de l'échec d'initiatives plus audacieuses, a été conçue délibérément comme un processus évolutif et pragmatique pour ne pas effaroucher les souverainetés et surtout les sensibilités nationales.

Son développement a été facilité par la fin de la guerre froide et l'apparition de nouveaux défis – ceux d'un monde global dans lequel aucun des membres de l'Union ne peut plus, isolément, s'imposer sur le devant de la scène mondiale pour défendre ses intérêts. Un monde dans lequel les intérêts des Etats membres sont d'ailleurs devenus de plus en plus «communs».

Le développement de la PESC a été progressif, en effet, pour permettre aux Etats membres – surtout les grands - d'évaluer, à chaque étape, les avantages d'une action commune par rapport à une initiative nationale isolée et justifier ainsi le principe d'un exercice «convergent» des souverainetés de chacun. Mais il l'a été aussi parce que l'acquis communautaire, le marché unique sans frontières intérieures, la dimension européenne de l'industrie qu'il génère ont multiplié les motifs de s'affirmer comme un ensemble homogène.

Cet ensemble par ailleurs s'est trouvé de plus en plus confronté à la concurrence, au sein d'un monde «global» avec de nouvelles entités capables – et désireuses - de s'imposer sur la scène mondiale à un niveau auquel plus aucun pays européen n'est capable – ni ne souhaite encore - s'imposer seul. C'est la réalité du monde d'aujourd'hui et le processus d'intégration, dans le domaine politique ne fait qu'accompagner cette évolution, acceptée sinon souhaitée par la très grande majorité de la population du continent.

L'évolution de la coopération politique puis de la PESC a été remarquablement régulière tout au long des années 80 et 90, sur le plan des engagements, du domaine d'action et aussi sur le plan des capacités institutionnelles et opérationnelles. La désignation d'un Haut représentant puis le lancement de la politique de sécurité et de défense commune – devenue très vite opérationnelle - vinrent confirmer au début des années 2000 que les Etats membres étaient non seulement capables de faire des déclarations communes et de s'accorder sur des sanctions économiques mais qu'ils étaient prêts également à prendre collectivement leurs responsabilités dans la gestion des crises internationales.

Les guerres de Yougoslavie ont accéléré cette affirmation de l'Union comme acteur politique dans la gestion des crises mais le traité de Maastricht a créé une «politique étrangère» européenne sans lui donner les moyens de s'affirmer face à un défi de cette envergure. La faible performance des Présidences successives au début de la crise incita l'Union à se doter d'un représentant spécial – David Owen, puis Carl Bildt – formule dont le succès relatif permit, à l'occasion du traité d'Amsterdam, de «doubler» la Présidence tournante d'un Haut représentant – aux pouvoirs toutefois soigneusement limités.

Parmi les leçons tirées de la crise yougoslave, il y eut aussi la prise de conscience par l'Union de la nécessité de se doter d'une capacité militaire propre, autonome par rapport à l'OTAN. La mise en place de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) née de l'accord franco-britannique de Saint Malo en décembre 1998, coïncida avec la nomination du premier Haut représentant, Javier Solana «vainqueur» de la guerre contre la Serbie de Milosevic en tant que secrétaire général de l'OTAN.

Les succès personnels de Javier Solana mais surtout «la demande de plus d'Europe», c'est à dire le souhait des tiers - et des citoyens européens eux-mêmes - d'une implication plus profonde et aussi plus directe de l'Europe en tant que telle dans la gestion des crises internationales, mirent en évidence les faiblesses de la représentation extérieure telle qu'elle avait été articulée par les traités de Maastricht et d'Amsterdam.

A ce stade de son évolution, l'action extérieure de l'Union avait besoin de davantage de cohérence et son efficacité ne s'accommodait plus du système boiteux de la Présidence tournante et de la représentation en «troïka». Tous le reconnaissaient – surtout dans la perspective d'un élargissement à de nombreux petits pays peu équipés pour assumer les tâches de la Présidence en matière de PESC.

Il était donc clair, au moment des travaux de la Convention européenne, qu'une nouvelle étape devait être franchie. Et c'est assez naturellement, à partir de ce dont l'Union disposait déjà, en bâtissant sur les succès de Javier Solana, que l'idée du ministre fit son chemin.

Malgré les entorses que sa mise en place amenait au système institutionnel de l'Union, la formule de la «double casquette» s'imposa aussi parce qu'elle respectait très largement le système des «piliers» en maintenant la PESC en dehors de la méthode communautaire, ceci malgré une uniformisation - plus optique que réelle - des instruments décisionnels⁵.

⁵ Voir sur ce sujet un commentaire limpide du traité par le juriste du Conseil : Piri Jean Claude, *The Constitution for Europe, a legal analysis*, Cambridge University Press, 2006

Il est clair qu'en créant la fonction de ministre des affaires étrangères, les membres de la Convention ne pensaient pas créer l'instrument parfait qui régirait la politique étrangère de l'Europe pour les générations à venir. A la différence de la formule du président du Conseil européen, la formule du ministre des affaires étrangères fut conçue comme une amélioration pragmatique de l'appareil existant et non pas comme une «révolution» par rapport aux équilibres établis : la formule serait mise en place, on verrait comment elle fonctionne et, sur base de l'expérience acquise, on verrait, avec le temps, si une nouvelle amélioration était possible. On est loin donc d'un grand dessein «constitutionnel».

4. Le risque d'une régression

La méthode - dite «Monnet» - de l'évolution progressive et par étapes vers une union sans cesse plus étroite s'accommode mal des ruptures.

L'automne 2006 est arrivé. Le monde est devenu de plus en plus dangereux ; L'Europe est de plus en plus sollicitée pour faire entendre sa voix au Moyen Orient ; On compte sur elle aussi pour maintenir la stabilité dans les Balkans face aux défis encore à venir, comme l'indépendance du Kosovo. L'Europe y a déployé des troupes, elle en a aussi en Afrique.

Pourtant, il n'y aura pas de ministre des affaires étrangères cette année, ni l'année prochaine. Javier Solana restera Haut représentant, en principe jusqu'à la fin l'actuelle Commission en 2009. L'Union continuera à être représentée sur la scène internationale par le trio Présidence tournante – Commission – Haut représentant et nul ne sait ce qui adviendra par la suite.

Si l'on n'agit pas, la situation risque en effet de demeurer bloquée jusqu'à la prochaine décennie. Pour que le ministre puisse être mis en place, même à cette échéance lointaine, il faut dépasser les inhibitions actuelles et franchir de nombreux obstacles - qui n'ont pas grand-chose à voir avec la politique étrangère européenne mais qui risquent, si on ne fait rien, de la paralyser voire de remettre en cause ce qui a été accompli jusqu'ici.

Voici donc, bien malgré elle, la politique étrangère de l'Union européenne otage du grand débat sur la construction de l'Europe, alors qu'elle avait toujours réussi à se développer en marge, prudemment, empiriquement.

Paradoxalement, la politique étrangère, que l'on avait voulu consolider en l'inscrivant dans un «Acte Unique», puis dans le traité d'Union, se trouve maintenant affaiblie du fait qu'elle se trouve dans le même traité que les politiques communautaires et qu'il n'est donc pas possible, du fait du blocage des ratifications de ce traité, de procéder aux modifications nécessaires à son fonctionnement efficace.

On dira que le résultat des referendums français et néerlandais signifie que les citoyens européens souhaitent freiner la poursuite de l'intégration européenne et qu'il est donc logique que l'on respecte cette volonté populaire bien présente aussi dans d'autres Etats membres.

Mais justement, dans les débats sur le traité constitutionnel ainsi que dans les «eurobaromètres» publiés depuis 2004, il apparaît clairement que, si les citoyens hésitent devant une communautarisation plus grande de certaines politiques touchant à leur vie quotidienne ou devant le rythme de l'élargissement, ils trouvent au contraire qu'il y a un manque d'Europe sur la scène mondiale et qu'ils sont prêts à soutenir tout ce qui permettra au vieux continent de s'affirmer par rapport aux nouveaux acteurs de la nouvelle multipolarité qui s'est imposée avec le 21ème siècle.

Il y a donc de bons arguments pour essayer de sortir la politique étrangère de la crise européenne actuelle et de trouver le moyen de mettre en place le plus vite possible des instruments dont le besoin pressant se faisait déjà sentir en 2002. Le risque, sinon, est de voir se casser la dynamique de la PESC et même de la PESD. Le risque est de voir l'Union régresser comme acteur global dans un monde qui ne l'attendra pas.

Certes, le Haut représentant poursuit sa mission avec une grande crédibilité – tant au sein de l'UE qu'auprès des tiers – mais c'est en bonne partie parce qu'il s'agit de Javier Solana. Quel éventuel successeur pourrait prétendre d'emblée disposer de sa crédibilité ? Se voir mandaté par les ministres pour des missions délicates – comme récemment en Ukraine et dans le dossier nucléaire iranien ? Avoir en permanence accès aux chefs d'Etat et de gouvernement des grandes puissances ?

Il en va de même pour la politique de sécurité et de défense : ses premiers succès reposent largement sur la confiance dont bénéficiait l'ancien secrétaire général de l'OTAN. Quel successeur pourra comme lui générer des forces et s'imposer dans la conduite d'opérations militaires sans autorité formelle pour le faire ?

La création du poste de ministre des affaires étrangères avait justement pour but de transformer les succès personnels de Javier Solana en une formule institutionnelle durable et davantage indépendante de la personnalité du titulaire de la fonction.

Si Solana venait à démissionner ou si, en 2009, à la fin de son mandat, l'on devait nommer un nouveau secrétaire général/Haut représentant, il y a fort à parier que, aussi capable qu'il soit, il doive repasser par toutes les difficultés qu'a eues son prédécesseur pour assurer sa montée en puissance et affirmer sa crédibilité internationale. Il devrait donc tout recommencer faisant largement perdre à l'Union les bénéfices accumulés de l'expérience Solana.

Il en serait bien sûr tout différemment si la personne en question était d'emblée désignée comme ministre, avec les pouvoirs et l'assise institutionnelle que lui donne le traité constitutionnel. Dans ce cas il ne s'agirait plus seulement de performances personnelles mais d'une institution s'articulant directement, et sur base de règles claires, avec le Conseil, la Commission et les Etats membres.

Par ailleurs, le traité constitutionnel prévoyait aussi de doter le ministre d'un service diplomatique propre, le Service européen d'action extérieure (SEAE), à cheval sur le Conseil et la Commission et bénéficiant de l'apport d'expertise et de personnel des diplomaties nationales.

La création du SEAE, abondamment débattue après la signature du traité, devint une sorte de tabou après les référendums français et néerlandais. Or, malgré les efforts de la Commission européenne pour démontrer que la création de ce service n'est pas une nécessité absolue, l'absence d'acteurs proprement européens à l'extérieur - sur le terrain mais aussi dans les grandes capitales ainsi qu'à New York et dans les enceintes multilatérales où se gèrent les crises - constitue un handicap évident et retarde considérablement l'affirmation de l'Union. Elle la prive ainsi cruellement du minimum de visibilité nécessaire à sa crédibilité.

5. Pourquoi faut-il un traité ?

La politique étrangère de l'Union européenne a commencé et s'est développée pendant près de 20 ans de manière pragmatique, en marge des institutions communautaires. Lorsqu'elle a été introduite dans le système des traités par l'Acte unique, puis dans le traité d'Union conclu à Maastricht en 2001, elle est restée séparée du domaine proprement communautaire, dans ce qu'on a appelé le «deuxième pilier», échappant à la juridiction de la Cour de Justice, soustraite au droit d'initiative de la Commission et, bien sûr, au vote majoritaire.

Puisqu'il en est ainsi, affirment certains, pourquoi ne pas en revenir à la recette de départ ? Pourquoi ne pas poursuivre ce développement de manière pragmatique, en dehors des traités, ou plutôt sur base des traités existants, les modifications requises pour un fonctionnement plus efficace étant opérées par des décisions du Conseil européen ou du Conseil affaires étrangères – voire par la coutume ou de simples initiatives de la Commission ?

Malgré ses apparences séduisantes – on progresserait tout de suite en laissant de côté le débat sur le traité constitutionnel –, cette troisième voie n'est pas praticable et prétendre qu'elle l'est risque au contraire de renforcer encore les risques de régression qui se font déjà sentir actuellement.

En effet, puisque, comme on le verra, il n'est pas possible de mettre en œuvre les innovations du traité constitutionnel en matière de PESC sans modifier les traités existants, les mesures visant à renforcer l'action extérieure de l'Union «à traité constant» reviennent à remettre en cause les acquis du traité constitutionnel, en donnant l'impression qu'ils ne sont pas nécessaires – alors pourtant qu'ils avaient été jugés indispensables, au moment de sa conception, par une large majorité des participants à la Convention.

C'est ce risque que fait courir à l'Union l'initiative de la Commission présentée au Conseil européen de juin 2006. En effet, même si tel n'était sans doute pas l'objectif, la lecture de la Communication de la Commission européenne «l'Europe dans le monde»⁶ donne l'impression qu'il est possible de faire progresser l'action de l'Union dans le monde «à traité constant», en se passant donc des innovations du traité constitutionnel.

La Communication trouve son origine dans une initiative louable du président Barroso qui visait essentiellement à combler le «vide» et à donner l'impression que l'Union continue à agir et à s'affirmer dans le monde malgré sa crise interne.

Il mandata une «task force» présidée par l'ancien secrétaire général de l'UEO José Cutilheiro d'explorer ce qui pourrait être fait pour améliorer l'action de l'Union dans le monde sans nouveau traité. Mais la task force suscita d'emblée une certaine méfiance car elle fut

⁶ L'Europe dans le monde», propositions concrètes visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité, 08.06.2006, Com (2006)278 final. Sur base de ces propositions, la présidence finlandaise a proposé, en vue du Conseil européen de décembre 2006, un certain nombre de mesures visant à « accroître l'efficacité, la cohérence et la visibilité des politiques extérieures de l'Union ».

constituée exclusivement de représentants de la Commission ; l'équipe de Javier Solana ne fut pas invitée à y participer, alors que, par contre, l'année précédente, les travaux préparatoires à la mise en place du service européen d'action extérieure avaient été conduits en commun.

Quant à la substance, la communication de la Commission énumère des propositions visant à améliorer la «planification stratégique» en son sein via une multiplication des réunions de coordination «relations extérieures». Mais, si elle y donne au président de la Commission lui-même un rôle plus important qu'auparavant, elle marginalise de manière flagrante le Haut représentant : Solana sera «invité à s'associer aux travaux du groupe des relations extérieures (relex) lorsqu'il sera question de planification stratégique» - alors que le traité constitutionnel prévoyait qu'il le préside – en tant que vice président «primus inter pares» de la Commission !

La Communication de la Commission est aussi très conservatrice en ce qui concerne le développement d'un service européen d'action extérieure. Elle se limite à recommander « un meilleur usage du réseau de délégations de la Commission, de représentants spéciaux de l'UE et d'Ambassades des Etats membres », en annonçant toutefois l'élaboration d'un « programme renforcé d'échange de personnel avec les services diplomatiques des Etats Membres et le personnel du Secrétariat du Conseil et ce tant au sein des délégations qu'au siège » - toutes choses se faisant déjà mais dont les effets limités étaient justement une des raisons ayant conduit à décider de la création du SEAE.

Certes, on dira qu'il ne serait pas correct d'anticiper l'entrée en vigueur du traité constitutionnel et que l'on ne peut pas sélectionner certaines mesures aux dépens d'autres sous peine de dénaturer l'ensemble, prenant par-dessus la jambe la majorité d'Etats membres qui a ratifié.

L'argument est valable au niveau de son principe et continuerait à l'être si tous les Etats membres poursuivaient le processus de ratification. Or, il est clair que ce n'est pas le cas et le «tabou» sur une mise en œuvre anticipée de certaines dispositions du traité constitutionnel ne devrait pas être utilisé pour remettre en cause des évolutions sur lesquelles il y avait, et il y a toujours, au niveau de l'opinion publique et des gouvernements, un très large consensus.

Mais, de toute façon, même si la volonté politique d'anticiper davantage la mise en œuvre des dispositions du traité constitutionnel se manifestait davantage, il ne serait pas possible d'aller bien loin sans un nouveau traité ou au moins une modification du traité d'Union européenne, dans lequel se trouvent les dispositions concernant la PESC.

Ainsi, si le traité constitutionnel était entré en vigueur à la date prévue initialement (novembre 2006), il était envisagé que le commissaire espagnol quitte la Commission, que ses attributions soient reprises par l'actuelle commissaire aux relations extérieures Benita Ferrero Waldner et que Javier Solana s'insère dans l'actuelle Commission avec le «portefeuille» que le traité constitutionnel attribue au ministre des affaires étrangères. Ce scénario pourrait-il être mis en vigueur de manière volontariste – le Haut représentant devenant aussi commissaire aux relations extérieures - malgré la non entrée en vigueur du traité ?

Il semble que non. D'abord, si une telle solution pragmatique était possible, les chefs d'Etat et de gouvernement y auraient recouru d'emblée dans un contexte politique plus favorable en juin 2004.

Par ailleurs, d'un point de vue juridique, la fonction de secrétaire général/Haut représentant, telle que définie par les traités en vigueur est difficilement compatible avec un mandat de Commissaire car elle constitue déjà en elle-même une formule de double casquette : le traité d'Amsterdam, en liant l'une à l'autre les fonctions de Haut représentant et de Secrétaire général du Conseil, a voulu maintenir la fonction dans un certain état de subordination par rapport à la Présidence en exercice du Conseil (dont le secrétaire général, au titre des traités actuels reste l'auxiliaire)

Il n'est pas possible non plus, sans modification du traité d'Union européenne, de confier au Haut représentant les responsabilités de la présidence en exercice pour ce qui concerne la PESC – responsabilités dont elle est déchargée au titre du traité constitutionnel mais qui demeurent une obligation - à laquelle donc la Présidence ne peut pas se soustraire - au titre des traités actuels.

On peut certes imaginer que la présidence s'efface davantage et laisse l'initiative de la gestion d'une crise ponctuelle à Javier Solana – ce qui est déjà souvent le cas aujourd'hui. Mais, formellement, et pour ce qui est de la représentation extérieure en général, tant la Commission que la Présidence restent les acteurs principaux et le Haut représentant un personnage (volontairement défini comme) subalterne. Seul un nouveau traité peut assurer une représentation unifiée.

6. Comment sortir de l'impasse actuelle ?

Il faut donc un nouveau traité pour changer les dispositions du traité d'Union européenne qui définissent le rôle respectif de la Commission, du secrétaire général/Haut représentant et de la Présidence tournante en ce qui concerne la PESC et pour permettre la mise en place du ministre des affaires étrangères européen. Et, comme nous l'avons argumenté ci-dessus, il est souhaitable que ces modifications au traité entrent en vigueur le plus rapidement possible.

Ceci nous amène évidemment à la question de l'avenir du traité constitutionnel dans lequel ces modifications sont inscrites.

Nous n'entrerons pas ici dans une analyse des arguments pour et contre la poursuite du processus de ratification ni dans le débat sur les options qui s'ouvrent à la présidence allemande de 2007 pour relancer l'Europe paralysée par les referendums négatifs en France et aux Pays Bas.

Convenons seulement que, comme démontré ci-dessus, les dispositions du traité relatives à la PESC ne sont pas de nature «constitutionnelle» mais plutôt fonctionnelle et ne doivent donc pas nécessairement être reprises dans un traité d'un niveau équivalent à celui qui a été conclu à Rome en 2004. Convenons également qu'elles ne touchent pas, de manière substantielle, à l'équilibre institutionnel de l'Union et peuvent donc être «isolées» des autres dispositions du traité⁷.

Par ailleurs, comme plaidé ci-dessus, il est urgent que ces dispositions entrent en vigueur et cette urgence devrait conduire à une approche pragmatique quant à la forme dans laquelle elles apparaîtront :

- dans le traité tel quel, qu'on serait parvenu (miraculeusement) à faire ratifier par tous ;
- dans une présentation moins ambitieuse de celui-ci excluant la partie III (les dispositions importantes concernant la PESC et qui figurent à la partie III seraient reprises, avec d'autres, dans un protocole ou dans une décision du Conseil européen) ;
- dans un traité «thématique» spécifique concernant les relations extérieures et soumis séparément à ratification ;
- ou, enfin, dans un traité horizontal de nature purement institutionnel.

⁷ Sauf peut être, pour des raisons d'équilibre politique, les dispositions concernant la Présidence du Conseil européen. D'un point de vue juridique toutefois les deux fonctions ne sont pas liées et ont d'ailleurs été développées indépendamment l'une de l'autre pendant la Convention

Chacune de ces formules permettrait aux dispositions concernant la PESC de trouver le chemin de la ratification et le choix de l'une ou de l'autre dépendra essentiellement de la volonté politique des gouvernements.

Ce qui importe en l'occurrence – beaucoup plus que pour la plupart des autres dispositions du traité constitutionnel – c'est l'urgence. Comme souligné ci-dessus à plusieurs reprises, les défis auxquels l'Union est confrontée ne peuvent plus être relevés efficacement avec les instruments dont elle dispose actuellement pour mener son action extérieure et il s'agit donc de sortir les dispositions sur la PESC du piège dans lequel elles se trouvent enfermées par la «période de réflexion» (prolongée).

Du point de vue du timing, le réalisme impose évidemment d'attendre la présidence allemande de 2007 avant de relancer le débat car, avant cela, toute proposition fragmentaire se verrait opposer un rejet de principe.

Mais il n'y a pas de raison d'attendre plus longtemps. La décision de créer le poste de ministre des affaires étrangères devrait être confirmée - d'une manière ou d'une autre - pendant l'année 2007. On peut alors envisager un processus de ratification qui devrait de toute façon être achevé au moment de la constitution de la prochaine Commission à l'été 2009.

Ce timing n'est sans doute pas très ambitieux au regard de l'urgence mais il a l'avantage de faire coïncider l'arrivée du ministre avec la mise en place de la prochaine Commission.

Par ailleurs, une décision en 2007 qui réaffirmerait la volonté de l'Union de créer le poste de ministre relancerait la dynamique positive qui a été enrayée au printemps 2005, d'éviter la régression qui se profile et de préparer, à l'aise et sereinement, la mise en place des nouvelles structures qui permettront au ministre de fonctionner d'emblée efficacement – essentiellement le Service européen d'action extérieure.

Il faudra de toute façon prendre en 2007 des décisions quant à l'avenir du traité constitutionnel. Nous sommes parmi ceux – et ils sont nombreux - qui souhaitent toujours le voir ratifié par tous avant 2009. Mais, au point où nous en sommes, il est nécessaire de veiller à ce que les réticences des uns et des autres à propos de certaines dispositions ne servent pas de prétexte pour rejeter l'ensemble.

Les textes du traité constitutionnel relatifs à la PESC peuvent être repris tels quels car ils sont relativement concis et ne sont pas compliqués à comprendre. Mais ils peuvent aussi, si nécessaire, être simplifiés pour que ne soit maintenu au niveau du traité que ce qui est essentiel pour créer la fonction de ministre, lui donner les compétences qu'énumère le traité constitutionnel et les moyens de fonctionner efficacement. Certaines modalités moins fondamentales pourraient, si nécessaire, être reprises dans des décisions plus facilement révisables.

Nous plaçons donc pour que l'on se préoccupe d'abord, si nécessaire, de mettre en place ce dont on a besoin dès aujourd'hui, au niveau du traité mais de manière pragmatique, sans prendre de risques inutiles.

Nous plaçons surtout pour que l'avenir de la PESC soit assuré, sur base de ce que souhaitent les citoyens européens et ceux des Etats tiers attachés à voir le monde bénéficier davantage de l'action de l'Europe.

Liste des Policy Papers déjà parus

Disponibles sur le site Internet de *Notre Europe*

- Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ?
Donatella Della Porta – Disponible en français et anglais (juin 2006)
- Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE
Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis – Disponible en français et anglais (mai 2006)
- Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions
Laurent Vinatier – Disponible en français et anglais (mars 2006)
- La politisation de l'UE : remède ou poison ?
Simon Hix et Stéfano Bartolini – Disponible en français et anglais (mars 2006)
- La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ?
Catherine Palpant – Disponible en français et anglais (janvier 2006)
- Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ?
Stephen Boucher – Disponible en français et anglais (décembre 2005).
- La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ?
Morgan Larhant – Disponible en français (août 2005).
- L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement
Marjorie Jouen et Catherine Palpant – Disponible en français et anglais (juin 2005).
- Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin
Arjen Nijeboer – Disponible en anglais (mai 2005).
- Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais
Brigid Laffan et Adrian Langan – Disponible en français et anglais (mai 2005).

- La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace
Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa– Disponible en français et anglais (mars 2005).
- La Commission européenne « élargie »
John Peterson– Disponible en anglais (février 2005).
- La Turquie aux portes de l'Europe
Jean Marcou – Disponible en français (octobre 2004).
- L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques
Hugo Zsolt de Sousa – Disponible en anglais (avril 2004).
- Une stratégie de sécurité globale pour l'Union
Sven Biscop et Rik Coolsaet – Disponible en anglais (décembre 2003).
- Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD
Jolyon Howorth – Disponible en anglais (décembre 2003).
- 9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique
Monica den Boer –Disponible en anglais (septembre 2003).
- L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ?
Daniel Vaughan-Whitehead–Disponible en français (septembre 2003).
- Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage
William Wallace – Disponible en anglais (juillet 2003).
- La Banque Centrale européenne et la politique monétaire
Hugo Zsolt de Sousa – Disponible anglais (juin 2003).
- Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ?
Yannis Papadopoulos–Disponible en français (novembre 2002).
- Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001
Jolyon Howorth – Disponible en anglais (mars 2002).

Etude disponible en français et anglais sur le site <http://www.notre-europe.eu>



Education & culture

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© *Notre Europe*, novembre 06