

Policy paper n°23

Une relance par la politique étrangère est-elle possible ?

Deux publications de Jean de Ruyt et Gilles Andréani

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. La présente publication prolonge le 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 ? Jean De Ruyt, ambassadeur de Belgique à Rome, 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 ?

Gilles Andréani, Conseiller Maître à la Cour des comptes et professeur associé à l'Université Panthéon-Assas Paris II, aborde la question sous un autre angle. Revenant sur les faiblesses structurelles qui ont interdit à la PESC de tenir les promesses faites à Maastricht, il dresse un bilan sans complaisance de quinze années de progrès éphémères, mis à mal par la crise irakienne et par l'élargissement. Dans un tel contexte, conclut-il, il serait vain d'attendre trop de la mise en oeuvre des dispositions du traité, quelque utiles qu'elle puissent être ; mieux vaut privilégier une approche plus pragmatique, centrée sur un petit nombre de dossiers-clef, comme le Moyen-Orient, la Russie ou l'Iran, et sur des réformes modestes, destinées à renforcer rapidement la coopération entre les capitales européennes.

Eclairages contrastés, on le voit, mais qui ont en commun la volonté de faire avancer les choses sans se perdre dans les grandes envolées lyriques qui ont trop longtemps dominé les réflexions sur le devenir de la politique étrangère européenne. En publiant ces études, Notre Europe entend contribuer au passage du stade de la réflexion – décidément fort discrète – à celui du débat. En attendant la relance.

Table des matières

1 Jean de Ruyt – Faut-il envisager un nouveau traité séparé pour la politique étrangère ?	1
<hr/>	
Résumé	2
1.1. Le besoin d'Europe	3
1.2. Les innovations inscrites dans le traité constitutionnel	5
1.3. Une étape dans une évolution progressive	7
1.4. Le risque d'une régression	9
1.5. Pourquoi faut-il un traité ?	11
1.6. Comment sortir de l'impasse actuelle ?	13
2 Gilles Andréani – La PESC a-t-elle un avenir ?	17
<hr/>	
Introduction	18
2.1 Les péchés originaux de la PESC	20
2.1.1 L'orgueil et l'avarice	20
2.1.2 « Donner et retenir ne vaut »	21
2.1.3 La préférence pour l'institutionnel	23
2.1.4 La coupure d'avec les instruments communautaires	24
2.2 Progrès et recul	25
2.2.1 Deux pas en avant : la défense et le style	25
2.2.2 Deux pas en arrière : l'Irak et l'élargissement	27
2.3 La PESC, l'Union politique et l'élargissement	28
2.3.1 La PESC et l'Union politique : deux idées distinctes	28
2.3.2 Le mythe de l'élargissement, outil de politique étrangère	29
2.3.3 L'Europe, puissance faible ?	30
2.4. Trois propositions	30
Conclusion	32

I. Faut-il envisager un nouveau traité pour la politique étrangère ?

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.

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.

1.1. 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.

1.2. LES INNOVATIONS INSCRITES DANS LE TRAITE 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.
- 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

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

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.

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

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.

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.

1.3. UNE ETAPE DANS UNE EVOLUTION 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

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

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 : Piris 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».

1.4. LE RISQUE D'UNE REGRESSION

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 référendums 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.

1.5. POURQUOI FAUT-IL UN TRAITE ?

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.

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 ».

Il mandata une «task force» présidée par l'ancien secrétaire général de l'UEO José Cutilhero 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 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.

1.6. 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.

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.

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

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 plaillons 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 plaillons 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.

II. La PESC a-t-elle un avenir ?

Gilles Andréani

Gilles Andréani est Conseiller Maître à la Cour des comptes et professeur associé à l'Université Panthéon-Assas Paris II.

Il est diplômé de l'institut d'études politiques de Paris, titulaire d'une Licence d'histoire, d'une Maîtrise de droit et ancien élève de l'Ecole nationale d'administration (1981). Sa carrière administrative a été principalement consacrée aux questions de sécurité internationale. Il a été à deux reprises directeur du Centre d'analyse et de prévision du Ministère des affaires étrangères, de 1995 à 1999 et de 2001 à 2004. Il était auparavant représentant adjoint de la France à l'OTAN (de 1993 à 1995), sous-directeur du désarmement au Ministère des affaires étrangères (de 1989 à 1993), et délégué adjoint aux études générales au Ministère de la défense (1988-1989).

En parallèle, il a poursuivi des activités de recherche et d'enseignement : il a passé deux ans à Londres à l'Institut international d'études stratégiques en tant que *senior fellow* tout en enseignant à la *London school of economics*. Il enseigne les relations internationales à l'université de Paris II où il est professeur associé depuis 2001. Ses travaux de recherche et d'enseignement ont principalement porté sur les affaires transatlantiques et la sécurité européenne.

INTRODUCTION

Tout a été dit sur la PESC. La longue série de débats institutionnels, de divisions intra-européennes, et d'échecs sur le terrain qui ont marqué depuis quinze ans la politique étrangère et de sécurité commune a été maintes fois analysée : par des souverainistes qui ont trouvé, dans la PESC, matière à exercer leur verve polémique, comme Gabriel Robin, qui y voyait, citant Mallarmé, un "aboli bibelot d'inanité sonore"; ou des partisans convaincus de l'Europe communautaire, comme Jean-Louis Bourlanges, qui déclarait "les Européens malades de la PESC", dans un article de 1996⁸ qui n'a rien perdu de sa force.

Pauvre PESC: trop intégrée pour les anti-européens, trop intergouvernementale pour les fédéralistes, peu probante pour tout le monde, elle s'incarne depuis sept ans dans la personne aimable de Javier Solana. A cet ancien secrétaire général de l'OTAN, la pratique de la diplomatie multilatérale et des relations transatlantiques a enseigné que les conditions de la survie sont de rester dans les limites du consensus de l'organisation que l'on représente, et de ne déplaire à personne. Il ne faut pas en blâmer le secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, haut représentant pour la PESC, (car tel est son titre⁹), puisque c'est exactement ce que les Etats-membres et les institutions européennes attendent de lui.

Malgré tout, il existe autant qu'on peut le faire, et non sans talent, dans l'espace minuscule où on l'a confiné. Ajoutons que la prudente lucidité de Javier Solana, en le faisant s'y tenir, ne le protège pas pour autant de l'ire des Etats-membres. Lors de l'opération israélienne contre le Liban de Juillet-Août 2006, Jacques Chirac a publiquement dénoncé l'inaction de l'Europe¹⁰, alors même que la diplomatie française avait de bout en bout géré la crise pour l'essentiel dans un dialogue avec les Etats-Unis, et sans envisager un moment de recourir à l'Union européenne.

Quinze ans après qu'elle eût été instituée par le Traité de Maastricht, neuf ans après que le Traité d'Amsterdam eût, comme l'on disait alors, "donné un visage et une voix" à la PESC en instituant le haut représentant, tout en instaurant des "stratégies communes" de politique étrangère, huit ans après que l'initiative franco-anglaise de Saint-Malo eût ouvert la voie au développement de possibilités militaires sérieuses au profit de l'Union, six ans après que le

⁸ Politique internationale N°74, hiver 1996-1997

⁹ Cette dénomination bizarre est le fruit de la négociation du Traité d'Amsterdam, entre l'Allemagne, dont le Ministre des affaires étrangères de l'époque, notoirement hostile à la nomination d'une personnalité politique comme représentant pour la PESC, soutenait que cette fonction devait être confiée au *secrétaire général du Conseil* qui était alors un fonctionnaire allemand, et la France qui était partisan d'un *haut-représentant* de niveau politique. La France l'emporta sur le fond, mais le titre de compromis qui combinait les dénominations voulues par chacun, est resté.

¹⁰ "Quant aux leçons à tirer pour l'Europe de la crise au Proche-Orient, M. Chirac regrette qu'elle ait été trop absente de la crise libanaise. M. Chirac avait recommandé, à plusieurs reprises, pendant le conflit au Liban, que le chef de la diplomatie européenne, Javier Solana, soit investi d'un mandat lui permettant d'agir au nom des Vingt-Cinq, comme cela a été le cas pour le dossier nucléaire iranien. Cette demande est restée lettre morte." Le Monde, 26 Août 2006. (En réalité Javier Solana s'était rendu sur place dès le 16 juillet, et ses offres de service sont par la suite restées ignorées).

traité de Nice eût renforcé le rôle du haut représentant, (que la défunte constitution européenne a ensuite cherché à parfaire en le confondant avec celui de commissaire chargé des relations extérieures), la PESC a été l'objet de perfectionnements institutionnels aussi nombreux que ses succès politiques ont été rares. L'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne effectue une recension des "textes fondateurs", produits de ces débats institutionnels, qui remplissent déjà trois forts volumes. En regard, on peine à trouver, dans les publications de l'Institut, un bilan probant de l'action de l'Union européenne sur l'un quelconque des grands sujets de politique internationale d'aujourd'hui, du Moyen-Orient aux tensions stratégiques en Asie du Nord-Est, en passant par la Russie, la prolifération et les crises africaines.

Cet état de choses est, hélas, assez visible, pour que l'on se dispense *a priori* d'accabler davantage l'Union européenne en faisant une nouvelle critique de sa politique étrangère et de sécurité commune. Il y a d'ailleurs plus de mérite à défendre les efforts de l'Europe pour trouver les voies d'une politique étrangère adaptée à ses spécificités, et c'est depuis longtemps sur ce terrain que nous avons préféré nous situer.

Il faut pourtant admettre que l'exercice, peut-être méritoire, devient de plus en plus difficile. Au point où nous en sommes, peut-on vraiment progresser, y compris dans la défense de l'Europe, sans revenir sur un bilan en forme de constat de carence, et en rechercher de meilleures raisons que celles données jusqu'ici ? Nous ne le pensons pas. Il nous semble en effet que les explications traditionnelles du sur-place auquel s'est livrée depuis quinze ans l'Europe dans ce domaine ne fournissent pas un diagnostic d'où puissent émaner des remèdes à la mesure de la gravité du problème.

"Mon mal vient de plus loin", peut dire l'Europe, et c'est aux racines du problème de la PESC que nous voudrions aller ici. On y trouve bien sûr des institutions bancales, des ressources insuffisantes, et une Union européenne victime de la duplicité de ses membres, mais ce constat, s'il est particulièrement aigu dans le domaine qui nous intéresse, ne le différencie pas, hélas, de beaucoup d'autres. Au-delà, l'on trouve l'Europe confrontée à un double problème, identitaire et historique, qui la fait hésiter sur sa place dans le monde et sur son aptitude à rester un sujet actif de l'histoire : une politique ne se conçoit que si l'on sait plus ou moins ce que l'on est, et où l'on veut aller. Ce n'est rien moins que cela qui est en cause, pour l'Europe, dans l'impasse où se trouve aujourd'hui la PESC.

2.1. LES PECHES ORIGINAUX DE LA PESCE

Avec le recul, il n'est pas trop difficile aujourd'hui d'identifier les vices constitutifs de la PESCE, de plus en plus communs, hélas à beaucoup d'entreprises européennes. On en trouvera quatre développés ci-après, sans que cette liste prétende à l'exhaustivité: insuffisance des moyens budgétaires et institutionnels, restrictions et divisions des Etats membres sur les objectifs de la politique et le rôle de l'Europe, préférence pour l'institutionnel, coupure d'avec le pratique et les instruments communautaires.

2.1.1. L'ORGUEIL ET L'AVARICE

Considérés ensemble, ils président aujourd'hui, hélas, à de nombreuses entreprises européennes, où la démesure des objectifs affichés n'a d'égale que l'insignifiance des moyens qui les servent. Citons, parmi les plus flagrantes, l'agenda de Lisbonne, par lequel les Européens se sont promis en Mars 2000 de faire de l'Europe "l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde d'ici à 2010": en apparence, la continuité de cette gestion par objectifs et échéances prédéterminées, qui, jusqu'au marché unique inclus, a historiquement valu à l'Europe ses plus grandes avancées; en réalité, une ambition présomptueuse, qui n'est appuyée d'aucune ressource européenne nouvelle. Un deuxième exemple est donné par "l'espace de liberté de sécurité et de justice", dont la mise en place a été affichée dans le Traité d'Amsterdam à l'occasion de la communautarisation partielle du troisième pilier ; en fait une extension bienvenue, mais limitée, des compétences de l'Union, qui la laisse bien loin de disposer des moyens nécessaires à la constitution d'un tel espace.

La PESCE s'inscrit dans cette tradition, qu'elle a peut-être inaugurée, des ambitions excessives ("il est institué une politique étrangère et de sécurité commune", dit fièrement le traité de Maastricht), sans moyens institutionnels ou budgétaires à leur mesure. Les stratégies communes, instituées à l'appui de la PESCE par le Traité d'Amsterdam ont procédé de cet esprit: l'Union en a adopté quatre à partir de 1998, rien moins que sur la Russie, l'Ukraine, les Balkans et la région méditerranéenne, soit sur ses quatre voisinages les plus problématiques et les plus lourds d'enjeux stratégiques. Documents publics, mal reçus par les différents "objets" de ces stratégies qui réclamaient d'être traités en partenaires, en particulier la Russie¹¹, ils ont fait en 2000 l'objet d'un constat lucide de la part de Javier Solana, qui estimait que "les stratégies communes adoptées jusqu'ici n'ont pas encore contribué à rendre l'UE plus forte et plus efficace dans les affaires internationales"¹².

es fonds disponibles pour la PESCE font l'objet d'une partie spécifique (« chapitre 19-03 ») de la rubrique 4 « actions extérieures » du budget général des Communautés. Communément

¹¹ Qui a, dans la foulée de la publication de la stratégie de l'Union la concernant, produit une "stratégie de la Russie à l'égard de l'Union européenne" et revendiqué l'ouverture de négociations visant à réduire les divergences entre les deux documents.

¹² Rapport du Secrétaire général Haut représentant au Conseil sur les stratégies communes, 9 octobre 2000, P.2

appelé « budget de la PESC », ce chapitre du budget communautaire est doté de 102,6 millions d'euros pour l'année 2006. Les perspectives financières 2007-2013 prévoient de le porter à 250 millions par an pour la période.

Pour mesurer l'écart entre les objectifs et les moyens, il suffit de mettre ces sommes au regard des objectifs prévus pour la PESC par le Titre V du Traité de Maastricht, à savoir :

- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union ;
- le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres sous toutes ses formes ;
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris ;
- la promotion de la coopération internationale.

Même en faisant la part du flou de ces objectifs, et du fait que l'Union concourt à les mettre en oeuvre avec les Etats membres, qui conservent la responsabilité principale en ce domaine, il est clair que ce n'est pas avec 1/1000ème du budget communautaire¹³, lui-même équivalant approximativement à 1% du PIB des 25, que l'on peut sérieusement envisager de commencer à mettre en oeuvre un pareil programme.

2.1.2. "DONNER ET RETENIR NE VAUT"

Cette modicité des ressources consacrées à la PESC est une bonne mesure de la sincérité qui a présidé à la reconnaissance d'une compétence de politique étrangère au profit de l'Union européenne. Beaucoup d'Etats membres parmi les plus influents n'y ont consenti qu'à contrecoeur, parce qu'ils craignaient que la future PESC n'empiétât sur leur propre liberté en matière de politique étrangère.

Cependant, cet aspect du débat est assez vite tranché dans la négociation de Maastricht : il n'y a jamais été question, en effet, que les décisions de la future politique étrangère commune fussent prises autrement qu'à l'unanimité. Cette donnée capitale garantit la continuité entre l'ancienne "coopération politique européenne", qui consiste depuis 1972 à coordonner les politiques étrangères des membres de la Communauté et la future PESC. De celle-ci, les gouvernements savent qu'ils n'auront rien à craindre, dès lors qu'elle continue d'être intégralement placée sous le signe de l'unanimité. Si les opposants au traité de Maastricht feignent de s'émouvoir de l'extension à la politique étrangère des compétences communes, ils

¹³ 112 milliards d'euros en 2006

sont au fond d'accord avec les partisans du traité pour considérer que la liberté d'action des gouvernements nationaux n'en sera pas entamée.

Le débat étonnamment complice que se livrent à ce sujet François Mitterrand et Philippe Seguin le 3 septembre 1992 sur TF1 à l'occasion de la campagne du referendum en témoigne :

« Philippe Seguin - S'agissant de la diplomatie commune, je souhaite que la France ne limite pas sa diplomatie au passage obligé par la Communauté, même si c'est une règle d'unanimité qui doit s'appliquer, car vous le savez bien, Monsieur le Président, les règles d'unanimité consistent souvent à s'aligner sur une moyenne. Or la France est un vieux et grand pays qui a des choses à dire, qui a des valeurs à incarner et à défendre, et qui a encore une politique étrangère originale.

François Mitterrand - Heureusement.

Philippe Seguin - Et à conduire.

François Mitterrand - On y veille.

Philippe Seguin - Je pense à deux grands actes de votre politique étrangère, votre discours au Bundestag de 1983 et votre voyage à Sarajevo, que j'ai approuvé. J'ai approuvé ces deux initiatives, je souhaite que demain, quel que soit le résultat du référendum, on veille à ce que vos successeurs puissent en prendre de pareilles.

François Mitterrand - Le traité de Maastricht le permettra. Je vous remercie."

Aussi bien, le vrai enjeu des négociations de Maastricht dans le domaine de la politique étrangère ne réside pas dans le maintien de la liberté d'action des Etats membres, qui est d'emblée acquis, mais dans le degré souhaitable d'ambition de l'Europe dans le domaine de la défense. Ce débat a opposé les plus atlantistes des douze, emmenés par la Grande Bretagne, à un camp plus "européen", où l'on retrouvait la France, l'Espagne, et l'Allemagne (laquelle a en réalité tenu la balance dans la négociation en conjuguant une ambition européenne réelle et un soin vigilant à ne pas affaiblir l'Alliance atlantique). Le camp atlantiste l'emporte assez largement. Il suffit, pour prendre la mesure de son succès de lire l'article J4 du traité de Maastricht (« La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi. ») comme le dit Jacques Delors à propos de ce texte dans ses Mémoires : « comprenez qui pourra ».

Au total, on a proclamé une politique étrangère commune, mais veillé à ce qu'elle n'empiète en rien sur celle des Etats membres, dont la liberté d'action dans ce domaine était maintenue entière ; on a affiché une ambition de défense pour l'Europe dont une majorité des douze¹⁴ ne voulait pas, et qu'on a diluée dans un langage alambiqué. On a donné à l'Europe des capacités d'agir qu'en réalité les Etats membres et l'alliance atlantique conservaient entières. Comme le dit l'ancien adage juridique, est vicié à la base l'accord par lequel on donne tout en retenant : c'est bien ce qu'on a fait pour la PESC.

14 Aux côtés des Britanniques, les Hollandais, les Danois, les Portugais, les Italiens se sont rangés du côté atlantiste du débat. Seul le Luxembourg et l'Espagne ont clairement soutenu les propositions franco-allemandes, les autres restant indécis.

2.1.3. LA PREFERENCE POUR L'INSTITUTIONNEL

La PESC a été dès l'origine, conçue comme une affaire où les institutions et la procédure étaient centrales. Les dispositions du traité de Maastricht prévoyaient l'intervention, dans la formulation de la PESC, de la présidence, du Conseil européen, du Conseil des ministres, du Comité politique, du COREPER, selon une répartition des rôles compliquée, qui allait, jusqu'à la Convention incluse, être sans cesse remise sur le métier. (Le principal changement intervenu est que le Comité politique a été remplacé par un Comité politique et de sécurité permanent basé à Bruxelles, le COPS, un second, la transformation du haut représentant en un ministre des affaires étrangères qui serait également commissaire aux relations extérieures de l'Union européenne, est suspendu à la mise en oeuvre du traité constitutionnel).

Divers "instruments", position commune, action commune, stratégie commune, étaient prévus, dont certains pouvaient comporter, dans leur mise en oeuvre, le recours au vote majoritaire (mais il n'en a jamais été fait usage). Les relations entre le dispositif "politique" de décision de la PESC, et son volet militaire (confié à l'UEO par le traité de Maastricht, puis assumé en propre par l'Union européenne à partir de 2000) faisaient intervenir, outre des organes européens, ceux de l'UEO, puis les organes militaires de l'Union, Comité militaire et Etat-major, les instances de l'OTAN, avec lesquelles des mécanismes de consultation et de coopération d'une complexité byzantine se sont progressivement développés.

Pendant la négociation du traité de Maastricht, la présidence néerlandaise suggéra qu'une réunion informelle des ministres des affaires étrangères fût consacrée non plus aux débats sur les compétences et les rouages de la PESC, mais aux sujets de fond dont les Etats membres souhaitaient que, le moment venu, leur politique commune s'emparât. Considérée comme dilatoire et destinée à jeter le doute sur la PESC (ce qu'elle était peut-être d'ailleurs), cette suggestion fut repoussée avec fermeté par la France. De son côté, Jacques Delors plaidait pour que l'on n'avancât, en politique étrangère, que pas à pas, sur des sujets délimités, que progressivement l'on confierait à l'Union lorsque l'on se serait assuré de l'accord des Etats sur le fond et de leur volonté d'avancer ensemble.

L'on a fait le contraire: une PESC aussi ambitieuse qu'indéterminée, où les désaccords de fond se sont traduits par une série de défenses destinées à protéger les Etats d'une possible décision commune, bien plus qu'à la faciliter. Le caractère procédurier et la complexité institutionnelle dont la PESC a été marquée dès l'origine, n'ont ainsi rien qui doive surprendre. Elles sont la fonction des deux grandes réserves dont elle faisait l'objet dès le départ: réserve mentale des Etats, en particulier les plus grands, qui souhaitaient préserver leur politique étrangère propre, réserves politiques du camp atlantiste à l'égard du principe même d'un rôle de défense pour l'Union. Elles ont alimenté des débats infinis sur le comment, d'autant plus facilement qu'ils étaient pour la construction européenne, qui est un animal juridique, une seconde nature.

2.1.4. LA COUPURE D'AVEC LES INSTRUMENTS COMMUNAUTAIRES

On a tant de fois, depuis la négociation du traité de Maastricht, dénoncé la structure en piliers, ainsi que la coupure entre la PESC et les politiques communautaires extérieures, que nous voudrions nous placer sur un terrain un peu différent. Non pas que ces critiques ne fussent fondées. Au début des années 1990, quand l'ethos intégrationniste était encore puissant en Europe, et nourrissait un vrai débat entre les fédéralistes et les partisans de l'Europe des Etats, l'on pouvait légitimement dénoncer la PESC comme une hérésie du point de vue communautaire.

Cela a été en effet une double erreur du traité de Maastricht d'insérer, au centre du dispositif institutionnel de l'Union européenne, un bloc intergouvernemental, dérogatoire par rapport au processus de décision de la Communauté, et coupé de ses politiques. C'était d'une part disqualifier la Commission comme leader politique naturel de l'Union européenne que l'on mettait en place, en l'excluant de la conduite de l'une des deux politiques emblématiques de Maastricht (la seconde, l'union économique et monétaire étant, elle, en régime de pilotage automatique, et donc neutre de ce point de vue). C'était d'autre part instituer entre la PESC et les politiques communautaires extérieures une dualité préjudiciable de directions et de modes de décision.

Cependant, quinze ans après, ce débat est derrière nous : le recul de l'autorité de la Commission, la contagion intergouvernementale, et la disparition de la loyauté communautaire sont trop évidentes, dans l'Europe d'aujourd'hui, pour que l'on y revienne. Nul ne peut songer sérieusement aujourd'hui à communautariser la PESC, sinon dans une perspective à long terme, qui serait précédée d'une transformation des institutions communautaires bien plus profonde que celle qu'opérerait le projet de traité constitutionnel.

D'ici là, qui voudra confier à la Commission telle qu'elle est le rôle leader en politique étrangère (sans parler du monopole de l'initiative, et de la faculté de maintenir ses positions tant qu'elles ne sont pas modifiées à l'unanimité, ce que littéralement impliquerait une communautarisation de la PESC)? Qui pourrait envisager un vote majoritaire des Etats en ce domaine, dans une Europe à 25 aussi peu solidaire, aussi divisée qu'elle l'a été sur l'Irak, et qu'elle l'est aujourd'hui sur la Russie ? Au nom de quel projet commun et avec quelle assurance d'être payé de retour, les Etats qui pensent encore jouer un rôle international et ont encore un semblant d'influence dans ce domaine, accepteraient-ils de limiter leur marge de manoeuvre au profit d'une Europe où l'esprit de compromis et le respect du point de vue des autres sont au plus bas ?

Si rétrospectivement, une communautarisation au sens strict n'était pas une option raisonnable pour la politique étrangère, la dualité rigoureuse organisée entre PESC et politiques communautaires extérieures a contribué à affaiblir la PESC naissante, coupée de la légitimité politique du système communautaire, de son réseau de représentations extérieures, et de ses ressources budgétaires. L'asymétrie de celles-ci, entre les 7 milliards d'euros du budget communautaire consacrés à l'aide internationale et les 100 millions du budget PESC donne la mesure de l'absurdité de ce choix.

Son effet sur la représentation extérieure de l'Union européenne n'a pas été moins dommageable, puisque celle-ci s'est retrouvée partagée entre la Commission, en charge de la représentation extérieure communautaire, et une série de dispositifs en charge de représenter la PESC à l'extérieur, présidence tournante, Toïka, qui se sont succédés avant que le système ne se stabilise provisoirement en faveur du haut-représentant.

Certes, la problématique de la dualité des modes de représentation a été prise en compte par la Convention, qui a cherché à y remédier en instituant dans le traité constitutionnel un régime de fusion personnelle entre les fonctions de haut-représentant pour la PESC et de Commissaire aux relations extérieures. Cependant, à supposer que le traité constitutionnel soit mis en oeuvre, la rationalisation qu'il opérerait ainsi, risque d'être compensée, et au-delà, par l'émergence d'un nouvel acteur incarnant l'Europe au plus haut niveau, le Président permanent du conseil européen. En toute hypothèse, l'émiettement de la représentation extérieure, l'un des vices constitutifs de la PESC, perdurera, sous une forme ou une autre, encore longtemps.

2.2. PROGRES ET RECULS

Dans les conditions qui viennent d'être rappelées, il ne faut pas s'étonner des échecs de la PESC, mais bien de ses relatifs progrès, et notamment de deux qui étaient au départ relativement imprévisibles. Le premier est le développement d'une certaine capacité d'action militaire de l'Union, due au ralliement de Tony Blair à l'idée d'Europe de la défense; le second l'émergence d'une certaine personnalité européenne de politique étrangère. Ces développements heureux sont néanmoins rapidement annulés par l'effet combiné des dissensions transatlantiques et européennes sur l'Irak, et de l'élargissement.

2.2.1. DEUX PAS EN AVANT: LA DEFENSE ET LE STYLE

En 1998, la conversion de l'Angleterre de Tony Blair à l'idée de développer "une capacité autonome d'agir" sur le plan militaire dans l'Union européenne, selon les termes du communiqué franco-britannique de Saint Malo a représenté une triple rupture:

- rupture avec des années de débats entre Européens sur la question de savoir si l'Europe de la défense, ou l'identité européenne de sécurité et de défense, devaient se développer dans le cadre de l'UEO ou du piler européen de l'alliance atlantique, qui ont paralysé la dimension de défense de la PESC. L'accord se fait pour utiliser le cadre institutionnel de l'Union, ce qui est cohérent et simple sur le plan institutionnel, et renforce celle-ci sur le plan politique ;
- le mot "autonome" du communiqué de Saint Malo (que les Américains reprocheront amèrement aux Britanniques) marque quant à lui la fin de décennies de débats intra-européens sur la légitimité, vis à vis de l'OTAN, d'une certaine autonomie européenne dans le domaine de la défense: l'idée est admise par les Britanniques, centre jusque là du "front du refus" au sein de l'Union ;

- enfin, on doit au pragmatisme britannique d'avoir tenté de centrer les efforts européens sur le problème concret du développement de leurs capacités militaires, rompant avec les enjeux institutionnels et symboliques des débats antérieurs sur la défense au sein de l'Union.

Certes, tout cela ne sera accompli qu'en partie, et non sans mal : la dimension de défense de l'UE reste modeste et ne comporte pas la capacité pour celle-ci de concevoir et commander en propre des opérations d'envergure ; l'articulation avec l'OTAN, durement négociée dans des accords dits "Berlin plus" de Mars 2003, se fait selon des procédures rigoureuses où l'autonomie européenne se heurte à de multiples restrictions pratiques ; les capacités ambitieuses définies au Conseil européen d'Helsinki de 1999 ne sont réalisées qu'en partie. Mais l'UE a pris la relève de l'OTAN en Macédoine et en Bosnie, conduit au Congo dans la région de l'Ituri sa première intervention en force, contribué à la protection militaire des élections au Congo et à la surveillance du cessez-le-feu à Aceh en Indonésie. Les progrès ont été réels.

Sur un autre plan, aussi, l'Union a progressé : elle développe une certaine personnalité, en tout cas exprime un style diplomatique commun des Européens, qui les distingue des débordements unilatéralistes et souverainistes de l'Amérique de Bush. Ce style conjugue une confiance maintenue dans les vertus du dialogue et de la diplomatie classique, avec une acceptation de l'interdépendance et de ses corollaires, l'ingérence et les limitations consenties de souveraineté. Il vaut à l'Union européenne d'exercer un certain attrait dans le champ de la diplomatie multilatérale, et une influence modératrice dans les affaires mondiales.

Les Européens, dans la Stratégie de sécurité adoptée par l'Union européenne en Décembre 2003, ont développé une analyse sans complaisance des menaces auxquels ils ont à faire face, tout en complétant les réponses de sécurité classique à y apporter par deux ambitions de sécurité plus proprement « européennes » et conformes à ce style : la stabilisation de leur voisinage géographique au sud et la consolidation de l'ordre international multilatéral. La "Stratégie" représente un progrès modeste vers la maturité stratégique de la part de l'Europe : elle évite de se poser en « puissance »¹⁵ même virtuelle, assume une continuité d'intérêts avec les Etats-Unis face aux menaces communes, et assume une personnalité différente en politique étrangère. Cela amène les Européens à revendiquer un rôle propre de garant de l'ordre international, de nature largement politique, qui paraît assez en phase avec la situation géopolitique et les avantages comparatifs de l'Europe.

2.2.2. DEUX PAS EN ARRIERE: L'IRAK ET L'ELARGISSEMENT

Ces progrès n'auront été qu'éphémères : l'Irak, à titre principal, et l'élargissement, les ont emportés.

¹⁵ Sur les limites du concept « d'Europe puissance » et son incompatibilité avec l'entreprise européenne, on renverra à l'article précité de Jean-Louis Bourlanges

Dans leur opposition sur l'affaire irakienne, la France et la Grande-Bretagne ont perdu le bénéfice de leur convergence inespérée de Saint-Malo. L'affrontement a été tel que le gouvernement britannique a accusé la France d'avoir, par son opposition, « empoisonné » le climat diplomatique, et contribué au déclenchement de la guerre. La solidarité maintenue du camp des opposants à la guerre, l'initiative prise par eux en Avril 2003 au sommet de Bruxelles de relancer l'Europe de la défense d'une façon qui paraissait un défi aux Anglais et aux Américains, ont consommé l'éloignement: la France et la Grande-Bretagne ne sont plus aujourd'hui, le moteur qu'ils avaient été de 1998 à 2002 pour la PESC.

Les attitudes hostiles à l'Europe en ont été renforcées dans les deux pays, qui sont ramenés à leur jeu de rôles d'avant Saint-Malo: la France à l'avant-garde d'une ambition européenne de défense largement nominale, une Grande-Bretagne qui s'y oppose par orthodoxie atlantiste (alors même que la désillusion est profonde en Grande-Bretagne, à l'égard des Etats-Unis de George Bush). Partout en Europe, le ton s'est durci dans les rapports mutuels, et les nouveaux membres, qui rejoignaient l'Union au moment de la crise, ont été entraînés dans la polémique : ils ont pu mesurer la fragilité de la sociabilité européenne et de l'esprit de compromis, qu'on pensait une partie intégrante de l'acquis européen des cinquante dernières années.

Il serait abusif de présenter l'élargissement de l'UE comme l'un des facteurs actifs de l'impasse où est retournée la PESC après l'Irak. En cette matière, la responsabilité de l'échec pèse d'abord sur les membres les plus anciens qui, s'ils avaient été d'accord, auraient constitué un centre de gravité dont les nouveaux membres auraient eu grand peine à se désolidariser. Elargissement et devenir de la PESC sont séparés ; mais ils ont interféré historiquement en plusieurs développements successifs qu'il n'est peut-être pas inutile de rappeler :

- l'élargissement de 1994, intervenant après l'échec du référendum danois de 1991 et la courte victoire du "oui" dans le référendum français de 1992, a vu l'entrée de trois pays neutres, l'Autriche, la Finlande et la Suède, ce qui a introduit un facteur de division supplémentaire à la base de la PESC: naturellement réticents à l'égard de son volet "défense", ils ont fait cause commune avec les Européens les plus atlantistes pour en freiner le développement;
- l'élargissement de 2004, qui a porté de 15 à 25 les membres de l'Union a rendu les attitudes et les objectifs de politique étrangère plus hétérogènes au sein de l'Union: les nouveaux membres issus du bloc communiste ont pour la plupart proclamé une attitude de loyauté vis-à-vis des Etats-Unis, et, pour certains, de distance avec la Russie, qui a modifié le point d'équilibre de la PESC sur le chapitre des relations avec ces deux partenaires essentiels de l'Union.

Au total, on est passé d'une Communauté à douze qui avait en commun l'engagement dans la guerre froide aux côtés des Etats-Unis, l'expérience avec eux d'une alliance librement consentie, à une Union à 25 aux expériences historiques et aux traditions de politique étrangère beaucoup plus contrastées : ni l'expérience d'une alliance libre, ni celle d'une coopération internationale égale et confiante avec leurs voisins ne faisaient partie du patrimoine historique des nouveaux membres. Ils ont idéalisé rétrospectivement l'alliance

américaine, et protégé leur indépendance internationale recouvrée des interférences de la PESC. Nul ne s'étonnera que la principale assise politique de celle-ci, la convergence d'intérêts et des attitudes de politique étrangère de ses membres, ait été fragilisée dans une Europe plus nombreuse et plus diverse.

2.3. LA PESC, L'UNION POLITIQUE ET L'ELARGISSEMENT

La crise irakienne et l'élargissement amènent à revenir aux causes profondes de la faiblesse de la PESC. Les quatre causes structurelles identifiées plus haut ne suffisent en effet pas à rendre compte de la profondeur de la crise irakienne en Europe, ni du désarroi où l'élargissement a laissé la PESC. Deux considérations plus fondamentales doivent intervenir ici : les relations entre l'union politique et la PESC, d'une part ; la fonction de l'élargissement dans la politique étrangère de l'Union européenne.

2.3.1. LA PESC ET L'UNION POLITIQUE : DEUX IDEES DISTINCTES

Depuis le rapport Tindemans de 1975, la construction européenne a tendu à assimiler l'union politique, son objectif ultime, avec la réalisation de son unité en matière de politique étrangère. Si l'on regarde la matière de la conférence intergouvernementale sur l'« union politique » convoquée en 1990 et qui allait mener au traité de Maastricht, on la trouve aux trois quarts occupée à développer les mécanismes de la PESC : « on a fait » l'économie, le commercial, l'agriculture ; il reste à faire « le politique », et, depuis l'origine, pour l'Europe, « le politique », c'est la politique étrangère.

En raisonnant ainsi, elle fait néanmoins l'impasse sur deux considérations : la politique étrangère peut être un fédérateur politique face à un péril extérieur structurant ; or, de ce point de vue, l'histoire n'a pas servi l'Europe : pendant la guerre froide, le péril était mondial, et la réponse atlantique, bien plus qu'européenne ; depuis 1989, il n'y a pas d'ennemi commun qui puisse susciter l'émergence d'une conscience politique commune de la part des Européens. La politique internationale aujourd'hui n'unit pas : elle divise et elle inquiète, car elle n'a pas la clarté morale et politique des grands affrontements du passé, mais consiste à gérer des interdépendances et des menaces, également complexes et diffuses, qui sont celles du monde global.

Il faut donc que l'union politique, si elle est possible, repose principalement sur d'autres bases, qui nourrissent le sentiment d'appartenance commune des Européens, et leur désir de faire de la politique ensemble. Ces bases seront-elles une « Europe des projets », « l'Europe sociale », ou autre chose ? Suffiront-elles à unir davantage les peuples d'Europe sans un volet à proprement parler politique, qui permette de dire ce que c'est que d'être citoyen de l'Europe aujourd'hui ?

En tout cas, la modération et l'esprit de compromis qui ont fait défaut aux Européens dans l'affaire irakienne ne tiennent pas aux imperfections de la PESC, mais à une faiblesse constitutive du sentiment d'appartenance à l'Europe des Etats et des peuples européens. Elle ne résulte pas principalement des carences de la PESC, mais de ce défaut d'« union politique »

au sens plein du terme. Par rapport à ce mal, la faiblesse de la PESC est davantage un symptôme que la cause majeure, et son amélioration, si souhaitable qu'elle puisse être en elle-même, ne pourra que marginalement contribuer à l'émergence de cette union politique.

2.3.2. LE MYTHE DE L'ÉLARGISSEMENT, OUTIL DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Au-delà de l'assimilation de la PESC à l'union politique, une deuxième confusion règne sur la politique étrangère de l'Union européenne : celle qui fait dire à de nombreux responsables européens que l'élargissement est le meilleur outil (ou le plus grand succès) de la politique étrangère de l'Union.¹⁶ Cette vision reflète, mieux que tout autre signe, la faiblesse intrinsèque de la PESC, et de l'union politique.

Normalement, la politique intérieure et la politique étrangère sont distinctes. L'élargissement d'un Etat ou d'une fédération peuvent résulter d'un événement de politique étrangère, mais il n'est pas à celle-ci un moyen, mais une fin : l'incorporation à une entité politique d'une population et d'un territoire jusque-là extérieurs, acte par lequel les relations de cette entité avec eux quittent le domaine de la politique étrangère pour rejoindre celui de la politique intérieure.

Pourquoi l'Europe feint-elle d'ignorer cette évidence pour revendiquer le non-sens de « l'élargissement outil de politique étrangère » ? Cela se comprend en réalité assez bien. Le processus d'accession est (théoriquement au moins) le moment de l'influence maximale de l'Union sur une partie du monde extérieur, les Etats candidats. Si la puissance se définit classiquement comme la faculté de faire faire à autrui ce qu'il n'aurait pas fait de lui-même, l'Europe est à ce moment, vis-à-vis d'eux, dans une relation de puissance. La profondeur des transformations intervenues en Europe centrale en conséquence de l'élargissement en témoigne. L'élargissement a bel et bien été un instrument puissant vis-à-vis des pays candidats, sans doute le plus efficace que l'Union ait mis en œuvre à l'égard des tiers.

Mais le processus d'adhésion n'est qu'un moment, à l'issue duquel, vis-à-vis du nouvel entrant, plus aucune relation de puissance ou de politique étrangère n'est concevable de la part de celle-ci.

Mais si l'élargissement est un succès incontestable, revendiquer sa contribution à la politique extérieure de l'Union ne fait que révéler la faiblesse de son identité politique. La distinction entre le dedans et le dehors, la politique intérieure et la politique extérieure, est la marque même d'un corps politique organisé. En brouillant cette frontière, l'Union européenne renvoie au monde extérieur un formidable aveu de faiblesse.

¹⁶ Voir, pour un exposé de cette vue, Olli Rehn, Commissaire européen à l'élargissement, «The EU accession process, an effective tool of the European foreign and security policy », intervention du 21 février 2006 disponible sur libertysecurity.org/article836.html

2.3.3. L'EUROPE PUISSANCE FAIBLE ?

La référence à l'élargissement met au jour, au bout du compte, la difficulté essentielle de l'Europe en politique extérieure, qui est de faire des choix discrétionnaires. L'élargissement lui-même, qui devrait procéder essentiellement d'une décision libre de l'Europe d'admettre de nouveaux entrants, et constitue pour elle le choix politique par excellence, est balisé de normes destinées à encadrer et réduire la part de choix apparent du processus. Critères d'adhésion avant l'ouverture des négociations, processus de *screening* et reprise de l'acquis après, ramènent le processus vers ce que le système communautaire sait le mieux faire : fabriquer de la norme et en vérifier l'application (ou plutôt la « reprise », notion purement factuelle qui épargne au système de se prononcer sur la mise en œuvre de l'acquis, ce qui le rapprocherait dangereusement de l'exercice du jugement politique. Cette logique butte aujourd'hui sur le problème de la Turquie, où l'expression d'un choix politique s'avère aussi incontournable que difficile).

En laissant de côté la question de savoir si ce type de méthode est adapté à l'élargissement, on peut dire avec confiance qu'il ne peut pas s'appliquer à la politique étrangère, domaine par excellence où les normes ne peuvent se substituer au jugement et aux choix politiques. Tant que le logiciel européen fonctionnera sur ce mode, il n'y aura pas de politique extérieure de l'Union digne de ce nom. Or ce problème n'est pas propre à la PESC : il imprègne les politiques communautaires, non moins que l'intergouvernemental.

Le même souci de faire de nécessité vertu, et de rationaliser leurs faiblesses, qui fait célébrer aux Européens les vertus de politique étrangère de l'élargissement, les a fait assumer l'identité de « puissance civile » de l'Union. Ils ont raison, car c'est dans le registre de l'influence et du « *soft power* » que l'Union peut a priori le mieux agir. Mais pour être « *soft* », la puissance n'en demande pas moins la faculté de choisir, et la volonté d'amener le partenaire à modifier ses actions en fonction de choix politiques discrétionnaires. « *Soft* » assurément, l'Europe peut-elle tout simplement assumer la réalité politique d'une identité et d'une volonté propres, amenées par la force des choses à se distinguer d'autres identités et à s'opposer, même si c'est civilement, à d'autres volontés ?

2.4. TROIS PROPOSITIONS

Il faut admettre qu'à cette question fondamentale, l'Europe n'a pas encore répondu de façon probante. Les voies qui lui permettraient de le faire dans le domaine de la politique étrangère sont tortueuses, complexes, et échappent aux fausses solutions simples de la communautarisation, du « numéro de téléphone pour l'Europe », ou du « double chapeau » du haut représentant.

Tout montre que la volonté et l'identité restent largement le fait des Etats dans l'Europe d'aujourd'hui. Il faut donc des régimes mixtes et des solutions provisoires d'ici que n'émerge une véritable conscience politique européenne, susceptible de soutenir une **politique étrangère et de sécurité commune** au sens plein de ces mots forts.

Nous tenterons de décrire, pour conclure, trois de ces compromis provisoires qui pourraient contribuer à remplir le vide laissé aujourd'hui par l'évanescence de la PESC :

- Vis-à-vis des Etats-Unis, le seul mode de représentation de l'Union européenne qui ait fait ses preuves est celui qui a vu, dans le groupe de contact sur l'ex-Yougoslavie, les principaux Etats européens siéger aux côtés du représentant de l'Union pour la PESC : au départ la présidence tournante, puis le haut représentant. Il s'est reproduit dans les faits pour la concertation euro-américaine sur le nucléaire iranien, l'un des rares dossiers de la PESC où l'Union européenne ait fait bonne figure. Par contraste, la représentation unique de l'UE dans le Quartette établi avec les Etats-Unis, la Russie et l'ONU sur la question israélo-palestinienne laisse à l'Europe une marge d'influence trop faible dont ont profité les Etats-Unis pour marginaliser l'expression de vues européennes divergentes des leurs. Il faut tenter d'étendre à ce sujet, comme à d'autres, la mécanique du groupe de contact, qui permet à l'Europe de peser davantage, et aux Etats-Unis de trouver ensemble en face d'eux une masse critique d'interlocuteurs susceptibles d'exprimer une position européenne crédible.
- Les moments de plus grand dynamisme de l'Europe de la défense ont résulté de la conjonction des volontés anglaise, française et allemande. Le couple franco-allemand, qui reste central pour les affaires communautaires, ne peut plus prétendre à la même position en politique étrangère. Par contraste, quand les trois pays s'entendent en politique étrangère, ils n'ont pas de mal à cristalliser une entente européenne. Ce *leadership* à trois doit être encouragé, non comme un substitut à l'accord à 25, mais comme une étape nécessaire dans la formation du consensus à l'instar du moteur franco-allemand dans le reste des matières européennes. Rendue impossible par la crise irakienne, et l'incapacité des principaux protagonistes de la surmonter par la suite, la coopération à trois peut être le moyen, avec des *leaders* européens différents, de la dépasser.
- Enfin, l'intégration des outils communautaires et de la PESC ne doit pas attendre la réforme du statut du haut représentant prévue par le projet de constitution. Sur deux ou trois sujets prioritaires où fait aujourd'hui défaut une position cohérente et visible de l'Union, pourquoi ne pas nommer pour une période limitée, des personnalités politiques européennes de haut niveau afin de représenter l'Union sur le terrain dans ses différentes composantes ? Elles seraient chargées par le Conseil et la Commission de leur recommander une politique intégrant aspects communautaires et PESC du problème, et disposeraient à cette fin des ressources des deux branches du système européen sur place et à Bruxelles. On pense à la Russie, où une personnalité étrangère aux deux camps qui s'opposent sur le sujet au sein de l'Europe, pourrait être désignée à cette fin ; ou à la question israélo-palestinienne : la fausse entente qui règne au sein du Quartette prive cette question essentielle de l'expression d'une position européenne forte et distincte de celle des Etats-Unis, qui est aujourd'hui plus nécessaire que jamais.

CONCLUSION

Les dispositions consacrées à la politique étrangère et à la défense du projet de traité constitutionnel sont aussi bonnes qu'elles pouvaient l'être compte tenu de la faiblesse originelle du projet de PESC, comme de l'ambiguïté et des divisions des Etats membres à son sujet. Les principales avancées sont limitées mais réelles : existence d'une clause de solidarité, consolidation de la coopération d'armements à travers la création d'une agence, fusion des fonctions de haut représentant pour la PESC et de commissaire aux relations extérieures (cette dernière avancée étant malheureusement compensée, on l'a dit, par l'apparition d'un président permanent du conseil européen qui aura inévitablement tendance à jouer un rôle propre de représentation extérieure.)

Cependant, à horizon prévisible, les progrès possibles de la PESC tiendront bien moins à l'entrée en vigueur, d'ailleurs improbable, de ces dispositions, qu'à la volonté retrouvée des Européens d'agir ensemble de façon efficace et visible sur deux ou trois dossiers prioritaires de politique étrangère. Cette volonté doit d'abord être celle des trois pays qui font figure de leaders dans ce domaine, et dont l'accord a rendu possible quelques progrès, tenus dans l'absolu, mais significatifs au regard de l'incapacité historique des Européens à tenir les promesses de la PESC : ceux constatés, de Saint Malo à la crise irakienne, sur le volet défense de la PESC et, depuis 2004, sur l'affaire du nucléaire iranien. Une représentation unifiée des aspects PESC et communautaires peut être organisée au cas par cas par la désignation d'envoyés spéciaux de haut niveau de l'Union européenne.

En un mot, il faudrait qu'après quinze ans pendant lesquels les Européens ont identifié les progrès de la PESC à l'élargissement de son champ de compétences et au perfectionnement de ses institutions et de ses procédures, ils entreprennent de faire ensemble un peu de politique étrangère.

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*, décembre 2006