

UNIVERSITE DE MONTPELLIER



FACULTE DE DROIT
Licence 1 Groupe B semestre 2
2015-2016

Équipe pédagogique :

M. Le Professeur Michel CLAPIÉ

Mlle Nadia FORT
Mlle Elsa KOHLHAUER

INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE

-Séance 5-
La PESC

I- Documents

- G.BRTHU, *Le traité d'Amsterdam contre la démocratie*, éd. F-X de Guibert, 1998, pp.219-221.
- V.IKONOMOFF, « Les frustrés », *Le Nouveau Bastille-République-Nations*, n°24, Janv.2013.
- A-C. ROBERT, « L'étrange politique étrangère de l'Union européenne », *Manière de voir (Le Monde diplomatique)*, n°67, janv.-févr.2003.
- J-P.BLED, « La PESC : la nouvelle Arlésienne », *L'indépendance*, n°2, décembre 2002.
- G.ROBIN, *Entre empire et Nations. Penser la politique européenne*, O.Jacob, 2004, pp.48-49.
- C.REVEILARD, « La neutralisation européenne par l'OTAN », *L'indépendance*, n°8, juin 2003, p.9.
- *B.R.N.*, « Les 15 unis pour la vaisselle », n°20, mars 2003, p.3.
- « L'Arc du bien », extraits du rapport présenté par J.SOLANA au conseil européen de Salonique, *B.R.N.*, n°24 sept 2003.
- H.FOUQUERAU, « L'Europe et les Nations Unies », *Revue 18 juin*, n°63, mars 2004.
- Articles 24, 27, 29, 31, 34, 42 et 46 TFUE (Traité de Lisbonne)
- F.ALDECOA LUZARRAGA, « Une voix pour l'Europe mais laquelle ? », *El Pais*, 5 novembre 2009.

II- Direction d'étude

1. Identifiez ce qui fonde la PESC, lui donne sa cohérence et manifeste l'existence d'intérêts communs entre les différents Etats de l'Union Européenne
2. Analysez l'évolution de la coopération politique, au sein de la CEE puis de l'Union européenne, aux points de vue théorique (concept) et pratiques (comportements)

III- Bibliographie

- M. CLAPIÉ, *Manuel d'Institutions européennes*, Flammarion, coll.Champs Université, 3^{ème} éd., 2010, pp.162-168. et p. 301.

Georges Barthé, "Le traité d'Amsterdam contre la
démocratie", F.-X. de Guilhem, 1998, p. 219-221

Titre V : POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Présentation générale - De l'action nationale à l'impuissance commune

Étroitement liées à la souveraineté, la politique étrangère et celle de la défense demeurent fondamentalement des compétences nationales. C'est donc très naturellement sur une base intergouvernementale, que se sont établies les coopérations européennes dans ces deux domaines.

À la « Coopération Politique Européenne » (CPE) mise en place par le Sommet de La Haye en 1969 et consacrée par l'Acte Unique, a succédé la « Politique Étrangère et de Sécurité Commune » (PESC) créée par le traité de Maastricht, dont elle constitue le titre V ou « second pilier ». Le mécanisme de la PESC, lourd et complexe, reste néanmoins intergouvernemental. Mais les fédéralistes cachaient mal leur intention d'aligner progressivement les piliers intergouvernementaux du traité de Maastricht sur le pilier communautaire.

Le traité d'Amsterdam marque incontestablement une étape importante dans cette voie. S'il est préservé en apparence, le caractère intergouvernemental de la PESC est en réalité subrepticement subverti par une série de dispositions qui

l'infléchissent dans le sens de la communautarisation, comme si l'objectif recherché était celui d'une politique étrangère unique, uniforme, monolithique, valant pour tous les sujets et tous les États membres.

Au lieu de la rétablir dans la bonne direction, le traité d'Amsterdam engage donc la PESC sur une mauvaise voie qui ne fera qu'aggraver les effets pervers déjà constatés.

La PESC s'est révélée à l'usage comme un mécanisme de paralysie de l'action nationale et de neutralisation réciproque. Pour la sortir de l'ornière, il aurait fallu l'orienter résolument vers la constitution de cercles de coopération différenciés, en fonction des centres d'intérêt de chacun des États membres. L'élargissement de l'Union européenne imposera de toute manière une telle évolution. Le traité d'Amsterdam lui tourne pourtant le dos, préférant inclure la politique étrangère dans le cadre institutionnel unique si cher aux fédéralistes. Il choisit ainsi de vouer la PESC à l'impuissance.

Article 11 TUE : Objectifs de la PESC

Pour définir la politique étrangère et de sécurité commune, le traité d'Amsterdam s'en tient à la même formulation ambiguë et à la même approche globalisante que le traité de Maastricht : « *L'Union définit et met en œuvre une PESC couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité* ». Le traité reprend ensuite un certain nombre d'objectifs, figurant déjà dans Maastricht, qui ne sont en réalité que des principes très généraux : sauvegarde des valeurs communes, maintien de la paix, promotion de la coopération internationale, développement de la démocratie... Ces principes excellents ne constituent pas à proprement parler des objectifs concrets pour une politique étrangère spécifique et adaptée aux besoins des États membres de l'Union : ils dessinent seulement un cadre théorique d'ensemble. Le traité d'Amsterdam se borne à ajouter à ces principes, ceux de « *l'intégrité de l'Union* » et du respect des dispositions de l'Acte final d'Helsinki et de la Charte de Paris relatives aux frontières extérieures, à la demande de la Grèce.

Il est évidemment tout à fait regrettable que les rédacteurs du traité n'aient pas jugé utile d'ouvrir le titre V sur une définition claire de la nature et des objectifs de la PESC. L'exercice n'est pourtant pas si difficile. On aurait pu imaginer, par exemple, la formulation suivante :

La PESC est une politique intergouvernementale. Elle a vocation, non pas à se substituer aux politiques étrangères des États membres, mais à les compléter et les conforter dans les domaines où ils auront constaté et défini des intérêts communs et des priorités partagées, et où une approche commune leur apparaîtra plus efficace qu'une action exclusivement nationale.

Voilà une définition claire et loyale, véritablement conforme au principe de subsidiarité, respectueuse de la volonté des peuples, ouverte sur toutes les formes de coopérations utiles, et se plaçant dans le cadre de la méthode de la géométrie variable, la plus respectueuse des aspirations de chacun.

Une telle définition a également le mérite de rappeler cette vérité élémentaire qu'une PESC efficace repose sur des diplomaties nationales actives et volontaires, condition sine qua non de son existence. Pas de PESC significative s'il n'y a pas au préalable des volontés nationales.

Cette définition présente également l'avantage d'indiquer clairement ce que la PESC n'est pas.

Elle n'a pas pour objet de déshabituier les États membres de l'exercice de leur souveraineté en matière de politique étrangère. Elle ne constitue pas un exercice de dilution de la responsabilité propre de chaque État membre. Elle ne constitue pas pour les nations, en particulier celles qui ont une tradition diplomatique avérée, une entrave à l'action. Il aurait été important de le préciser.

On peut mesurer l'effet démobilisateur, désintéressé et déresponsabilisant que pourrait avoir sur les diplomaties nationales une PESC généralisée et obligatoire, donc insignifiante parce que s'alignant systématiquement sur le moins disant ou le plus imprudent, en prenant connaissance du commentaire « enjoué » de Roland Dumas, rapporté par Paul-Marie Coûteaux¹. Reconnaisant que le discours qu'il venait de prononcer à la tribune de l'ONU n'avait guère de contenu, le ministre français des Affaires étrangères expliquait cette vacuité par le fait qu'« *étant donné que nous exerçons en ce moment la présidence [européenne] et que l'on ne parvient pas à savoir où en sont les uns et les autres, [il avait] pris grand soin de ne rien dire* ».

Plus grave encore, si la France a emboîté le pas à l'Allemagne, en reconnaissant de manière précipitée les indépendances auto-proclamées de la Croatie et de la Slovénie, puis de la Bosnie, avant que le statut des minorités n'ait été défini, c'était, au sortir de la négociation de Maastricht, pour donner la priorité à l'affirmation d'une façade d'unité européenne, alors que nos diplomates criaient casse-cou. Cet alignement diplomatique, au nom de l'unicité de la politique étrangère européenne, a puissamment contribué à alimenter l'exaspération de la crise yougoslave. La France aurait dû dire non et dénoncer l'irresponsabilité allemande. Mais pour préserver une vision unifiée de « l'Europe », elle a abdiqué toute volonté propre.

De tels exemples illustrent les effets pervers et délétères que peut exercer une politique étrangère commune, si elle est conçue comme un mécanisme généralisé, et non comme une série d'objectifs. Elle désarme par avance les volontés. Combien de fois avons-nous entendu des fonctionnaires français entonner la ritournelle de l'abandon : « on ne peut pas toujours être un contre quatorze. »

L'ancien ministre britannique des Affaires étrangères, Malcolm Rifkind, avait utilement rappelé, dans son discours devant l'Institut français des relations internationales (Ifri) du 5 mars 1996, qu'« *une politique étrangère et de sécurité commune est un moyen pour atteindre une fin* » et que « *parvenir à des positions communes n'est pas un objectif en soi* ». « *On jugera de la réussite ou de l'échec de l'Europe, non pas sur le nombre d'occasions où elle votera ensemble à New York* », avait ajouté le ministre, « *mais sur sa vraie capacité à peser sur le cours des événements sur le terrain.* »

1. Dans son livre *L'Europe vers la guerre*, page 211, Édition Michalon, 1997.

Les frustrés

Commentaires

Ils sont tristes, déprimés, désespérés. De quelque horizon politique qu'ils viennent, les partisans de l'« Europe de la Défense » se lamentent : la France intervient au Mali, fort bien, mais où sont les contingents européens, les bataillons communautes, les drapeaux bleu-étoilés ?

Le très fédéraliste et ancien premier ministre belge Guy Verhofstadt pourfend les « lacunes fondamentales de la politique étrangère et de sécurité » européenne : l'ancien ministre français Hervé Morin (UD) déplore l'inexistence de « l'ambition politique et diplomatique » de l'UE ; porte parole des députés du Front de gauche, François Asensi, regrette l'« inertie » de l'Europe « qui illustre l'impasse actuelle de sa construction » ; mais c'est sans doute l'ancien soixante-huitard Daniel Cohn-Bendit qui est le plus frustré de ne pas voir du kaki européen aux côtés des soldats français : il justifie l'hypocrisie de ceux qui ne fournissent que « des infirmières ».

Les uns et les autres dénoncent donc la « solitude » de la France. Pourtant, de deux choses l'une : ou la cause est juste, et au nom de quoi la France ne serait-elle pas fondée à agir de son propre chef ? Ou bien elle est mauvaise, et ce n'est certes pas l'association avec de nombreux complices qui rendrait une telle intervention plus légitime.

Mais ne boudons pas notre plaisir. Il est bien vrai que la décision de François Hollande, pour contestable qu'elle soit, a souligné en creux l'inanité de l'intégration européenne en matière diplomatique et militaire. Dès lors que le chef de l'Etat a jugé urgent d'intervenir, ce n'est évidemment pas vers Bruxelles qu'il a tourné les yeux.

Et si la France a reçu les félicitations officielles des Vingt-sept, l'aide concrète est des plus chiches : l'Allemagne et l'Italie ont mis chacune deux avions de transport à disposition ; le Danemark, la Belgique et l'Espagne, un. Le Royaume-Uni a également fourni deux appareils, en décomptant les heures de vol. En fait, la contribution la plus significative vient des Etats-Unis, particulièrement en matière de renseignements.

Au fond, rien d'étonnant. D'abord, plusieurs capitales soupçonnent toujours Paris de n'avoir pas abandonné ses vieux tropismes africains. Surtout, vis de Lettonie ou de Slovaquie, le Sahel et ses enjeux sont à peu près aussi familiers que les plaines de Mordovie pour les Français. La réalité, géographique, mais aussi historique et culturelle, vient ainsi percuter les discours aussi absurdes que convenus sur « l'intérêt européen commun ».

Pour autant, le volontarisme en faveur de la si mal nommée Europe de la « Défense » porte bel et bien des fruits empoisonnés, même s'ils sont peu connus. Rien qu'en 2012, l'Union européenne a lancé trois opérations civilo-militaires : en Afrique de l'Est, au sud-Soudan, et au Niger. Ces missions s'ajoutent à celles déjà en cours pour la Somalie, dans les deux Congo, et en matière d'antipiraterie dans la Corne de l'Afrique ; une autre est en préparation dans le Golfe de Guinée. Bref, à Bruxelles, on s'intéresse vraiment à l'Afrique – en particulier dès lors qu'il s'agit de sécuriser l'accès aux richesses minières et aux hydrocarbures.

La France insiste depuis deux ans auprès de l'UE pour que soit surveillé de près « le danger terroriste » dans le Sahel. En septembre 2012, Paris obtient que soit lancée une mission baptisée EUTM Mali, dont l'objet est de (re)former de fond en comble l'armée malienne. Officiellement, les Vingt-sept ont décidé, le 17 janvier, d'accélérer et de muscler ladite mission. Les premiers éléments devraient arriver dès février : près de 500 militaires de différents pays membres seront placés sous le commandement d'un général français, dont 250 formateurs (même si personne n'a encore clairement expliqué comment les officiers et soldats maliens pourront être formés au moment même où ils sont censés être en première ligne pour tenir le nord du pays).

De quoi consoler un peu les frustrés de l'Europe de la guerre et de l'ingérence. D'autant qu'au même moment, Bruxelles met en place un Fonds pour la démocratie (*lire ci-contre*), capable de verser des subsides à de valeureux dissidents, opposants, et autres partisans de la démocratie à l'occidentale. Bruxelles inverse ainsi Clausewitz : la politique, poursuite de la guerre par d'autres moyens.

VANESSA IKONOMOFF

L'étrange politique étrangère de l'Union européenne

Existe-t-il des intérêts communs aux Quinze ? Ont-ils la capacité et la volonté de devenir une puissance politique ?

Par ANNE-CÉCILE ROBERT

RÉUNIS À ELSENEUR (Danemark), le 1^{er} septembre 2002, les ministres des affaires étrangères des Quinze se sont contentés d'adopter une position minimale au sujet de la guerre envisagée par les Etats-Unis contre l'Irak. Au-delà de l'appel à « l'épuisement de la voie diplomatique », ils ont refusé de se prononcer sur l'« hypothèse d'une guerre ». Les diplomaties européennes divergent : du Royaume-Uni soutenant la position américaine à l'Allemagne et à la Finlande – opposées à l'idée même d'une guerre –, en passant par la France qui souhaite empêcher un recours automatique à la force, l'éventail des positions est large. A Elsenaur, si l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas se sont montrés proches de la position américaine, ces pays ont refusé de suivre Londres, qui demandait que les Quinze adressent un ultimatum à Bagdad. De leur côté, la Belgique (1) et la Suède, malgré une certaine irritation vis-à-vis de l'unilatéralisme américain, se sont rangées à la position attentiste des autres pays.

Si l'Union est inexistante en tant que telle, les Européens, eux, sont bien présents. Divisés, Londres, Berlin et Paris n'en donnent pas moins une parole européenne face à l'unilatéralisme américain (2). En effet, c'est dans la contradiction entre une impossible parole unique des Quinze et une prise de position indépendante de certains Etats que réside le nœud gordien d'une politique étrangère com-

mune, créée par le traité de Maastricht, en 1992. Car la question de l'efficacité et de l'existence même de l'Europe sur la scène internationale ne se résume pas à un débat sur la souveraineté et le fédéralisme. Elle tient, profondément, à l'histoire, aux mentalités et à la nature même de la construction européenne, à ses contradictions comme à ses blocages. Comme le résume la politologue Nicole Gnesotto, l'« autolimitation de la construction européenne aux aspects économiques » s'est conjuguée avec l'« allégeance aux Etats-Unis et à l'alliance Atlantique (3) ».

La crise avec l'Irak révèle ces divergences sur l'évolution de l'ordre mondial et la gestation conflictuelle d'un discours européen distinct de celui des Etats-Unis. Le suivisme « pavlovien » du Royaume-Uni, comme le soutien de l'Espagne ou des Pays-Bas ne sont que la manifestation extrême d'un attachement traditionnel à Washington (4). Mais rares sont les dirigeants européens – y compris parmi les plus critiques – qui contestent le principe d'un leadership américain. Il ne faut pas « froisser » Washington ou « gêner » son action, regrette ainsi M. Jannis Sakellariou, député européen social-démocrate allemand. Tout au plus certains Etats revendiquent-ils un rôle plus avantageux, comme la France qui, en 1998, tenta de négocier en vain son retour officiel au sein des organes militaires de l'OTAN contre un commandement militaire régional. Selon M. Sakellariou, « chacun espère que le maître lui sera reconnaissant ».

MÊME DANS LE CONFLIT israélo-palestinien, où un véritable objectif politique lie les Européens – la création à terme d'un Etat palestinien –, l'hégémonie des Etats-Unis n'est pas contestée. Ainsi, M. Christian Jouret, conseiller de M. Miguel Angel Moratinos, représentant spécial de l'Union au Proche-Orient, reconnaît-il que, dans la région, le rôle de l'Europe est surtout « d'avoir des idées »... et de l'argent. Première donatrice,

(1) Au sommet de Barcelone, mi-mars, la Belgique avait suggéré, en vain, l'envoi d'une délégation européenne de haut niveau à Bagdad.

(2) Lire Claire Tréan, « Irak : l'Europe impose l'ONU », *Le Monde*, 9 octobre 2002.

(3) *La Puissance et l'Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998.

(4) Lire Ignacio Ramonet, « Vassalité », *Le Monde diplomatique*, novembre 2002.

celle-ci en est réduite à financer alternativement les programmes de construction puis de reconstruction des bâtiments détruits par l'armée israélienne.

Pour M. Francis Wurtz, député européen français, membre du Parti communiste, « *l'attitude des dirigeants Européens relève parfois d'un manque de courage politique* » qui, « *dans le contexte de l'après-11 septembre 2001, risque d'alimenter la déstabilisation de l'ordre mondial* ». Cette situation, selon M. François Heisbourg, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique, révèle l'existence, dans certains pays, d'une « *culture de la dépendance* » vis-à-vis des Etats-Unis. Bien sûr, l'Union européenne est aussi contrainte par son manque de moyens, notamment militaires et de renseignement. Malgré la création d'une Force d'action rapide en 2000 (60 000 hommes en 2003) et d'un centre satellitaire à Torrejon (Espagne), elle dépend largement de la technologie et de l'armement américains. Les interventions dans les Balkans l'ont cruellement montré. Et au Proche-Orient, souligne M. Juret, cette dépendance « *limite la crédibilité de l'Union car, dans la région, seul celui qui peut montrer sa force est écouté* ».

Mais, pour certains pays de l'Union, la domination américaine présente des avantages. Dans le jeu intra-européen, elle est ce « *grand égalisateur de puissances* (5) », qui rassure les petits Etats face aux grands. Le « *parapluie* » américain neutralise et équilibre les diplomaties les plus dynamiques (Royaume-Uni, France, Espagne, Allemagne notamment). La plupart des Etats membres n'ont pas de tradition en matière de politique étrangère. En outre, certains se revendiquent officiellement comme pays neutres (Finlande, Autriche, Irlande...).

SEULE LA FRANCE a, historiquement, défendu l'idée d'une Europe puissance autonome vis-à-vis des Etats-Unis et appuyée sur une défense commune (6). Selon certains observateurs (7), cet isolement français tiendrait à l'inconscient collectif d'une Europe qui répugne à l'idée même de puissance. Une idée associée aux ravages de la guerre, à la politique d'extermination nazie et au colonialisme. L'un des grands malentendus viendrait d'ailleurs du fait que la France n'a pas cette peur de la puissance car, selon M. Francis Wurtz, son histoire mêle les contraires : « *Le colonialisme et l'anticolonialisme ; l'hégémonie et l'internationalisme*. » Mais, ajoute-t-il, « *chaque peuple donne au mot puissance un sens différent, un contenu en rapport avec son histoire. Ce sens n'est pas pour autant inscrit dans les gènes, comme le montre l'évolution de l'Allemagne* ». La fermeté de la France dans les longues négociations qui ont eu lieu

au Conseil de sécurité a sans doute été encouragée par l'attitude intransigeante d'une Allemagne de plus en plus active sur la scène internationale.

Pour M. Sakellariou, les déclarations du chancelier Gerhard Schröder condamnant la guerre avec l'Irak seraient surtout un « *signal* » adressé aux Européens, soulignant ses « *divergences qualitatives* » avec la diplomatie américaine. Cela s'inscrit aussi dans le cadre du retour politique de l'Allemagne, retour déjà caractérisé en 1990 par l'unification et, en 1992, par la reconnaissance unilatérale de l'indépendance de la Croatie et de la Slovaquie.

Selon ce député, en se comportant ainsi, Washington « *nous aide à nous unir* ». Car « *c'est un grand mensonge de prétendre que nous partageons les mêmes valeurs que les Etats-Unis* ». Et de citer le mépris outrancier du droit international – y compris sur la base militaire de Guantanamo –, la violence qui imprègne la société américaine, ou le recours à la peine de mort, que tous les pays de l'Union ont abolie. « *On ne peut pas dire que nous partageons la même culture simplement parce que nous aussi nous avons des élections ! A Téhéran aussi, il y a des élections...* »

LA QUESTION DES VALEURS communes est bien au cœur de l'impasse de l'Europe politique. « *L'Europe se montre incapable de définir une vision commune de ce que pourraient être ses intérêts sur la scène internationale*, assure M. Marc Mangenot, de la Fondation Copernic. *Elle se montre même incapable d'en débattre*. » L'évolution politique du Vieux Continent lui échappe. Ainsi, c'est au sein de l'Alliance atlantique qu'a été menée la réflexion sur le sort des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) émancipés de la tutelle de l'Union soviétique. La grande improvisation qui caractérise les élargissements en cours, les malentendus concernant la Turquie, de même que les conséquences d'une guerre avec l'Irak, notamment sur les approvisionnements en pétrole, en sont une autre illustration.

Pour l'instant, les objectifs assignés à la politique étrangère et de sécurité communes (PESC), comme à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) prévue par le traité de Nice de décembre 2000, sont surtout humanitaires. Les missions dites de Petersberg, adoptées en 1992, concernent essentiellement la gestion des crises et l'assistance humanitaire. « *La survalorisation de ce type d'objectifs limite les ambitions politiques de l'Union* », estime M. Mangenot. La création d'un haut représentant de l'Union européenne pour la PESC, en 1999, et la création de nouveaux instruments décisionnels (stratégies et positions communes) par le traité de Maastricht devaient être le creuset où s'élaborent

(5) *La Puissance et l'Europe*, op. cit.

(6) Lire Bernard Cassen, « L'introuvable défense européenne », « L'Europe mots à maux », *Manière de voir*, n° 61, janvier-février 2002.

(7) Lire Edgar Morin, *Penser l'Europe*, et *L'Europe et la puissance*, op. cit., Gallimard, Paris, 1990.

des visées communes plus vastes. « *Cependant, selon M. Wurtz, les Etats, conscients d'ouvrir la porte à des actions qu'ils ne maîtriseraient pas totalement, adoptent des textes insipides et fades* (8). » En outre, le choix de M. Javier Solana, ancien secrétaire général de l'OTAN, rappelle, s'il en était besoin, la mainmise de Washington. Le haut représentant, qui s'est déclaré « *convaincu que des armes de destruction massive existent en Irak* », a néanmoins proposé de « *suivre la voie des Nations unies* (9) ».

La définition d'une politique étrangère commune tend à l'Union européenne le miroir de ses non-dits : où se situe l'« *étranger* » pour une Union qui élargit sans cesse ses frontières ? Quels sont les intérêts communs à défendre, les valeurs propres à promouvoir ? Pour l'instant, l'Europe se comporte, selon M. Mangenot,

comme un « *empire subordonné au sein du monde capitaliste dont elle défend les marchés et les intérêts lorsque ceux-ci sont en danger* ». L'obsession économique qui traverse les accords d'association passés avec les PECO ou les pays méditerranéens, comme la soumission au libéralisme économique inscrite dans les accords de Cotonou qui régissent les rapports avec les pays du Sud, en sont l'illustration.

L'IDENTIFICATION d'une véritable PESC nécessiterait alors de s'éloigner franchement de la vision américaine d'un monde « *anarchique* » où la force « *fait loi* (10) ». Le rapport européen à la culture et au droit, de même que le « *modèle social européen* » – souvent invoqué mais rarement défendu – pourraient alors servir de base à un grand débat entre Européens, préalable à la définition d'une vision commune.

Mais les Etats de l'Union sont encore très loin de ce grand pas. Selon M. François Heisbourg, qui participa pour la France aux négociations sur la PESC, « *contrairement à ce qui s'est passé pour l'adoption de la monnaie unique en 1992, les conditions historiques d'une mise en commun ne sont pas réunies* ». A l'époque, France et Allemagne avaient toutes deux intérêt à un accord, la France parce qu'elle souhaitait enchâsser la puissance

monétaire de Bonn dans un mécanisme européen ; l'Allemagne parce qu'elle voulait faire accepter la réunification. Pour la PESC, de telles conditions n'existent pas. « *Ce qui ne veut pas dire, estime M. Heisbourg, qu'elles n'existeront pas un jour.* »

Les capitales européennes – Londres et Paris en tête – ne voient pas quel avantage elles retireraient d'une mise en commun, voire d'une fédéralisation, de leur diplomatie et de leurs moyens militaires. Et si l'Allemagne se fait l'avocate d'un tel processus, elle ne répugne pas à l'unilatéralisme, comme le montrent les récentes prises de position de M. Schröder contre la guerre avec l'Irak. Les Etats « *ne bougeront que lorsqu'ils constateront qu'il existe un intérêt supérieur à céder quelque chose* », estime M. François Heisbourg.

L'« *attachement nostalgique* » à la souveraineté nationale serait, pour M. Sakellariou, une des causes principales de l'inefficacité de la PESC. De même, M^{me} Emma Nicholson, vice-présidente britannique de la commission pour les affaires étrangères du Parlement européen, souligne que, dans le cas de la crise avec l'Irak, « *c'est le conseil des ministres qui a failli, en adoptant des positions inconsistantes, prétendant ainsi préserver de soi-disant intérêts nationaux* ». Selon elle, le Parlement, par sa résolution du 16 mai 2002 demandant la création d'un tribunal pour les droits humains en Irak, « *aurait pu permettre à l'Union de parler d'une seule voix* ». Le 9 octobre 2002, le commissaire européen chargé des relations extérieures, le Britannique Chris Patten, s'était contenté de souligner la nécessité de préserver l'autorité du Conseil de sécurité des Nations unies, mais aussi celle d'anticiper sur le non-respect éventuel par M. Saddam Hussein d'une résolution de ce Conseil.

Le recours prévu par le traité de Nice à des « *coopérations renforcées* », sorte de coalitions restreintes d'au moins huit Etats membres, pourrait ouvrir des perspectives de progrès communs. Cependant, à la demande du Royaume-Uni, la défense a été expressément exclue de cette procédure. Car le problème de la PESC n'est pas institutionnel, il est éminemment politique. Selon M. Wurtz, la communautarisation de la PESC n'est « *ni souhaitable ni réaliste* », car « *on ne peut pas faire rentrer la politique d'un Etat avec un chausse-pied dans une position commune de l'Union* ». Les Etats auraient alors la tentation de « *torpiller* » toute décision adoptée contre leur gré. « *Décide-t-on d'envoyer des soldats se faire tuer à la majorité qualifiée ?* », s'interrogeait récemment un fonctionnaire européen. ■

(8) Pour une liste, www.ue.eu.int/pesc

(9) *El Pais*, 9 septembre 2002.

(10) Robert Kagan, « *Puissance américaine, faiblesse européenne* », Stanford University, *Policy Review*, n° 113.

L'indépendance, n° 2
décembre 2002

La "Politique Etrangère et de Sécurité Commune" : la nouvelle Arlésienne

Il fallait s'y attendre. Face à la crise irakienne, le chœur des intégristes de l'euro-péisme a conclu à la nécessité de "plus d'Europe". C'est toujours la même antienne. A chaque crise internationale, l'Union européenne est invariablement aux abonnés absents, mais cette carence suscite tout aussi invariablement la même réaction. La cause n'en serait pas dans le système lui-même, mais dans une intégration insuffisante de l'Europe.

L'intégration européenne progresse, mais artificiellement. La crise irakienne en est un révélateur. C'est sa qualité de membre permanent du Conseil de Sécurité qui a permis à Paris d'en être un élément clef.

Cette thèse n'est qu'un plaidoyer *pro domo* visant à masquer la réalité des faits. De traité en traité, de règlement en règlement, de directive en directive, l'intégration progresse. D'autre part, sur le papier, l'Union européenne dispose des moyens d'une politique étrangère commune dont les principes ont été codifiés par les traités. Celle-ci porte même un nom : la PESC (politique étrangère et de sécurité commune). Mais l'expérience révèle ce que l'entreprise a d'artificiel. Aussi longtemps qu'il s'agit d'affaires mineures, l'entente est possible. En revanche, celle-ci vole en éclats dès que surgissent des crises mettant en jeu les intérêts majeurs des Etats. La crise irakienne est, à cet égard, un parfait révélateur.

Qu'a-t-on vu au cours des dernières semaines ? Une Union européenne totalement absente du champ diplomatique. A aucun moment, MM. Prodi et Solana n'ont compté parmi les interlocuteurs du Président Bush. A l'inverse, le devant de la scène a été occupé par des Etats qui ont défendu des positions divergentes sur ce dossier où l'enjeu était, et demeure, la paix ou la guerre. Le Royaume-Uni a choisi le grand large et s'est aligné sur les Etats-Unis ; la France, pour sa part, s'est employée à freiner la politique de George W. Bush ; l'Allemagne, enfin, a fait clairement savoir qu'elle ne participerait pas à une guerre contre l'Irak dont elle désapprouvait, par ailleurs, le principe. Dans tout cela, où est une politique étrangère commune de l'Union européenne ?

Un instrument d'impuissance

Qu'aurait donc été une politique étrangère commune dans la circonstance ? A la lumière de telles divergences, l'accord n'aurait pu se faire que sur le plus petit dénominateur commun. Il n'aurait pu s'agir que d'une politique nègre-blanc, dans le style des motions dont le parti radical-socialiste s'était jadis fait une spécialité. Est-il nécessaire d'ajouter qu'elle aurait été incapable d'avoir la moindre prise sur les événements ? Notons encore que la logique d'une politique étrangère commune est, à terme, de déposséder la France et le Royaume-Uni de leur siège de membres permanents du Conseil de Sécurité. C'est certainement ce que les hiérarques de Bruxelles ont en tête. La France et le Royaume-Uni l'accepteront-ils ? On en doute. Dans le cas de la France, c'est précisément sa qualité de membre permanent du Conseil de Sécurité qui lui a permis de participer au cœur du débat diplomatique et même d'en être un élément clef.

Les événements des dernières semaines ont démontré, si nécessaire, que la chimère d'une politique étrangère commune ne pouvait avoir que des effets paralysants. Ce constat est la meilleure réponse aux thuriféraires de la PESC qui célèbrent en elle l'embryon d'une "Europe puissance". A l'inverse, la crise irakienne confirme, plus que jamais, la pertinence, pour la France, d'une politique fondée sur le principe d'indépendance.



Jean-Paul Bled

Professeur d'histoire contemporaine
à l'Université Paris IV.

M. Delors appelle l'Europe à retrouver dans le monde le grand rôle qui fut le sien au cours des siècles. L'ennui est que ce rôle n'a jamais existé que dans son imagination. Attribuer à l'Europe ce qui appartient à ses nations, c'est jouer sur les mots en confondant les acteurs de la pièce avec le nom du théâtre. L'Europe, comme telle, n'a jamais joué le moindre personnage dans l'Histoire. Tout au plus y a-t-elle fait office d'accessoire à des époques qui ne furent pas des plus heureuses pour notre continent. Elle fut la perruque, ou si l'on veut la couronne, dont certains États crurent bon de se coiffer pour mieux convaincre leurs voisins de se laisser subjugués.

La preuve est faite. Aucune opération, aucun artifice ne saurait donner vie à la PESC. Il est aussi vain de l'attendre de la dissolution des politiques nationales que de leur combinaison. Elle n'a pas plus de chance de s'y substituer que de s'y surajouter. Elle n'est ni ce qui reste quand on les a soustraites, ni ce qu'on obtient quand on les additionne. Nulle part, à leur place ou à côté d'elles, il n'existe le moindre espace où elle pourrait se poser. Sa seule réalité est celle d'un fantôme.

Elle fait rêver les esprits légers parce que la beauté du songe leur en dissimule le mensonge. Une politique européenne ne peut être européenne qu'à condition de renoncer à être une politique, et elle ne peut être une politique qu'en cessant d'être européenne. Au reste, il n'y a qu'à ouvrir les yeux. Ou bien il est patent que l'Europe n'a pas de politique, ou bien, s'il semble qu'elle en ait une, c'est qu'elle fait la politique de quelqu'un d'autre : celle de son État membre le plus décidé ou, ce qui est plus ordinaire, celle de son allié le plus puissant. Elle sert de portemanteau à des politiques d'emprunt.

Ambassadeur Gabriel Robin, *Entre Empire et Nations*.
(p. 48-49) *Penser la politique étrangère.*
2004

La neutralisation européenne par l'OTAN

L'indépendance,
n°8, juin 2003

L'élargissement aurait dû consacrer l'affirmation de l'indépendance d'une grande Europe des Nations libres et souveraines. Or, il est devenu, par une inversion maligne, le vecteur de l'américanisation des politiques étrangères par leur uniformisation et la standardisation de leurs moyens d'action. C'est d'ailleurs dans l'absence de grand dessein politique que la formule strictement économiste de dessaisissement des souverainetés au profit du pouvoir technocratique peut s'épanouir. La nature ayant horreur du vide, l'influence de la puissance mondiale a suivi le processus d'élargissement et l'a parfois même précédé à la grande satisfaction des euro-atlantistes.

L'exemple de la défense européenne est révélateur. Après la politique étrangère et de sécurité commune avec les États-Unis¹, on observe une intégration des outils de défense comme composante de l'OTAN. Précisément, le dernier sommet de l'OTAN à Prague (novembre 2002) a consacré un renforcement de ses capacités par une « spécialisation » des pays membres (tel dans les transports stratégiques, tel dans les munitions de précision, etc.) dont l'addition des compétences devrait fournir à l'OTAN la « capacité nécessaire à l'exécution de la gamme complète de ses missions ». D'autant qu'a été décidée l'intégration d'une force de réaction rapide devant faire pièce à celle prévue à l'échelle de l'Union européenne. Les États-Unis disposeraient ainsi d'une organisation ayant pour vocation d'être une réserve de moyens militaires à sa disposition et non plus d'une véritable alliance, puisque, tout en gardant sa direction permanente et exclusive, ils appliquent maintenant l'intervention « unilatérale en coalition ».

Myopie géopolitique

De plus, la fédération de l'industrie européenne de défense par les États-Unis est en train de s'imposer. Il n'est que de prendre l'exemple du programme transatlantique d'avion de combat, le F 35 sous la houlette de Lockheed-Martin qui est en passe de devenir la pièce maîtresse d'un agrégat industriel en matière d'aviation de combat. Déjà membres de l'OTAN, comment les pays candidats à l'Union européenne (à l'exception de la Bulgarie et de la Roumanie qui entreront dans l'OTAN dès 2004 alors que leur adhésion à l'UE n'est prévue que pour 2008) ne rejoindraient-ils pas la démarche fédératrice du Pentagone associant 80 groupes industriels alors qu'ils observent l'enthousiasme des pays de l'Union, exception faite de la France en raison du programme Rafale, à la rejoindre en contradiction complète avec le discours officiel d'une base industrielle européenne commune de défense indépendante des États-Unis² ?

A vingt-cinq, l'Union européenne est encore plus atlantiste et l'OTAN renforce l'industrie de défense américaine au détriment d'une industrie de défense européenne ; il est donc logique de voir la Pologne attendre d'être assurée de son adhésion à l'UE après le sommet de Copenhague pour commander ensuite le chasseur américain, un nouveau « contrat du siècle » dans l'aviation de combat payé par des Européens à l'industrie américaine. Nous abandonnons à la superpuissance extra européenne le soin de nouer les alliances politiques et stratégiques qui augmentent d'autant son expansion que nous payons par le coût exorbitant des conditions à l'élargissement à nous-mêmes imposées par myopie géopolitique. La prochaine étape de cette neutralisation pourrait bien être l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne achevant la mainmise de Washington sur la politique européenne par l'intermédiaire de ses alliés au sein même de l'UE.

Christophe Réveillard

Universitaire

Derniers ouvrages parus : « L'américanisation de l'Europe occidentale au XXe siècle » (Presses Universitaires de Paris-Sorbonne, Paris, 2002) et « Les dates-clefs de la construction européenne » (Ellipses, Paris, rééd. 2003)



(1) Aujourd'hui une majorité de pays de l'UE à 15 conçoit la construction européenne comme instrument de solidification d'un bloc euro-atlantique et non comme instrument d'édification d'une Europe puissance, pôle concurrent aux États-Unis. L'Europe à 15 est, du point de vue géopolitique, atlantiste et continentale (elle ne s'intéresse pas au monde comme la France, et laisse cela à la puissance américaine).

(2) Standardisation, interopérabilité, spécialisation et... dépendance ; l'avion de combat F 35 par exemple fonctionnera en environnement systèmes des systèmes américain ou OTAN et sera vulnérable en dehors d'une intégration à la panoplie des moyens que constituent les autres éléments de force États-Unis / OTAN (Awacs, F 22, J-Stars, etc.) ; les clients du F 35 auront du mal à conduire des opérations hors environnement OTAN et risquent donc ne pas pouvoir respecter les engagements pris à Helsinki et à Cologne (opérations avec des moyens propres à l'Union menées avec ou sans moyen OTAN). Tout ceci est extensible pour d'autres programmes (missiles, antimissile, réseaux, etc.) ; or, 3 ou 4 pays de l'UE (RU, Fr., All., Esp.) produisent de grands systèmes d'armes et deux pays dans le monde sont aujourd'hui capables de déve-

les Quinze réunis pour la
vaisselle, BRN, mars
2003, n° 20.

A lors que les troupes anglo-américaines engageaient la guerre sur le sol irakien, les Quinze étaient réunis à Bruxelles pour leur « sommet de printemps ». Largement consacré aux questions économiques et sociales (lire p. 4), le Conseil européen ne pouvait faire totalement l'impasse sur le conflit.

Le texte final apparaît donc comme « le service minimal » (cf. ci-dessous). L'attachement à « l'intégrité territoriale, à la souveraineté » de l'Irak sonne étrangement, surtout lorsqu'on garde en tête que l'opération anglo-américaine est soutenue par au moins 13 des 25 membres actuels ou futurs (1). Outre la référence au « rôle essentiel des Nations Unies », on retiendra surtout que les Quinze souhaitent se consacrer à « l'humanitaire ». Il y a quelque temps, un responsable américain avait d'ailleurs salué cette possible répartition des tâches : Washington prend en charge la direction des opérations militaires (quitte à en faire partager le coût financier), et l'Europe assure le secours aux populations décimées, et le cas échéant les missions de police et de « pacification » ultérieure. Il usa pour cela d'une charmante image : « aux Etats-Unis de faire la cuisine, à l'Europe de faire la vaisselle ». Ce qui a au moins le mérite de souligner que les deux côtés de l'Atlantique concourent bien à la même mission.

De même, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), si tant est que, décidée à l'unanimité, elle existe jamais, prévoit explicitement le respect des « obligations du traité de l'Atlantique Nord pour certains des États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN » (article 40-2). En quoi peut-on encore parler, dans ce cas, de « défense commune européenne » ? Mieux vaudrait dire que cette défense n'existera jamais, sauf peut-être sous la forme de « coopérations structurées » entre un petit nombre d'États qui en auront la volonté et si les autres ne s'y opposent pas.

La PESC est un mirage, et le ministre des Affaires étrangères européen a toutes chances de jouer les utilités. Quelle eût été la position de M. Solana¹ pendant la crise irakienne ? Poser la question, c'est y répondre : déclarations « chewing-gum » et motions « nègre blanc » sont l'essence même de la PESC dans l'état actuel des rapports de forces. Si la France et l'Allemagne avaient demandé à l'Union européenne de définir une position commune face à l'invasion de l'Irak par l'armée américaine, jamais ne serait sorti des conciliabules européens autre chose que de la bouillie pour les chats, et l'Europe entière eût été entraînée dans le sillage américain.

1. Javier Solana, haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune, pressenti pour devenir le futur « ministre des Affaires étrangères » de l'Union européenne.

J.-P. Chevènement, *Défi républicain*, p. 553-554

Conseil européen de Bruxelles du 21 mars 2003

Extraits des conclusions du Conseil

« Le commencement du conflit nous place devant une situation nouvelle. Notre espoir est que le conflit se termine avec le minimum de souffrances et de pertes en vies humaines. (...) »

L'UE est attachée à l'intégrité territoriale, à la souveraineté, à la stabilité politique et au désarmement intégral et effectif de l'Iraq sur l'ensemble de son territoire, ainsi qu'au respect des droits du peuple irakien, y compris de toutes les personnes appartenant aux minorités.

Nous pensons que les Nations Unies doivent continuer à jouer un rôle essentiel pendant et après la crise actuelle. Le système des Nations Unies a une capacité de coordination de l'assistance aux États sortant d'un conflit et une expérience pratique en la matière qui sont sans égales. Le Conseil

de sécurité devrait donner aux Nations Unies un mandat ferme pour cette mission.

Il nous faut de toute urgence répondre aux besoins humanitaires essentiels qu'entraînera ce conflit. L'UE est déterminée à jouer un rôle actif dans ce domaine, conformément aux principes établis (...).

Nous sommes résolus à renforcer la capacité de l'Union européenne dans le cadre de la PESC et de la PESD.

Nous demeurons convaincus qu'il nous faut renforcer le partenariat transatlantique, qui reste une priorité stratégique fondamentale pour l'Union européenne. À cet effet, un dialogue suivi sur les nouveaux défis régionaux et mondiaux est nécessaire. (...) »

5-10

Extraits du rapport présenté
par Javier Solana au
Conseil européen de Salonique

" L'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre. La violence de la première moitié du vingtième siècle a cédé la place à une période de paix et de stabilité sans précédent dans l'histoire européenne. La création de l'UE a constitué un facteur essentiel de cette évolution. (...) Les États-Unis ont joué un rôle capital dans cette réussite par le soutien qu'ils ont apporté à l'intégration européenne et par leur engagement en faveur de la sécurité de l'Europe par le biais de l'OTAN.

(...) En tant qu'union de vingt-cinq États dont la population dépasse 450 millions de personnes et produisant un quart du PNB mondial, l'Union européenne est, qu'on le veuille ou non, un acteur mondial; elle doit être prête à partager (sic !) la responsabilité de la sécurité dans le monde.

(...) Les conflits régionaux continuent d'entretenir l'instabilité, de perturber les activités économiques (...). Les problèmes tels que ceux du Cachemire et de la péninsule coréenne ont une incidence directe et indirecte sur les intérêts européens, tout comme les conflits qui sévissent plus près de chez nous, surtout au Moyen-Orient (...). La dépendance énergétique est également une source de préoccupation. L'Europe est le principal importateur mondial de pétrole et de gaz".

Le rapport énumère ensuite trois " nouvelles menaces " : Le " terrorisme international ", la " prolifération des armes de destruction massive ", ainsi que la " délinquance " de certains États, coupables de " mauvaise gestion des affaires publiques ", ce qui engendre " conflits civils " et " criminalité organisée ". Javier Solana énumère alors trois " objectifs stratégiques " :

" Tout d'abord, nous pouvons apporter une contribution particulière à la stabilité et à la bonne gestion des affaires publiques dans notre voisinage immédiat. (...) Il est dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à nos frontières soient bien gouvernés. (...) Si elles accroîtront notre sécurité, la réunification du continent européen et l'intégration des États adhérents auront également pour effet de rapprocher l'Europe des zones de troubles. Notre tâche doit être de promouvoir, à l'Est de l'Union européenne et aux frontières du bassin méditerranéen, un arc de pays bien gouvernés avec lesquels nous pourrions avoir des relations étroites et fondées sur la coopération. La région qui illustre le mieux l'importance de cet élément, ce sont les Balkans, où l'Union européenne, avec l'OTAN et d'autres partenaires, s'emploie à assurer la stabilité, la bonne gestion des affaires publiques et l'intégration la plus poussée possible de la région dans l'Europe. Cet effort devra être poursuivi pendant quelques années encore (...). "

Le deuxième objectif consiste à " renforcer l'ordre international " : " Les relations

transatlantiques constituent un des maillons essentiels du système international (...). L'OTAN est une des expressions principales de cette relation. Les organisations régionales renforcent également la gouvernance mondiale.

(...) Si nous voulons que les organisations internationales, les régimes et traités jouent leur rôle (...), nous devons être prêts à agir lorsque leurs règles ne sont pas respectées. (...) Il est de notre intérêt de continuer à développer des institutions existantes telles que l'Organisation mondiale du commerce et à apporter notre soutien aux nouvelles telles que la Cour pénale internationale. La qualité de la société internationale dépend de la qualité des gouvernements qui en sont les piliers. La meilleure protection qui soit, pour notre sécurité, est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'État de droit et protéger les droits de l'homme; ce sont-là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international".

Enfin, le rapport aborde le troisième objectif : " faire face aux menaces ". Pour cela, " un engagement préventif peut permettre d'éviter que des problèmes graves se présentent dans l'avenir. Un certain nombre de pays se sont mis en dehors de la société internationale. Certains ont choisi l'isolement; d'autres persistent à violer les normes internationales au niveau de leur gouvernance nationale ou de leur comportement sur le plan international. Il est souhaitable que ces pays rejoignent la communauté internationale. Ceux qui se refusent à le faire devraient comprendre qu'il y a un prix à payer, notamment dans leurs relations avec l'Union européenne.

(...) Notre concept traditionnel d'auto-défense (...) répondait à la menace d'invasion. Face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense. (...) Nous devrions être prêts à agir avant qu'une crise se produise.

(...) Dans les États en délinquance, des instruments militaires peuvent être nécessaires pour rétablir l'ordre, et des moyens humanitaires pour remédier à la crise

L'ARC DU BIEN

Bastille - République - Nation
n° 26 - Sept. 2003

dans l'immédiat. Les instruments économiques permettent de reconstruire et la gestion civile des crises aide à restaurer un gouvernement civil. L'Union européenne est particulièrement bien outillée pour répondre à des situations aux aspects aussi multiples".

"Il est dans
l'intérêt de
l'Europe de
promouvoir, à
l'Est de l'Union
européenne et
aux frontières du
bassin
méditerranéen, un
arc de pays bien
gouvernés"

Enfin, dans une troisième et dernière partie, Javier Solana aborde les " implications politiques pour l'Europe ". Se félicitant de la progression d'une " politique étrangère cohérente ", le rapport préconise cependant que l'UE soit encore " plus active " et développe ses capacités notamment militaires : " En tant qu'Union constituée de 25 membres, qui consacre un montant total de 160 milliards d'euros à la défense,

nous devrions être en mesure, si nécessaire, de mener plusieurs opérations simultanément. Nous devons développer une culture stratégique propre à favoriser des interventions précoces, rapides et, si nécessaire, vigoureuses ". En outre, " dans une situation de crise, rien ne remplace l'unité de commandement ".

Dans cet esprit, le rapport conclut sur la nécessité d'" accroître les ressources consacrées à notre défense ", et de " recourir systématiquement à des moyens mis en commun ". Enfin, cette mise en commun ne devrait pas concerner les seuls moyens militaires : " Nous disposons de plus de 45 000 diplomates. Là encore, la mise en commun des moyens permettrait de renforcer les capacités ".

5-11

Revue 18 JUIN
mars 2004
n° 63

L'EUROPE ET LES NATIONS UNIES

Henri Fouquereau, président du Mouvement Démocrate Français

L'échec de la Conférence intergouvernementale chargée de se prononcer sur le projet de constitution proposé par la Convention pour l'Avenir de l'Europe n'implique pas l'abandon de ce projet. C'est notamment le cas des dispositions visant à doter l'Union de la personnalité juridique et à lui attribuer, sur le plan international, la totalité des pouvoirs, jusqu'alors souverainement exercés par chacun des pays membres.

Tel est le sens de la résolution adoptée le 29 janvier 2004 par le Parlement européen à propos des relations entre l'Union et l'organisation des Nations Unies. Cette résolution présuppose, en effet, que le projet de Constitution sera finalement adopté sans changement et que, sous le contrôle du Conseil et de la Commission, le ministre des Affaires étrangères de l'Union exprimera la position de l'Union dans les organisations et les conférences internationales. De là deux propositions complémentaires concernant les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies.

La première attribue à l'Union dotée de la personnalité juridique un siège de membre permanent (donc un droit de veto) au Conseil de Sécurité de l'ONU. La seconde vise à empêcher les pays membres de s'exprimer individuellement sur les déclarations faites au nom de l'Union. En clair, les États membres sont priés de s'abstenir de toute déclaration nationale, sauf à titre exceptionnel et après accord de la présidence de l'Union.

Extraits de la résolution adoptée le 29 janvier 2004 par le Parlement européen¹

LE PARLEMENT EUROPEEN

- Rappelant que l'Union européenne n'est pas une organisation internationale mais une union dotée d'une politique étrangère et de sécurité commune...

- Demande aux États membres de se mettre, de toute urgence, d'accord sur la réforme institutionnelle du système des Nations Unies conformément aux principes suivants :

I) Augmentation du nombre des membres du Conseil de Sécurité (membres permanents et non permanents) qui devrait mieux refléter l'état du monde actuel, en ce compris l'Union européenne comme membre permanent à part entière, aussitôt que sa personnalité juridique (2) aura été reconnue...

II) Amélioration du processus décisionnel au sein du Conseil de Sécurité en remplaçant l'actuel système de veto par le double veto (le veto ne vaudrait que s'il est émis par deux membres permanents), mais uniquement dans les cas visés au chapitre VII de la charte des Nations Unies (menaces pour la paix, actes de guerre et d'agression)...

• Invite le Conseil à envisager la possibilité de proposer la participation de l'Union européenne comme membre à part entière du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale de l'ONU...

• Estime que le ministre des Affaires étrangères de l'Union dont les fonctions ont été définies dans le projet de Constitution européenne (3), devrait occuper [le siège pro-

posé au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée générale des Nations Unies]...

• Estime que chaque fois qu'une déclaration est faite au nom de l'Union ou de la communauté européenne, les États membres devraient s'abstenir de faire leurs propres déclarations nationales, lesquelles ne devraient s'envisager qu'à titre exceptionnel et à condition d'avoir au préalable été justifiées à la présidence de l'Union...

• Estime que dans la perspective de l'adoption prochaine d'une Constitution européenne, la rationalisation de la représentation diplomatique de l'UE auprès des Nations Unies est de la plus haute importance pour l'amélioration des relations mutuelles...

• Encourage, de ce fait, le Conseil et la Commission à conclure, dès que possible, un accord concernant le détachement d'une délégation extérieure commune à chacun des sièges des Nations Unies suivants : New York, Genève, Vienne et Nairobi...

(1) Rapport Armin Laschet : 367 voix pour, 62 voix contre.

(2) « L'Union est dotée de la personnalité juridique » (article 6 du projet de constitution)

(3) « Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le ministre des Affaires Étrangères de l'Union. Celui-ci conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union » (article 27 du projet de constitution) « Pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, le ministre des Affaires étrangères exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales » (article 197 du projet de constitution).

L'Europe et les Nations Unies (suite)

Monsieur le Premier Ministre,

Nous sommes nombreux à nous poser des questions sur l'avenir de la France. En effet le 29 janvier, des députés du Parlement européen ont demandé, par un vote, qu'un siège de membre permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU soit accordé à l'Europe.

Nonobstant le fait que l'Europe ne possède pas la personnalité juridique, il importe que les Français sachent si le siège détenu par la France est (ou sera) mis jeu dans cette affaire.

Si c'était le cas, le rôle, le rang et la souveraineté de la France seraient mis en danger. Or ni la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ni la Constitution, ni son préambule ne donnent le droit à quiconque, et surtout pas aux députés européens, de disposer de l'avenir du pays, qui réside, comme le dicte l'article 3 de la *Déclaration des droits de l'Homme*, essentiellement dans la Nation. Ce vote extrêmement important du parlement de Strasbourg, la presse n'en a fait aucun commentaire et ne l'a surtout pas diffusé. Ce silence pourrait nous amener à penser que des ordres ont été donnés, car il nous semble grave que la presse nationale puisse omettre d'informer les citoyens d'un élément traitant de l'avenir de leur pays.

Il est donc important, et même nécessaire, Monsieur le Premier ministre, que vous commentiez cette demande du Parlement européen, votée par tous les députés de votre majorité. Nous pensons qu'il est dans vos attributions, et de votre devoir, de faire connaître aux Français les intentions réelles de votre gouvernement sur l'avenir du pays et sur celui de l'Europe.

Votre gouvernement souhaite-t-il que la France reste une nation libre et indépendante entendant mener, avec d'autres nations, des politiques communes ou votre Gouvernement, suivant les orientations du gouvernement précédent, veut-il transformer la France en une région administrative dépendante, soumise à la volonté de technocrates qui détermineront, sans que la volonté des peuples intervienne, une politique unique mise au service de puissances étrangères, nationales, financières ou économiques.

Espérant beaucoup de votre réponse, je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de mes sentiments respectueux de Gaulliste et de Français.

Henri Fouquereau,
président du Mouvement Démocrate Français.

5-12

Chapitre 2

Dispositions spécifiques concernant la politique étran- gère et de sécurité commune

Section 1

Dispositions communes

Article 23

L'action de l'Union sur la scène interna-
tionale, au titre du présent chapitre, repose
sur les principes, poursuit les objectifs et
est menée conformément aux dispositions
générales visés au chapitre 1.

Article 24

1. La compétence de l'Union en matière
de politique étrangère et de sécurité
commune couvre tous les domaines de
la politique étrangère ainsi que l'ensemble
des questions relatives à la sécurité de
l'Union, y compris la définition progres-
sive d'une politique de défense commune
qui peut conduire à une défense
commune.

La politique étrangère et de sécurité
commune est soumise à des règles et
procédures spécifiques. Elle est définie et
mise en oeuvre par le Conseil européen
et le Conseil, qui statuent à l'unanimité,
sauf dans les cas où les traités en dispo-
sent autrement. L'adoption d'actes légis-
latifs est exclue. Cette politique est exécu-
tée par le Haut représentant de l'Union
pour les affaires étrangères et la politique
de sécurité et par les États membres,
conformément aux traités. Les rôles spéci-
fiques du Parlement européen et de la
Commission dans ce domaine sont défi-
nis par les traités. La Cour de justice de
l'Union européenne n'est pas compétente
en ce qui concerne ces dispositions, à l'ex-
ception de sa compétence pour contrô-
ler le respect de l'article 40 du présent
traité et pour contrôler la légalité de
certaines décisions visées à l'article 275,
second alinéa, du traité sur le fonction-
nement de l'Union européenne.

2. Dans le cadre des principes et objec-
tifs de son action extérieure, l'Union
conduit, définit et met en oeuvre une poli-

tique étrangère et de sécurité commune
fondée sur un développement de la soli-
darité politique mutuelle des États
membres, sur l'identification des ques-
tions présentant un intérêt général et sur
la réalisation, d'un degré, toujours crois-
sant de convergence des actions des États
membres.

3. Les États membres appuient activement
et sans réserve la politique extérieure et
de sécurité de l'Union dans un esprit de
loyauté et de solidarité mutuelle et respec-
tent l'action de l'Union dans ce domaine.
Les États membres oeuvrent de concert
au renforcement et au développement
de leur solidarité politique mutuelle. Ils
s'abstiennent de toute action contraire
aux intérêts de l'Union ou susceptible de
nuire à son efficacité en tant que force
de cohésion dans les relations interna-
tionales.
Le Conseil et le Haut représentant veillent
au respect de ces principes.

Article 27

1. Le Haut représentant de l'Union pour
les affaires étrangères et la politique de
sécurité, qui préside le Conseil des affaires
étrangères, contribue par ses propositions
à l'élaboration de la politique étrangère
et de sécurité commune et assure la mise
en oeuvre des décisions adoptées par le
Conseil européen et le Conseil.

2. Le Haut représentant représente
l'Union pour les matières relevant de la
politique étrangère et de sécurité
commune. Il conduit au nom de l'Union
le dialogue politique avec les tiers et
exprime la position de l'Union dans les
organisations internationales et au sein
des conférences internationales.

3. Dans l'accomplissement de son
mandat, le Haut représentant s'appuie
sur un service européen pour l'action
extérieure. Ce service travaille en colla-
boration avec les services diplomatiques
des États membres et est composé de
fonctionnaires des services compétents
du secrétariat général du Conseil et de la
Commission ainsi que de personnel déta-
ché des services diplomatiques nationaux.
L'organisation et le fonctionnement du
service européen pour l'action extérieure
sont fixés par une décision du Conseil. Le
Conseil statue sur proposition du haut
représentant, après consultation du
Parlement européen et approbation de la
Commission.

Article 29

Le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union.

Article 31

1. Les décisions relevant du présent chapitre sont prises par le Conseil européen et par le Conseil statuant à l'unanimité, sauf dans les cas où le présent chapitre en dispose autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue.

Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut, conformément au présent alinéa, assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position. Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent au moins un tiers des États membres réunissant au moins un tiers de la population de l'Union, la décision n'est pas adoptée.

2. Par dérogation au paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée:

— lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'ar-

— lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du Haut représentant ;

— lorsqu'il adopte toute décision mettant en oeuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union,

— lorsqu'il nomme un représentant spécial conformément à l'article 33, paragraphe

5.

Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Haut représentant recherche, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. En l'absence d'un résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité.

3. Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux visés au paragraphe 2 du présent article.

4. Les paragraphes 2 et 3 ne s'appliquent pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

5. Pour les questions de procédure, le Conseil statue à la majorité de ses

Article 34

1. Les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions de l'Union. Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité assure l'organisation de cette coordination

Au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas, ceux qui y participent défendent les positions de l'Union.

2. Conformément à l'article 24, paragraphe 3, les États membres représentés dans des organisations internationales ou des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas tiennent ces derniers, ainsi que le Haut représentant, informés de toute question présentant un intérêt commun.

Les États membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations unies se concerteront et tiendront les autres États membres ainsi que le Haut représentant pleinement informés. Les États membres qui sont membres du Conseil de sécurité défendront, dans l'exercice de leurs fonctions, les positions et les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la charte des Nations unies.

Lorsque l'Union a défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de sécurité des Nations unies, les États membres qui y siègent demandent que le Haut représentant soit invité à présenter la position de l'Union.

Section 2

Dispositions concernant la politique de sécurité et de défense commune

Article 42

1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.

2. La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.

3. Les États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune.

Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires. L'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (ci-après dénommée « Agence européenne de défense ») identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires.

4. Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ou sur initiative d'un État membre. Le Haut représentant peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission.

5. Le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir

ses intérêts. La réalisation d'une telle mission est régie par l'article 44.

6. Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière, en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. Cette coopération est régie par l'article 46. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 43.

7. Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée, sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

Article 46

1. Les États membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente visée à l'article 42, paragraphe 6, qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires repris au protocole sur la coopération structurée permanente, notifient leur intention au Conseil et au Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

2. Dans un délai de trois mois suivant la notification visée au paragraphe 1, le Conseil adopte une décision établissant la coopération structurée permanente, et fixant la liste des États membres participants. Le Conseil statue, à la majorité qualifiée, après consultation du Haut représentant.

3. Tout État membre qui, à un stade ultérieur, souhaite participer à la coopération structurée permanente, notifie son intention au Conseil et au Haut représentant. Le Conseil adopte une décision qui confirme la participation de l'État membre concerné qui remplit les critères et souscrit aux engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du Haut représentant. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. Si un État membre participant ne remplit plus les critères ou ne peut plus assumer les engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente, le Conseil peut adopter une décision suspendant la participation de cet État.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants, à l'exception de l'État membre concerné, prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Si un État membre participant souhaite quitter la coopération structurée permanente, il notifie sa décision au Conseil, qui prend acte de ce que la participation de l'État membre concerné prend fin.

6. Les décisions et les recommandations du Conseil dans le cadre de la coopération structurée permanente, autres que celles prévues aux paragraphes 2 à 5, sont adoptées à l'unanimité. Aux fins du présent paragraphe, l'unanimité est constituée par les voix des seuls représentants des États membres participants.

5-15

Une voix pour l'Europe, mais laquelle ?

5 novembre 2009 El País Madrid, Francisco Aldecoa Luzarraga

Le traité de Lisbonne prévoit la mise en place d'un service diplomatique commun pour les Vingt-Sept, sous l'autorité d'un Haut représentant. Mais cette belle idée se heurte à un petit problème : les Etats et les différentes institutions se disputent le droit de diriger l'ensemble.

Depuis quelque temps, on lit dans la presse européenne que l'Union est en train de créer son propre corps diplomatique et de mettre en place ses ambassades. Le déblocage du traité de Lisbonne a permis de mettre sur la table l'une des nouveautés majeures apportées par ce traité.

L'idée d'une diplomatie commune européenne ne date pas d'hier : elle est apparue pour la première fois en 2000 dans une résolution du Parlement européen. La Convention européenne, qui a rédigé le traité de la Constitution européenne entre 2002 et 2003, a ensuite repris l'idée d'une représentation diplomatique propre à l'Union. La formule de cette dernière oscillait entre deux extrêmes : créer une diplomatie européenne unique, supérieure à celle des Etats membres, ou maintenir le système actuel de répartition entre Commission et Conseil.

Le modèle finalement défini par la Convention – et repris par le traité de Lisbonne – est un compromis entre ces deux approches. Il fusionne les services d'action extérieure du Conseil et de la Commission et introduit des diplomates des Etats membres. Il sera soumis à l'autorité du Haut représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, qui cumule quant à lui les compétences d'action extérieure que se partageaient jusqu'à présent le Conseil et la Commission.

Les deux facettes de la politique extérieure européenne

L'Union européenne est considérée comme un acteur international depuis 16 ans [et l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, en 1993]. Cependant, nous constatons que si son rôle est de plus en plus important, il n'est pas encore à la mesure de sa taille et de son poids politique et économique international.

La politique extérieure européenne a deux facettes, l'une économique et humanitaire, gérée selon la méthode communautaire, et l'autre politique au sens intergouvernemental du terme. La première fonctionne relativement bien, pas la seconde. Afin d'atteindre de meilleurs résultats, un saut qualitatif est indispensable, un nouveau modèle dans lequel le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) serait fondamental. Cela permettrait de résoudre les problèmes d'unité, de manque de cohérence, de mauvaise visibilité et de faible consistance et efficacité.

Le nouveau traité prévoit que ce service sera établi sur décision du Conseil, qui se prononcera sur demande du Haut représentant, après consultation préalable du Parlement européen et approbation par la Commission. Cet imbroglio revêt une grande importance politique, étant donné que, contrairement à ce que l'on voit d'habitude en politique européenne, ce ne sont

pas les chefs d'Etats et de gouvernement qui auront le dernier mot. C'est pourquoi la personnalité du candidat nommé au poste de Haut représentant sera capitale.

Modèle communautaire ou intergouvernemental ?

Fin octobre, différents modèles ont été rendus publics. D'une part, le 22 octobre, le Parlement européen a approuvé une résolution basée sur le rapport Brok, qualifiée de maximaliste et qui vise à appliquer la philosophie communautaire à la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC). Elle propose un service intégré dans la structure administrative de la Commission et qui se développera progressivement. Autonome administrativement et budgétairement, il intégrera toutes les anciennes délégations de la Commission pour former les ambassades de l'Union.

Le deuxième modèle émane d'un rapport de la présidence suédoise. De caractère intergouvernemental, il défend la séparation des affaires communautaires et intergouvernementales, maintient les actuelles délégations de la Commission et établit comme organe unique un SEAE [Service européen pour l'action extérieure] qui ne s'occuperait que de la PESC [Politique étrangère et de sécurité commune], de la PESD [Politique européenne de sécurité et de défense] et des aspects généraux des relations extérieures, tout en laissant à la Commission les compétences d'exécution en matière de commerce, de développement, d'élargissement et de voisinage.

Un élément phare de la construction européenne

Un compromis sera trouvé entre ces deux modèles, tout en sachant que la position du Parlement sera prise très au sérieux. Celui-ci doit en effet approuver le candidat au poste de Haut représentant sur proposition de la Commission et du Conseil. Il serait donc de bonne guerre, qu'en retour qu'en retour les eurodéputés lui demandent de veiller sur les intérêts du Parlement. Une logique de processus sera appliquée et différentes compétences, unités et personnel seront petit à petit intégrés au service [diplomatique].

Enfin, nous verrons bien quelle est l'essence du modèle final, si prime l'intergouvernemental ou le communautaire, si l'objectif de renforcement de la présence européenne sur la scène internationale est atteint. Nous verrons également si ce modèle fera date dans la construction européenne au même titre que le marché intérieur ou le passage à l'euro.