



Les développements de la PESC : vers une politique étrangère européenne ?

Denis Guillerme

► To cite this version:

Denis Guillerme. Les développements de la PESC : vers une politique étrangère européenne ?. Science politique. 2006. dumas-00811422

HAL Id: dumas-00811422

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00811422>

Submitted on 10 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

SCIENCES PO GRENOBLE
1030 avenue Centrale – 38040 GRENOBLE
<http://www.sciencespo-grenoble.fr>



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Programme Analystes Politiques et Sociaux

Spécialité « Organisation Internationale. OIG, ONG »

LES DÉVELOPPEMENTS DE LA PESCE

VERS UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE EUROPÉENNE ?

Stage effectué au Ministère des Affaires étrangères
Direction générale des Affaires politiques et de sécurité
Service de la Politique étrangère et de sécurité commune

Maîtres de stage : Pascal LE DEUNFF et Jean-Louis FALCONI
Tuteur de stage : Wolf-Dieter EBERWEIN



Denis GUILLERME

Grenoble, septembre 2006



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Programme Analystes Politiques et Sociaux

Spécialité « Organisation Internationale. OIG, ONG »

LES DÉVELOPPEMENTS DE LA PESCE

VERS UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE EUROPÉENNE ?

Stage effectué au Ministère des Affaires étrangères
Direction générale des Affaires politiques et de sécurité
Service de la Politique étrangère et de sécurité commune

Maîtres de stage : Pascal LE DEUNFF et Jean-Louis FALCONI
Tuteur de stage : Wolf-Dieter EBERWEIN



Denis GUILLERME

Grenoble, septembre 2006

REMERCIEMENTS

Je souhaiterais tout d'abord rendre hommage aux agents du Service de la Politique étrangère et de sécurité commune du ministère des Affaires étrangères qui, par l'ampleur de la mission qu'ils assument et par leur abnégation constante, contribuent jour après jour à faire vivre le projet européen.

Je tiens également tout particulièrement à exprimer mes plus vifs remerciements à M. Jean-Louis Falconi et M. Pascal Le Deunff, sous la direction desquels j'ai eu l'honneur de travailler. Leur disponibilité et leur confiance m'ont permis d'effectuer mon stage dans des conditions optimales.

LES DEVELOPPEMENTS DE LA PESC

VERS UNE POLITIQUE ETRANGERE EUROPEENNE ?

Extrait

Les évolutions de la scène internationale laissent progressivement apparaître que les Etats n'ont plus les moyens d'assumer toutes les fonctions liées à l'exercice traditionnel de leur souveraineté. La construction européenne est une réponse à ce phénomène mais aussi un accélérateur. La dernière évolution qu'a connue l'Union européenne est la volonté de ses Etats membres de s'unir politiquement. Cela s'est traduit par la création en 1993 de la politique étrangère et de sécurité commune. Dans ce contexte, peut-on penser que cette évolution annonce de plus importantes et que les Etats européens transféreront leurs pouvoirs en matière diplomatique et militaire à l'Union européenne ? C'est notamment par l'étude du système institutionnel de la PESC et de ses évolutions, par celle des tendances lourdes façonnant l'approche des diplomaties nationales en la matière et par celle des propositions existantes d'évolution de la PESC que nous pourrons tenter de répondre à cette question.

Mots-clés : *Etats, souveraineté, Commission européenne, Conseil, défense, intégration, diplomatie, Maastricht, piliers politique communautaire, politique étrangère, sécurité, traités, Union européenne.*

Abstract

International scene evolutions gradually show that states do not have the means anymore to fulfil all the functions ensued to the traditional exercise of their sovereignty. The European construction is an answer to this phenomenon but also an accelerator. The last evolution that the European Union experienced is its member states' willing to unite politically. This led to the creation of the common foreign and security policy. In this context, should we think that this evolution anticipates more important ones and that European states will transfer their powers in the diplomatic and military fields to the European Union ? It is in particular by studying of the institutional system of the CFSP and its evolutions, by studying the mainstreams shaping the national diplomacies approach in the field and by studying the current proposal for CFSP evolution that we will be able to answer this question.

Key words : *states, sovereignty, European Commission, Council, defence, integration, diplomacy, Maastricht, pillars, Community policy, foreign policy, security, treaties, European Union.*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
I. Chapitre préliminaire : présentation du système global.....	7
1. Principes et objectifs de la PESC-PESD	7
2. Les principaux organes et leur mandat	10
II. Un système intergouvernemental avec des éléments d'intégration.....	17
1. Les éléments de nature intergouvernementale	17
1.1 Le Traité de Maastricht et la structure en piliers	17
1.2 Une organisation institutionnelle dont les Etats détiennent les clés	20
2. Les éléments institutionnels démontrant une intégration progressive	23
2.1 La place centrale du SG/HR	23
2.2 Le rôle central du Secrétariat général du Conseil	26
2.3 L'implication indirecte de la Commission	27
III. La PESC et les diplomaties nationales.....	30
1. Le défi de l'adaptation au cadre européen.....	30
1.1 Les transformations structurelles du domaine diplomatique	30
1.2 Une évolution progressive des mentalités : le cas du Quai d'Orsay	33
1.3 L'apparition de nouvelles stratégies dans le contexte européen.....	37
2. Des obstacles majeurs persistent face à une communautarisation	38
2.1 La difficulté d'une vision commune de la PESC	Erreur ! Signet non défini.
2.2 Le poids des souverainismes : le cas de la France.....	43
IV. Les perspectives d'évolution	47
1. Les propositions d'approfondissement en vigueur.....	47
1.1 Les propositions du projet de Traité constitutionnel	47
1.2 Une dynamique intégratrice encore loin d'un cadre communautaire	50
2. L'impossible diplomatie communautaire ?	53
2.1 Les éléments démontrant l'inéluctabilité de l'intégration sont indéniables	53
2.2 La diplomatie communautaire reste inenvisageable dans un futur proche.....	54
CONCLUSION	56
BIBLIOGRAPHIE	57
ANNEXES	59

INTRODUCTION

La scène politique internationale, bien qu'en recomposition profonde depuis de nombreuses années, est encore aujourd'hui fondée sur un système de type westphalien dans lequel l'Etat, par l'exercice souverain de ses pouvoirs régaliens, occupe une place centrale. Dans ce système, la conduite autonome des affaires diplomatiques et militaires revêt une importance fondamentale car elle permet aux Etats d'affirmer vis-à-vis de leurs concurrents, comme de leurs partenaires, leur indépendance et leur souveraineté sur la scène internationale. Une diplomatie et une défense fortes et indépendantes sont le résultat de la puissance et de l'influence des Etats, mais elles en sont également largement des ressorts. Dans leur majorité, les Etats sont donc depuis toujours enclins à protéger l'exclusivité de leurs prérogatives en la matière.

Toutefois, plusieurs éléments remettent aujourd'hui en question la souveraineté des Etats : l'accélération d'une globalisation à tous les niveaux rendant parfois obsolètes leurs pouvoirs coercitifs et de contrôle ; la nouvelle recrudescence du terrorisme international et la prolifération des armes de destructions massives (ADM) remettant en cause leurs traditionnelles doctrines de sécurité et de défense et donc la légitimité et l'efficacité des actions menées à leur niveau ; le développement d'acteurs non gouvernementaux de plus en plus nombreux et se voulant des acteurs de la scène internationale détachés de l'influence, voire concurrents, des Etats ; etc.

Adaptation à ce déplacement des enjeux sociaux, politiques, économiques ou encore sécuritaires, la construction européenne est également un élément fort de cette recomposition de la notion de souveraineté. En effet, le développement de l'Union européenne engendre depuis plusieurs années une situation inédite : celle d'une association régionale dans laquelle les Etats membres transfèrent de manière volontaire une partie de leurs pouvoirs à une autorité à vocation non plus internationale, mais supranationale. Cette situation s'exprime dans de nombreux domaines avec par exemple la reconnaissance par les Etats membres de la primauté du droit européen sur les droits nationaux ; l'abandon de certains Etats de leur souveraineté monétaire (le pouvoir de « battre monnaie ») avec l'introduction de l'euro et la création de la Banque centrale européenne ; la limitation de la souveraineté budgétaire depuis la création du Pacte de stabilité et de croissance ; etc.

Pourtant, le domaine diplomatico-militaire est très longtemps resté totalement à l'écart de ce processus d'intégration. « *On touche ici au cœur du cœur de la souveraineté avec la diplomatie, la politique de sécurité commune et la création progressive d'une « identité européenne de sécurité et de défense » (IESD) »*¹. En effet, malgré l'instauration d'une Coopération politique européenne (CPE) il y a plus de trente ans, les mécanismes de concertation des pays européens en matière de diplomatie et de défense restaient extrêmement sommaires, loin d'une véritable volonté d'intégration : « *Il y a dix ans, le cavalier seul en matière de diplomatie ou de défense était la règle »*².

Depuis le début des années 1990, les Etats européens ont constaté que la chute de l'empire soviétique et la fin du monde bipolaire leur ouvraient une fenêtre d'opportunité longtemps close dans le domaine de la politique étrangère (que l'on peut définir comme une politique publique destinée à organiser l'ensemble des relations d'un Etat avec des Tiers et à définir son action dans le système international). Comme nous l'évoquions plus haut, la nature plus complexe et plus incertaine de la scène internationale, ainsi que le sentiment de réduction croissante de la marge de manœuvre de l'action nationale autonome, les ont également incités à réfléchir de manière plus poussée à des mécanismes d'intégration dans le domaine diplomatique et militaire (on définira ici la diplomatie comme l'administration ou l'ensemble institutionnel concevant et mettant en œuvre la politique étrangère d'un Etat).

La naissance en 1993 de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et entre 1998 et 2001 de son volet d'action civilo-militaire, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), répondent également à certains « traumatismes ». Le premier est évidemment l'incapacité des Européens à réagir de manière efficace et collective au drame qui se déroulait à leurs portes dans l'ex-Yougoslavie à partir de 1990 (naissance de la PESC). Le second fut l'impuissance militaire démontrée par les Européens, finalement rangés sous la bannière de l'OTAN, lors du conflit au Kosovo (naissance opérationnelle de la PESD en 2001, dont l'impulsion décisive fut donnée à Saint-Malo en 1998). Le troisième est la division profonde créée en 2002-2003 par la crise diplomatique provoquée par la volonté d'intervention militaire de Washington en Irak (création de la Stratégie européenne de sécurité, sorte de « doctrine de sécurité » de l'Union européenne).

¹ Collard Daniel, *Les choix européens de la France*, Annuaire Français des Relations Internationales, Volume I, 2000, p 311.

² Ministère des Affaires étrangères, Service de la PESC, *Guide de la PESC*, Août 2006, p 5.

La PESC-PESD répond donc à une volonté, mais aussi à une nécessité, d'intégration diplomatique de la part des Etats européens et ce, malgré les réticences que tout Etat éprouve à céder ses pouvoirs dans un tel domaine. Toutefois, ce développement ne va pas de soi et se heurte à de nombreux obstacles de natures diverses. Dans le contexte que nous venons de décrire (« obsolescence » progressive des Etats nationaux en matière diplomatique et de sécurité due aux transformations de la scène internationale, développement nécessaire de la construction européenne), on peut légitimement se demander si les développements qu'a connus la PESC ces 15 dernières années ne sont pas le signe avant-coureur d'une véritable perte de souveraineté de la part des Etats au niveau de la politique étrangère. En d'autres termes, la PESC peut-elle devenir une politique communautaire ? Constitue-t-elle les prémices d'une diplomatie détachée du contrôle total des Etats membres³, c'est-à-dire d'un système diplomatique communautaire à tendance fédéraliste ?

Pour tenter de répondre à cette question, nous nous focaliserons sur trois points principaux, portant sur la PESC (et non directement sur la PESD, que nous aborderons seulement à la marge de cette question) : la nature du système actuel et les perspectives qu'il ouvre ; le positionnement des diplomaties nationales face aux développements de la PESC ; les éléments actuels laissant entrevoir l'avenir proche de la PESC.

Ainsi, après avoir fait un tour d'horizon du mécanisme de la PESC (I), nous verrons dans un premier temps en quoi, malgré son architecture institutionnelle de type purement intergouvernemental, se sont développés au sein du système certains éléments s'éloignant du modèle de base (II). Puis, nous nous intéresserons dans un deuxième temps aux premiers acteurs concernés par l'évolution de la PESC que sont les diplomaties nationales (III). En nous basant sur le cas du Quai d'Orsay, nous tenterons de voir en quoi les diplomaties nationales s'adaptent, acceptent ou rejettent les développements présents et à venir de la PESC. Enfin, la troisième partie de ce travail se concentrera sur les éléments concrets, à savoir les propositions en vigueur en matière de PESC qui peuvent donner des indications sur le système institutionnel dans lequel s'inscrira la PESC à court et moyen terme (IV).

³ Le pouvoir de proposition en matière diplomatique serait alors placé sous la responsabilité exclusive de la Commission européenne qui définirait les analyses, stratégies et actions de l'Union, lesquelles seraient approuvées par le Conseil à la majorité. Cela ne sous-entendrait donc pas la disparition complète des services diplomatiques nationaux. Dans un système purement fédéraliste, c'est de la Commission seule que proviendrait la décision finale.

I. Chapitre préliminaire : présentation du système global

1. Principes et objectifs de la PESC-PESD

Les principes du traité de Maastricht

En matière de concertation politique et diplomatique, le Traité sur l'Union européenne (TUE, dit Traité de Maastricht adopté le 7 février 1992 et entré en vigueur le 11 novembre 1993) marque un tournant décisif en instituant la politique étrangère et de sécurité commune.

En effet, les objectifs généraux que se fixent les Etats membres en matière de politique étrangère mais aussi, dans une certaine mesure seulement à l'époque, de défense, sont extrêmement ambitieux (les signataires allant jusqu'à faire mention d'une identité et d'une indépendance européennes, vocables généralement réservés aux Etats) :

« [Les Etats membres sont] résolus à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 17, renforçant ainsi l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde »⁴.

Le Titre III de l'Acte unique abordait déjà la question de la politique étrangère. Toutefois, le Titre V du TUE, qui régit le fonctionnement de la PESC et précise ses domaines d'application et ses objectifs, est beaucoup plus ambitieux. En effet, la PESC couvre « *tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité* »⁵, les Etats membres « *appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle* »⁶, et surtout ils « *veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes* »⁷, qu'ils doivent défendre au sein des organisations et conférences internationales (les actions communes et les positions communes sont des actes juridiques de la PESC négociés en groupe de travail, en groupe Relex et au Comité politique et de sécurité (COPS) et adoptés en Conseil). Un Etat ne doit donc plus se désolidariser d'une position commune.

⁴ Traité sur l'Union européenne, Préambule.

⁵ Traité consolidé sur l'Union européenne, article 11-1.

⁶ Idem, article 11-2.

⁷ Idem, ibidem.

Les objectifs poursuivis par la PESC, tels que définis par les articles du Titre V du TUE⁸, sont les suivants :

- 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.

Les objectifs de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

Bien que partie intégrante de la PESC, le point focal de ce travail ne porte pas sur la PESD. On ne peut toutefois faire abstraction complète du volet civilo-militaire de la PESC. En effet, les missions de PESD permettent à la PESC de prendre véritablement corps sur le terrain, au-delà des seuls cercles de la négociation diplomatique, de lui donner un contenu plus concret et de lui apporter une crédibilité et une visibilité plus grandes.

C'est le TUE qui brise le tabou de l'intégration en matière de défense en évoquant pour la première fois « *la définition progressive d'une politique de défense commune [qui] pourrait conduire à une défense commune* ». Ces intentions restent pourtant largement déclaratoires jusqu'au Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, qui précise que la politique de défense commune inclut les missions dites « de Petersberg »⁹ (missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris missions de rétablissement de la paix).

⁸ Idem, article 11-1.

⁹ Définies lors du Conseil européen de Petersberg le 19 juin 1992. Originellement mises en œuvre par l'Union de l'Europe occidentale (UEO), elles sont placées sous la responsabilité de l'Union européenne par le Traité d'Amsterdam.

La PESD prend pourtant véritablement corps à la suite du Sommet de Saint-Malo à l'occasion duquel les dirigeants français et britanniques déclaraient que :

« L'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales »¹⁰.

On voit donc que même dépassé par l'avancée absolument considérable que constitue Saint-Malo, le tabou de l'intégration militaire demeure néanmoins d'une certaine manière puisque la PESD ne concerne au final que les capacités de projection de l'Union sur des terrains extérieurs mais en aucune manière la défense du territoire européen.

La décision formelle de la mise en œuvre d'une PESD indépendante, reprenant les objectifs de Saint-Malo, sera prise lors du Conseil européen de Cologne en juin 1999 et la PESD sera déclarée opérationnelle lors du Conseil européen de Laeken de décembre 2001.

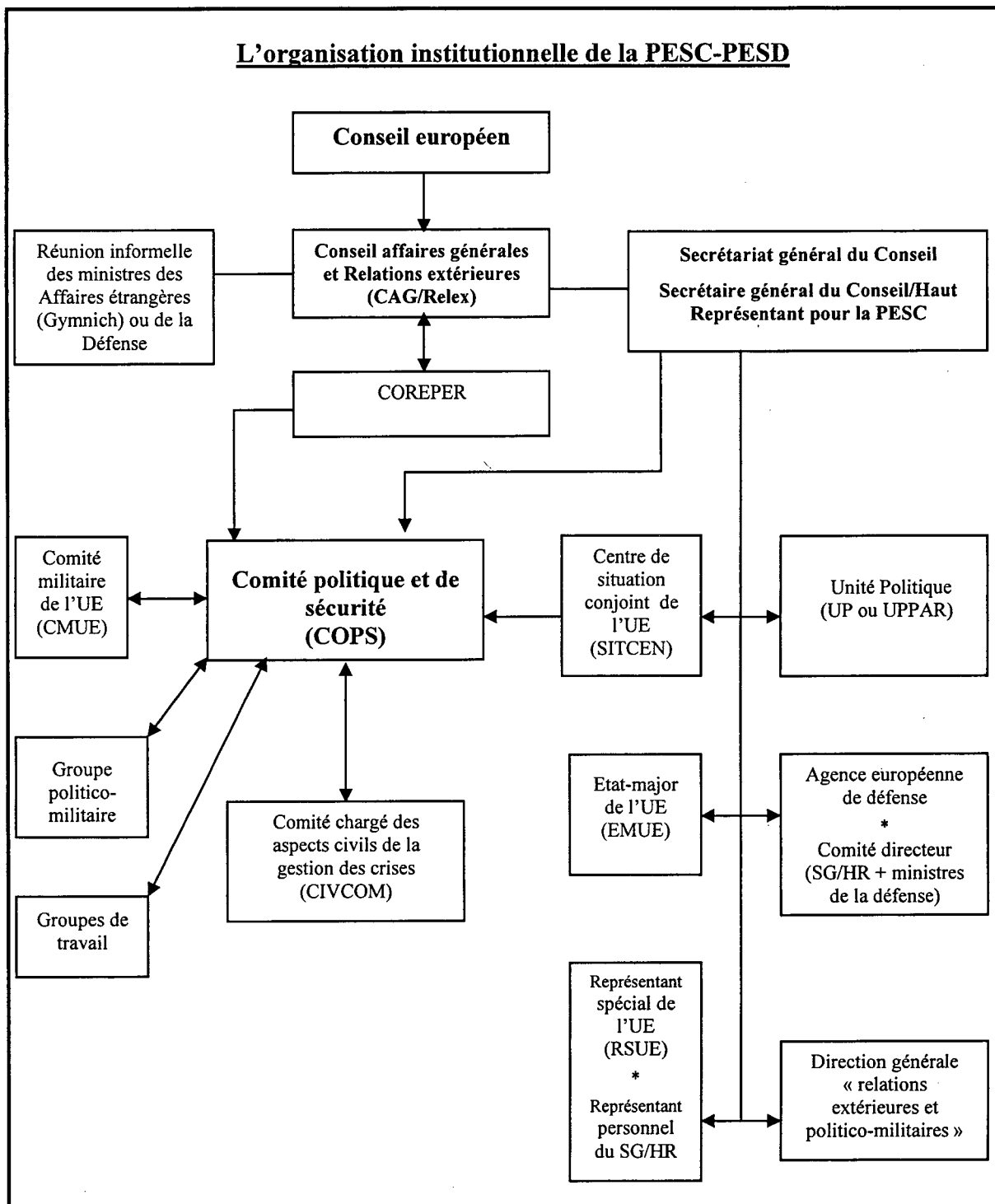
Les moyens militaires utilisés restent des moyens nationaux et la PESD fournit le cadre pour identifier et développer ces capacités, les coordonner et les utiliser de façon autonome. Plusieurs secteurs d'action civile complètent également les capacités militaires de la PESD¹¹ :

- **La police.** Par exemple, la mission de police EU BAM Rafah lancée le 30 novembre 2005 à la frontière entre la bande de Gaza et l'Egypte.
- **L'Etat de droit.** Par exemple la mission EUJUST LEX lancée le 1^{er} juillet 2005 et ayant pour but la formation de fonctionnaires irakiens.
- **L'administration civile.** Par exemple la mission d'assistance et de conseil EUPAT lancée le 15 décembre 2005 en Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM).

¹⁰ Déclaration conjointe sur la défense européenne, Sommet de Saint-Malo, 3-4 décembre 1998.

¹¹ Conseil européen de Feira, 19-20 juin 2000.

2. Les principaux organes et leur mandat



Le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil européen est la plus haute instance de décision intergouvernementale de l'Union européenne. Il réunit, généralement deux fois par Présidence, les chefs d'Etat ou de

gouvernement des Etats membres, ainsi que le Président de la Commission européenne et le Secrétaire général du Conseil/Haut représentant pour la PESC (SG/HR). C'est lui qui est le véritable organe de pilotage politique de l'Union européenne, et tout particulièrement en ce qui concerne la PESC. En effet :

« Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense »¹².

Un rôle d'orientation accru lui a d'ailleurs été dévolu dans le Traité d'Amsterdam. C'est ainsi le Conseil européen qui adopte les documents de stratégie comme la Stratégie européenne de sécurité préparée par le SG/HR Javier Solana en 2003.

Le Conseil de l'Union européenne, ou Conseil, est quant à lui formé par les représentants de niveau ministériel des Etats membres et se réunit généralement une fois par mois. La formation du Conseil en charge des matières de PESC-PESD est le Conseil Affaires générales/Relations extérieures qui réunit les ministres Affaires étrangères et peut également à l'occasion accueillir les ministres de la Défense (qui ne disposent pas de formation spécifique). Il joue également un rôle primordial en matière de PESC puisqu'il :

« Prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen. Il recommande des stratégies communes au Conseil européen et les met en œuvre [...] Il veille à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union »¹³.

C'est donc la direction, l'impulsion politique et la dimension juridique de la prise de décision finale qui sont incarnées par ces deux institutions essentielles pour la conduite de la PESC.

¹² Traité consolidé sur l'Union européenne, article 13.

¹³ Ibidem.

La Présidence du Conseil de l'Union européenne

La Présidence du Conseil (exercée par chaque Etat membre à tour de rôle pendant six mois) a un rôle primordial dans l'organisation des travaux.

Elle est chargée d'organiser et de présider l'ensemble des réunions du Conseil européen, du Conseil, ainsi que des comités et groupes de travail. Par la maîtrise du calendrier et de l'ordre du jour des réunions, elle exerce un rôle décisif dans le rythme et la direction des travaux du Conseil. La Présidence a également pour mission d'élaborer des compromis susceptibles de résoudre les problèmes dès que cela s'avère nécessaire, jouant ainsi le rôle « d'organe de résolution des conflits ». Au début de chaque semestre, la Présidence détermine ses priorités et le calendrier des travaux.

Elle a enfin pour tâche de représenter le Conseil auprès des autres organes et institutions de l'Union et de représenter l'Union au sein d'autres organisations internationales et auprès des pays tiers.

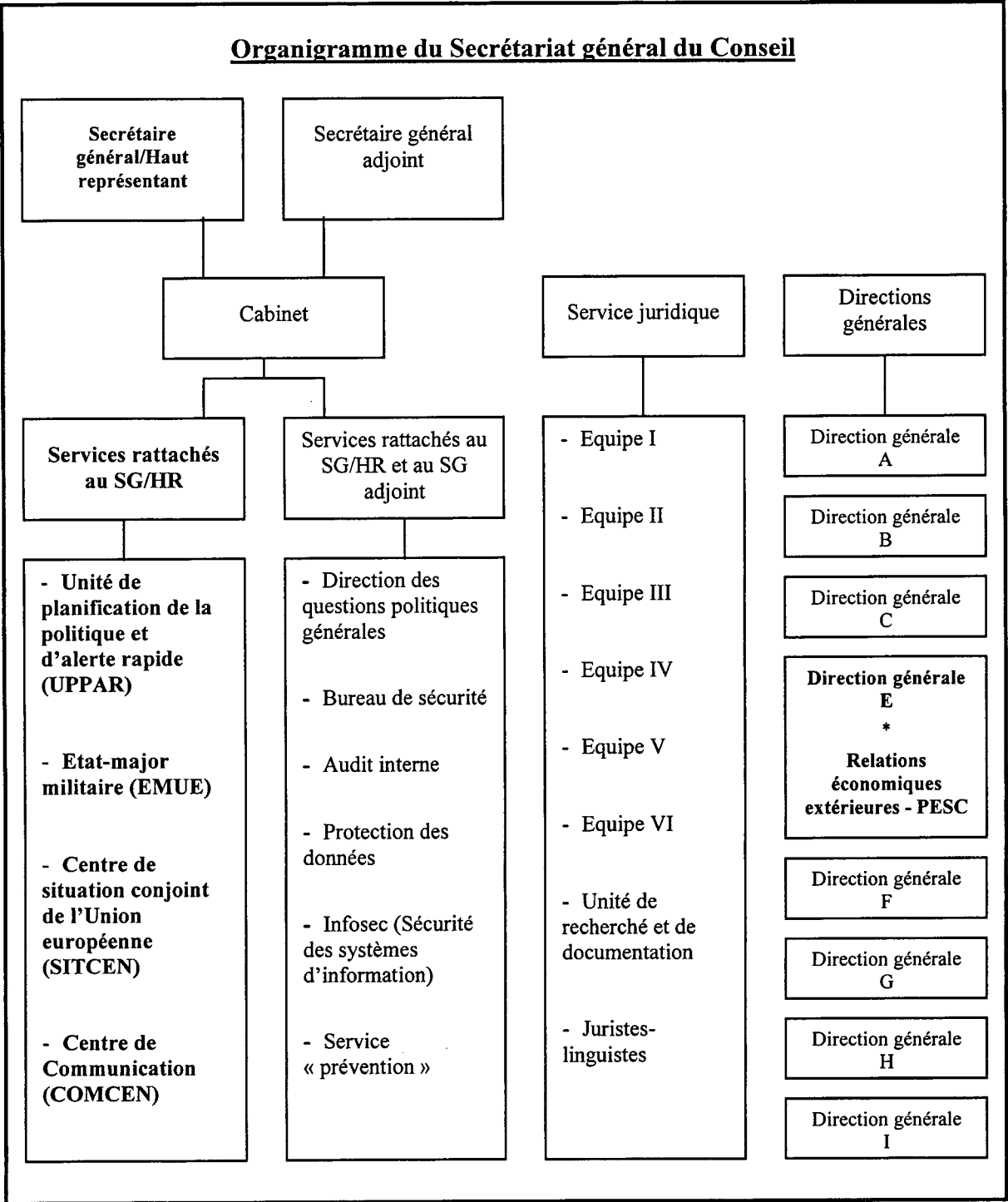
L'exercice de la Présidence représente souvent un important défi en raison de l'ampleur de la tâche à assumer. La qualité de la Présidence a donc un impact prépondérant sur la conduite des affaires liées à la PESC-PESD.

Le SG/HR et le Secrétariat général du Conseil (SGC)

La fonction de Secrétaire général/Haut représentant pour la PESC a été créée par le Traité d'Amsterdam afin d'incarner la PESC et de lui donner une meilleure visibilité. Cette tâche est assumée depuis sa création par M. Javier Solana, ancien Secrétaire général de l'OTAN et ancien ministre espagnol des Affaires étrangères (nommé lors du Conseil européen de Cologne en juin 1999).

Le SG/HR est garant de la continuité et de la cohérence de l'action extérieure de l'Union. A la demande de la Présidence, il peut conduire le dialogue politique avec des tiers au nom du Conseil. Il est assisté d'un Secrétaire général adjoint chargé de la gestion du SGC et est également entouré de plusieurs conseillers. Il s'appuie, dans son action, sur les services du SGC.

Le Secrétariat général du Conseil, originellement crée par l'Acte unique, est quant à lui souvent qualifié de « cheville ouvrière » de la PESC. Il assure tous les travaux nécessaires à l'activité du Conseil, du COREPER et de tous les comités et groupes créés au sein du Conseil.



Source : European Navigator

Au sein des Directions générales, c'est la Direction générale E (DG E) qui est en charge des affaires de la PESC. Hormis son soutien aux travaux du Conseil et du SG/HR, la DG E est chargée de la préparation et du suivi du dialogue politique, ainsi que des relations de travail entre l'Union européenne et les organisations internationales dans son domaine de compétence (ONU, OSCE, OTAN, Conseil de l'Europe).

Les services du cabinet liés à la PESC sont tous rattachés directement au SG/HR. Il s'agit en premier lieu de l'*Unité de planification de la politique et d'alerte rapide* (UPPAR) ou Unité politique (UP). Celle-ci a été créée notamment afin d'aider à définir les priorités stratégiques de l'action de l'Union et à déterminer les moyens à mettre en œuvre, notamment au travers de la rédaction de « documents d'options ».

Le second organe du cabinet lié à la PESC (ou plutôt à la PESD) est l'*Etat-major de l'Union européenne* (EMUE). Il est composé d'environ 200 personnels militaires détachés par les Etats membres. Il exerce une fonction d'expertise militaire déclinée en trois fonctions opérationnelles : l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique des missions de PESD menées par l'Union. Son travail s'effectue sous la responsabilité du Comité militaire l'Union européenne (CMUE), organe non rattaché au SGC.

Le *Centre de situation conjoint de l'Union européenne* (SITCEN) est le troisième organe majeur directement placé sous l'autorité du SG/HR. Il permet à l'Union de disposer d'un instrument permanent de veille, d'analyse et de réaction.

Le Comité politique et de sécurité (COPS)

Le COPS, basé à Bruxelles, est constitué d'ambassadeurs des Etats membres. Il représente le véritable cœur institutionnel de la PESC et détient un rôle central dans la préparation et le suivi des travaux.

Il se réunit en général deux fois par semaine. Il reprend l'ensemble des prérogatives du Comité politique -qu'il a remplacé en 2001- en matière de PESC :

« Sans préjudice de l'article 207 du TCE [qui stipule notamment que le COREPER a pour tâche de préparer les travaux du Conseil], un comité politique suit la situation internationale dans les domaines relevant de la PESC et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative. Il surveille également la mise

en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des compétences de la Présidence et de la Commission »¹⁴.

Le COPS prépare ainsi les discussions politiques des ministres des Affaires étrangères et négocie des projets de conclusions préparés par le SGC. Il exerce également, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion des crises. Ses missions dans ce domaine sont précisées par un document annexé au rapport sur la PESD présenté à Nice¹⁵, qui prévoit notamment que le COPS :

- adresse des directives au Comité militaire ; les avis et les recommandations du Comité militaire lui sont adressés ;
- reçoit des informations, des recommandations et des avis du CIVCOM et adresse à celui-ci des directives pour les sujets relevant de la PESC ;
- est l'instance privilégiée de dialogue sur la PESD entre les Etats membres et avec l'OTAN, conformément aux modalités fixées dans les documents pertinents ;
- assume, sous l'autorité du Conseil, la responsabilité de la direction politique du développement des capacités militaires ;
- en outre, en temps de crise, le COPS est l'instance du Conseil qui traite des situations de crise et examine toutes les options envisageables pour la réponse de l'Union, dans le cadre institutionnel unique et sans préjudice des procédures de décision et de mise en œuvre propres à chaque pilier ;
- pour son bon fonctionnement, le COPS est assisté d'un groupe de travail politico-militaire, d'un Comité de gestion des aspects civils des crises, du Comité militaire et de l'Etat-major ainsi que des groupes de travail associés à la PESC.

Le COPS occupe donc une place centrale dans le processus de décision du système de la PESC-PESD puisqu'il constitue l'institution de référence pour la négociation (c'est lui qui donne les orientations politiques, validées plus que discutées par le Conseil) mais également pour la coordination entre les différents organes du système.

Le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE)

Le CMUE, composé des Chefs d'Etat-major des Etats membres, est l'organe militaire le plus important mis en place au sein du Conseil. Sa mission est de fournir au COPS des

¹⁴ Traité consolidé sur l'Union européenne, article 25.

¹⁵ Décision du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité.

recommandations et des conseils en matière militaire et de donner des directives à l'EMUE. Il exerce la direction militaire de toutes les activités militaires menées dans le cadre de l'Union européenne¹⁶.

Le Relex et les groupes de travail

Au sein de chaque Représentation permanente (RP) auprès de l'Union européenne, un conseiller est plus particulièrement chargé de la PESC. Le groupe des conseillers « Relations extérieures » (groupe Relex) joue un rôle essentiel pour traiter tous les problèmes « horizontaux » (juridiques, administratifs, financiers...) liés à la préparation et à la mise en œuvre des décisions du Conseil. Il négocie les actions communes permettant le déploiement des opérations de PESD. Le groupe RELEX se réunit plusieurs fois par semaine.

Les groupes de travail réunissent les conseillers de chaque RP et de la Commission et préparent les avis du COPS. Peuvent y être abordés soit des matières communautaires (dans le cas des groupes de travail dits « fusionnés »), soit des sujets PESC, soit des sujets « mixtes ». Les groupes de travail sont aujourd'hui au nombre d'une trentaine, à vocation géographique, thématique, ou visant à coordonner la politique de l'Union européenne dans certaines organisations internationales¹⁷.

¹⁶ Il convient également de mentionner dans les organes à vocation militaire l'Agence européenne de Défense, placée sous la direction du SG/HR et créée par l'action commune 2004/551/PESC du 12 juillet 2004, même si celle-ci n'appartient pas véritablement à l'ensemble décisionnel de la PESC-PESD (sa mission principale étant de favoriser la convergence des industries nationales d'armement).

¹⁷ Voir l'annexe « Les groupes de travail de la PESC ».

II. Un système intergouvernemental avec des éléments d'intégration

Dans sa configuration actuelle, décidée par les Etats membres lors du Traité de Maastricht, la PESC est un système se voulant exclusivement intergouvernemental, séparé du système communautaire institué par le premier pilier de l'Union européenne (1). Pourtant, certains éléments d'intégration, issus des évolutions qu'a connues la PESC depuis bientôt 15 ans, semblent le dégager de ce carcan intergouvernemental (2), démontrant ainsi que la PESC tend à s'affranchir très progressivement du contrôle institutionnel strict opéré par les Etats membres.

1. Les éléments de nature intergouvernementale

« La PESC ne signifie pas une politique étrangère unique comme il existe une monnaie unique. Les Etats membres ne l'ont pas souhaité ainsi [...] Elle dépend de la volonté et de l'engagement politiques de chacun des Etats membres, qui restent la source de toutes les décisions. Contrairement au domaine communautaire, dans lequel le centre de gravité se situe autour de la Commission européenne qui dispose d'un quasi-monopole de l'initiative, le véritable moteur de la PESC est au Conseil »¹⁸.

1.1 Le Traité de Maastricht et la structure en piliers

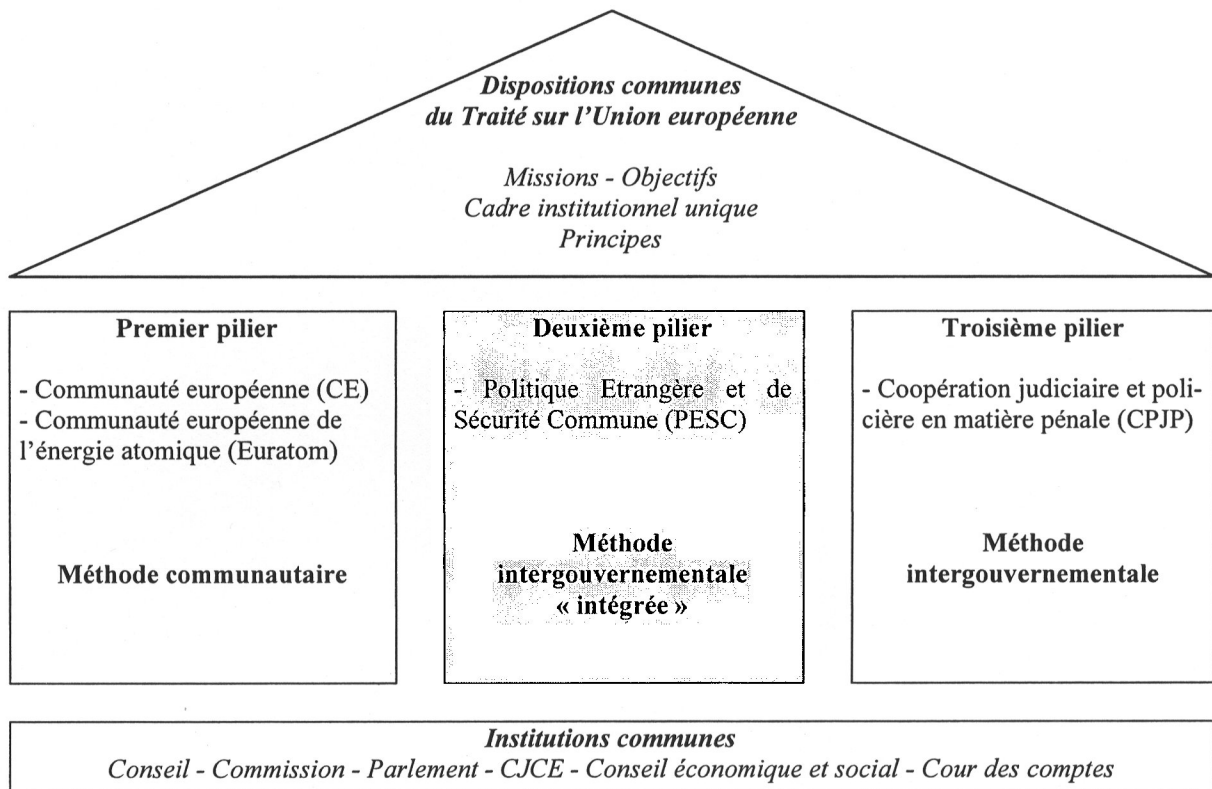
Une volonté de « séparation des pouvoirs » de la part des Etats

Héritière de la Coopération politique européenne (CPE) née en 1969, la PESC fut instituée par le Traité de Maastricht. Ce Traité créa un cadre institutionnel unique, l'Union européenne, recouvrant et englobant trois « piliers ». La PESC s'inscrit juridiquement dans cet édifice européen et en constitue le deuxième pilier, régi par le Titre V du TUE (les deux autres piliers étant celui des « Communautés européennes » et celui de la « coopération policière et judiciaire en matière pénale »).

A l'intérieur de chaque pilier, un équilibre propre est assuré entre souverainetés nationales et échelon supranational. Le deuxième pilier fut à l'origine bâti sur des bases purement intergouvernementales, contrairement au premier pilier.

¹⁸ Ministère des Affaires étrangères, Service de la PESC, *Guide de la PESC*, Août 2006, p 7.

Le « temple grec » de l'Union européenne



Cette structuration en piliers de l'Union européenne est une architecture institutionnelle pour le moins originale, dont le projet avorté de Traité constitutionnel prévoyait d'ailleurs la disparition. Cependant, cette organisation répond à des considérations politiques très précises, ainsi qu'à une volonté de stricte répartition des prérogatives entre la Commission des Communautés européennes et les Etats membres.

En effet, les relations extérieures de l'Union ont été divisées entre les deux premiers piliers de manière assez stricte : la politique commerciale commune ainsi que la politique d'aide humanitaire et au développement appartiennent au premier pilier et sont donc du ressort de la Commission. *A contrario*, la sécurité et la défense appartiennent au deuxième pilier et sont donc du ressort du Conseil et, *in fine*, des Etats membres -il est par ailleurs intéressant de noter qu'à la suite du Traité de Maastricht, le Conseil européen est la seule institution compétente dans les trois piliers de l'Union européenne. Même si la Commission est « *pleinement associée aux travaux dans le domaine de la PESC* »¹⁹, son rôle et ses prérogatives formelles y sont très marginaux.

¹⁹ Traité consolidé sur l'Union européenne, article 27.

Le musellement des aspirations fédéralistes de la Commission

La Commission européenne est souvent considérée comme le moteur de l'intégration européenne car elle est l'institution européenne chargée d'exprimer l'intérêt général européen, contrairement au Conseil, qui regroupe des représentants nationaux, donc chargés d'exprimer les divers intérêts nationaux des Etats dont ils sont issus.

Même si la réalité s'avère plus nuancée que ce simple constat d'opposition binaire, une certaine concurrence, voire un certain antagonisme sur certaines périodes et certains sujets, s'est développé au fil du temps entre ces deux institutions, notamment en ce qui concerne la nature que doit, ou devra, adopter l'Union européenne et, par conséquent, l'organisation et les prérogatives institutionnelles qui en découleront.

La sociologie des organisations affirme que toute organisation, quelle que soit sa nature ou sa spécialisation, cherche toujours à étendre son influence, son indépendance, son budget, son personnel et ses prérogatives. Ainsi, en tant qu'institution à vocation supranationale, la Commission a tout intérêt, dans l'optique de réaliser ces objectifs, à favoriser l'avènement d'un système fédéral, ou tout au moins à tendance fédéraliste, et à repousser les structures intergouvernementales trop rigides (même si, formellement, en tant qu'il répartit les pouvoirs entre Etats et niveau communautaire par le principe de subsidiarité, le système européen tel qu'il existe est déjà marqué par la notion de fédéralisme).

La structuration de l'Union européenne issue du Traité de Maastricht est donc le reflet d'une certaine concurrence entre les volontés d'intégration à vocation fédéraliste de la Commission²⁰ et les réticences des Etats à céder une partie de leur souveraineté en politique étrangère. Ce système de piliers fut d'ailleurs à l'origine rejeté par la Commission :

« Ce schéma [en piliers] est alors vivement critiqué par la Commission. La structure par piliers risque d'atomiser le processus d'unification, de développer la méthode intergouvernementale au détriment du système communautaire et d'interdire tout développement fédéral de l'Union. Aussi préconise-t-elle un cadre unique, celui de la Communauté, quitte à différencier les processus de décision selon les domaines »²¹.

²⁰ Il est tout de même à noter que les vues fédéralistes de la Commission ne sont pas toujours rejetées en bloc par tous les Etats membres et qu'elles peuvent parfois être partagées par ceux-ci, notamment par exemple par la Belgique et, dans une moindre mesure, les Pays-Bas.

²¹ *La Conférence intergouvernementale sur l'Union politique*, European Navigator, <http://www.ena.lu/mce.cfm>

C'est notamment la raison pour laquelle la Commission était une fervente partisane du projet de Traité constitutionnel, en tant qu'il prévoyait la fusion des piliers et donc un rapprochement des premier et deuxième piliers, à défaut d'une communautarisation du deuxième. Ainsi, Robert Badinter prévoyait :

« Ce qui sortira des travaux de la convention ne pourra pas être refusé par les Etats, étant donné le niveau de responsabilité des Conventionnels et l'implication des gouvernements [...] C'est vers la Commission européenne que va aller la souveraineté de l'Europe »²².

1.2 Une organisation institutionnelle dont les Etats détiennent les clés

La composition et le travail du COPS et des autres organes

Le COPS est le meilleur exemple du contrôle étroit exercé par les Etats sur la conduite de la PESC-PESD. On peut tout d'abord évoquer sa composition : le COPS réunit des ambassadeurs des Etats membres (le concept-même de réunion d'ambassadeurs faisant plus automatiquement penser à des réunions internationales qu'à une réunion de membres de l'Union européenne). Or, l'essence même du travail d'un ambassadeur est de prendre ses instructions auprès de sa capitale afin d'en relayer les positions et les argumentaires. La marge de manœuvre laissée par les Etats dans la conduite des discussions au COPS est donc relativement étroite, d'autant plus que les travaux de ces derniers ont été en amont préparés par les groupes de travail, eux-mêmes composés de représentants nationaux relayant les vues de leurs Etats.

Ainsi, les échéances européennes en matière de PESC sont intégralement pilotées depuis les capitales (tout au moins en ce qui concerne les « grands pays » qui disposent de services centraux consistants et compétents sur les questions européennes. Les « petits pays », notamment les nouveaux membres, disposant de moins de moyens dans leur capitale, laissent *de facto* une plus grande liberté d'appréciation et « d'improvisation » à leurs représentants).

Dans le cas de la France, dès la réception des ordres du jour des groupes de travail, du COPS et du COREPER, préparés par la Présidence et le SGC, le Département travaille à l'élaboration de la position française et les instructions sont envoyées aux divers

²² Sen-Castagnos Anne, Synthèse du colloque *Le devenir des Institutions européennes et les relations transatlantiques*, 17 janvier 2003, <http://www.robert-schuman.org/synth75.htm>

représentants à Bruxelles. La marge de manœuvre laissée à ces derniers est très faible, le cas le plus représentatif étant celui du COPS. En effet, les instructions parviennent aux représentants français par TD (télégramme diplomatique) d'instructions et non de manière informelle. Les discussions sont de plus suivies « en direct » : à chaque évolution significative de la discussion en cours au COPS²³, les représentants français à Bruxelles contactent le Service de la PESC, le plus souvent par téléphone, lequel élabore alors dans l'urgence, en coordination avec les Directions compétentes du Département, la réponse française aux nouveaux éléments proposés par les partenaires européens et les retransmet aux représentants au COPS.

On voit donc qu'hormis la définition de l'ordre du jour (élément cependant très important qui appartient à la Présidence), les Etats membres conservent un contrôle étroit sur l'ensemble du processus formel de décision de la PESC-PESD, conservant à celui-ci sa nature éminemment intergouvernementale.

L'absence d'organe de résolution des conflits

Un autre élément démontrant le niveau relatif d'intégration en matière de PESC est l'absence d'organe formel de résolution des conflits, notamment au niveau du COPS. En effet, l'existence d'un tel organe, au moins en partie détaché de l'influence directe des Etats membres et par exemple rattaché au Secrétariat général du Conseil, serait un bon indicateur d'une volonté d'intégration plus grande du mécanisme de décision de la PESC. Ce rôle est pour l'instant tenu par la Présidence en exercice, qui est notamment en charge de faire émerger des compromis satisfaisants pour l'ensemble des parties en cas de blocage.

Toutefois, la Présidence ne peut qu'essayer de trouver des arrangements et ne dispose pas de prérogative d'arbitrage. Elle ne peut donc surmonter l'obstruction d'un Etat membre. On pourrait également imaginer que le SG/HR pourrait être investi d'une mission de ce type, mais celui n'intervient que rarement de manière substantielle au niveau du COPS, hormis sur des sujets de grande importance ou éventuellement en période de crise.

Sans modifier fondamentalement la structure décisionnelle actuelle de la PESC, l'introduction d'un organe d'arbitrage aurait pour effet de faciliter le processus de décision

²³ Même si les diverses positions nationales ont en général été diffusées en amont, soit de manière formelle par le biais des groupes de travail, soit de manière informelle.

en la matière. Elle aurait également pour vertu d'assouplir le principal vecteur de lourdeur et de blocage de la PESC : l'unanimité.

Un système verrouillé par l'unanimité

En effet, l'unanimité est la règle en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune. Des exceptions à cette règle existent, comme par exemple la désignation du SG/HR et des Représentants spéciaux de l'Union européenne (RSUE), qui peut s'effectuer à la majorité qualifiée, ou encore la création de coopérations renforcées pour l'adoption d'actions ou de positions communes²⁴. La recherche de l'unanimité et du consensus demeure cependant la principale voie par laquelle les Etats membres prennent leurs décisions dans le domaine de la PESC. En pratique, les décisions sont prises par consensus et les votes sont exceptionnels.

Lorsqu'ils ne désirent pas adopter un acte PESC, sans toutefois s'y opposer, les Etats membres disposent de la possibilité d'une « abstention constructive » :

« Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut [...] 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'Etat 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 »²⁵.

Sans avoir connu de mise en oeuvre formelle, ce mécanisme s'est toujours appliqué *de facto*, les Etats membres s'abstenant « constructivement » quand ils ne s'opposaient pas à une décision.

Cette recherche constante du consensus est propre à l'ensemble des institutions de l'Union européenne mais est encore plus criante dans les institutions du Conseil, en raison des éléments mentionnés plus haut (souveraineté en matière de politique étrangère). Depuis l'arrivée des dix nouveaux Etats membres le 1^{er} mai 2004 et dans la perspective des adhésions roumaine et bulgare le 1^{er} janvier 2007 (et d'autres plus tard), cette situation est source de blocages et de prises de décisions *a minima*, empêchant la PESC de se doter des moyens de ses ambitions. Cette règle, parfois implicite, doit donc être modifiée.

²⁴ Traité consolidé sur l'Union européenne, articles 23 et 27 et Traité instituant la Communauté européenne (TCE), article 207.

²⁵ Traité consolidé sur l'Union européenne, article 23.

Cependant, une réforme dans le domaine reste très délicate. On peut en effet s'interroger sur ce qu'il resterait aujourd'hui de la PESC si l'unanimité n'avait pas été la règle et la pratique en 2003, lors de la crise iraquienne. Quelle qu'eût été la décision prise par l'Union au regard de l'intervention américaine, elle aurait provoqué une violente désaffection du Royaume-Uni ou de la France et de l'Allemagne. Ce triangle étant le véritable cœur et le ciment de la PESC, cette dernière aurait volé en éclat et ne se serait certainement pas relevée comme elle l'a fait depuis. Sans doute faut-il alors accepter que les réformes en matière de PESC ne puissent être que lentes, progressives et parfois minimalistes en raison de l'extrême sensibilité de son domaine d'application.

2. Les éléments institutionnels démontrant une intégration progressive

Le deuxième pilier de l'Union européenne est, par sa conception et par la volonté des Etats membres de l'Union, un système de décision politique purement intergouvernemental. Toutefois, plusieurs éléments démontrent que le système de la PESC s'est non seulement éloigné par lui-même de ce modèle d'origine mais également qu'il subit une pression forte de la part de la Commission, qui cherche de plus en plus à jouer un rôle majeur dans la conduite et la gestion de la PESC, se contentant difficilement de sa relégation au rang « d'observateur participant ».

2.1 La place centrale du SG/HR

Une fonction originellement plus marginale

La figure du Secrétaire général et Haut représentant pour la PESC fut instituée par le Traité d'Amsterdam. A l'origine, le profil de cette fonction n'était qu'assez peu ambitieux et les prérogatives qui lui furent confiées étaient bien faibles (même si en soi, la décision de créer un poste de représentant pour la PESC, c'est-à-dire incarnant physiquement cette politique en-dehors des Etats membres, constituait une véritable avancée, tout au moins symboliquement).

En effet, le Traité d'Amsterdam ne prévoyait pour le SG/HR guère plus qu'un rôle d'assistance des travaux de la Présidence et du Conseil et d'information du Parlement

européen et du Conseil²⁶. Le Traité prévoyait certes que le SG/HR concourrait à la formulation et à la mise en œuvre des décisions politiques et pouvait, à la demande du Conseil, mener le dialogue politique avec des pays tiers, mais sans préciser plus avant les modalités de ces participations.

Le rôle du Haut représentant pour la PESC (car c'est, *in fine*, cette fonction qui a été créée par le Traité d'Amsterdam, et non celle de Secrétaire général du Conseil, qui existait déjà), était alors plus de personnaliser la PESC que de véritablement assumer un rôle dans la conception et la gestion de la politique étrangère européenne, c'est-à-dire de créer un poste s'apparentant plus à un porte-parole qu'à un ministre des Affaires étrangères.

« [à propos de la nomination d'un SG/HR] Le reproche le plus souvent formulé à l'encontre de la PESC est celui d'un manque de lisibilité et de personnalisation. Cette initiative s'est appuyée sur l'expérience menée en ex-Yougoslavie qui, en dépit de son bilan mitigé en termes d'efficacité, a fait ressortir l'intérêt pour l'Union de disposer d'un porte-parole unique »²⁷.

Le SG/HR est désormais au cœur du processus décisionnel de la PESC

Pourtant, la figure du SG/HR est aujourd'hui, à peine sept ans après sa création, incontournable dans la gestion de tous les grands dossiers internationaux par les Européens. Celui-ci a peu à peu acquis une marge de manœuvre et une autonomie plus grande par rapport aux Etats. Son rôle est ainsi devenu absolument prépondérant dans le dialogue politique et les négociations avec tous les pays tiers (il participe à toutes les Troïkas²⁸ et entretient des contacts très réguliers avec les dirigeants de toutes les parties prenantes aux grands dossiers internationaux), mais aussi dans la conception de la politique étrangère européenne²⁹ et dans les gestions des crises. Il est également à noter qu'il est désormais directeur de l'Agence européenne de Défense³⁰ et qu'il peut présider les réunions du COPS en temps de crise.

²⁶ Traité consolidé sur l'Union européenne, articles 18, 26 et 27D.

²⁷ Barnier Michel, *Rapport d'information sur la politique étrangère pour l'Europe après Amsterdam*, Délégation pour l'Union européenne du Sénat, n°167, 27 janvier 1999.

²⁸ La Troïka réformée par le Traité d'Amsterdam réunit, lors des sommets entre l'UE et les pays tiers, le Président en exercice du Conseil de l'Union, le SG/HR et le Président de la Commission.

²⁹ C'est ainsi lui qui a proposé en 2003 la Stratégie européenne de sécurité.

³⁰ L'Agence européenne de défense (AED) a pour mission de contribuer au rapprochement des industries nationales de Défense et d'encourager la convergence dans le domaine de la production d'armement, afin d'en améliorer l'interopérabilité.

Récemment, le SG/HR a par exemple joué un rôle majeur dans le dénouement pacifique de la Révolution orange ukrainienne en 2004. Son implication constante et sa médiation furent très appréciées par toutes les parties prenantes à la crise et son influence fut majeure pour l'implication réelle de l'Union européenne dans cette crise, plutôt encline au départ à regarder cette affaire de loin. De même, le SG/HR est habilité à mener les négociations, en coordination étroite avec le groupe des E3 (Allemagne, France, Royaume-Uni), dans le dossier éminemment sensible du nucléaire iranien. Il fut également le premier diplomate européen à se rendre à Beyrouth à la suite de l'intervention israélienne dans ce pays et à y représenter l'Union. Enfin, il représente l'Union dans le Quartet (Union européenne, Etats-Unis, Russie, ONU) chargé de gérer le processus de paix au Proche Orient, et a acquis une place de plus en plus importante auprès des Nations unies, qui ont pleinement intégré l'existence de l'Union comme acteur de la politique et de la sécurité internationales ainsi que le rôle de son Haut représentant pour la PESC.

Enfin, outre le fait que la fonction de SG/HR est une fonction intégrée, c'est-à-dire moins directement soumise à la négociation intergouvernementale pure, l'exercice de ce mandat par Javier Solana a ouvert la voie à un nouveau modèle d'intégration qui, bien que ne pouvant être vraiment communautaire, n'est plus à proprement parler intergouvernemental. Le meilleur exemple de cette évolution est sans doute le mode d'adoption de la Stratégie européenne de sécurité en 2003 :

« Ce que montrent les cinq premières années de défense européenne, c'est bien la possibilité d'une troisième voie d'intégration, ni totalement communautaire, ni strictement intergouvernementale, dont la fonction de Haut représentant [...] représente l'incarnation la plus originale. Déjà, la Stratégie européenne de sécurité, proposée par Javier Solana et adoptée par tous les Chefs d'Etat et de gouvernement en décembre 2003, avait concrétisé cette capacité du Haut représentant à créer du consensus, sans passer par le mode formel de la négociation intergouvernementale ou, à l'inverse, d'un hypothétique vote à la majorité qualifiée »³¹.

En effet, l'adoption de ce texte important puisqu'il est une sorte de « doctrine » européenne de sécurité et de défense, fut assez atypique. Alors qu'il n'a pas formellement de droit d'initiative en matière décisionnelle pour la PESC, le SG/HR a proposé un texte qu'il avait préparé avec son administration et qui fut ensuite adopté en Conseil, « court-circuitant »

³¹ Gnesotto Nicole (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, Paris, 2004, p 25.

ainsi le processus traditionnel de négociation intergouvernementale « Groupe de travail-Relex-COPS-(COREPER)-Conseil ».

Certes, ces succès et ces avancées dans l'émergence du SG/HR comme figure centrale du système de la PESC sont peut-être plus ceux de Javier Solana ceux de la fonction en elle-même³². Il n'en résulte pas moins que le Haut représentant pour la PESC est aujourd'hui un élément incontournable du « paysage » décisionnel de la PESC, alors qu'il n'est pas représentant d'un Etat membre.

2.2 Le rôle central du Secrétariat général du Conseil

Le SGC tire ses prérogatives en matière de PESC de la création du poste de SG/HR et de l'instauration concomitante d'organes l'assistant dans sa tâche. C'est notamment l'Unité politique qui nous intéressera ici. En effet, celle-ci a un rôle essentiel puisque, outre sa mission d'assistance au SG/HR, elle doit surveiller et analyser la situation internationale mais surtout fournir des évaluations sur les intérêts de l'Union et présenter des options de politique à suivre par l'Union. Ces fonctions correspondent aux fonctions basiques d'un ministère des Affaires étrangères. Bien que l'UP soit une petite structure (une trentaine de diplomates seulement), composée de personnels nationaux détachés, qui plus est généralement proches des cercles de décision nationaux³³, avec qui ils gardent un contact étroit, elle est devenue un élément indéniable d'intégration dans le sens où elle constitue la base, certes fragile, d'une administration véritablement en charge de la conception de la politique étrangère, c'est-à-dire d'une diplomatie véritablement européenne.

Ce constat peut également s'appliquer à la Direction générale E, en charge des relations économiques extérieures (premier pilier) et de la PESC (deuxième pilier), mais non directement soumise au SG/HR :

« Si les fonctionnaires du Secrétariat général du Conseil nient vouloir jouer un rôle de moteur dans cette politique [la PESC-PESD], ils ne se privent pas de présenter des papiers qui vont au-delà des positions des capitales, sachant que les propositions maximalistes seront refusées. Il s'agit d'un moyen

³² Par analogie, le rôle de Jacques Delors ne fut-il pas absolument central pour l'émergence de la Commission européenne et de son Président en tant qu'institutions majeures de l'Union européenne ?

³³ Le diplomate français actuellement détaché à l'UP (chef de l'unité « Moyen-Orient ») occupait précédemment la fonction de sous-directeur à ANMO (Direction géographique « Afrique du Nord-Moyen Orient »).

classique utilisé par le Secrétariat pour promouvoir des positions considérées comme « européennes » »³⁴.

Ces structures intégrées sont devenues (on peut également penser au SITCEN ou à l'EMUE), comme le SG/HR, des organes incontournables de la PESC dans le sens où elles apportent, indépendamment des Etats membres, un haut niveau d'expertise et de spécialisation dans le domaine et deviennent, de ce fait, des forces de proposition alternatives, ou tout au moins complémentaires, par rapport aux capitales.

2.3 L'implication indirecte de la Commission

Son rôle dans le contrôle du budget

La Commission européenne n'a formellement qu'un rôle très marginal, voire inexistant, dans le processus décisionnel de la PESC. Elle participe aux réunions du COPS et des groupes de travail (certains sont d'ailleurs « fusionnés »), mais surtout pour vérifier que les aspects impliquant le premier pilier sont pris en compte et que la cohérence de l'action extérieure de l'Union est préservée. Son rôle est pourtant primordial en ce qui concerne le budget dévolu à la PESC. En effet, celui-ci fait partie intégrante du budget de la Communauté (Chapitre 19.03 du Titre IV « relations extérieures » du budget communautaire). A ce titre, il est soumis tous les six ans à la renégociation de l'Accord inter-institutionnel (accord entre le Conseil, la Commission et le Parlement) et de ses perspectives financières. La Commission a donc son mot à dire sur le niveau du budget de la PESC, puisque celui-ci est soumis au règlement applicable au budget général et obéit dès lors aux règles budgétaires de droit commun. Il est ainsi établi annuellement, par le Conseil et le Parlement européen, mais sur proposition de la Commission. On peut donc finalement bel et bien dire que non seulement la PESC commence à s'intégrer au-delà du système intergouvernemental strict, mais également qu'elle est déjà en partie communautarisée, tout au moins en ce qui concerne son budget.

La Commission s'emploie de plus à limiter l'augmentation du budget de la PESC par diverses manœuvres. En effet, il n'est pas dans son intérêt -qui est d'obtenir le plus de pouvoir possible dans le domaine des relations extérieures- de voir se développer le budget,

³⁴ Gillon Pierre, *Repenser la diplomatie nationale dans le cadre de la PESC-PESD*, mémoire de Master, Ecole nationale d'administration, février 2005, p 19.

et donc les marges de manœuvre opérationnelles, de sa « concurrente » institutionnelle, sur laquelle le seul contrôle qu'elle exerce se situe justement au niveau budgétaire. Laisser se développer de manière trop importante les moyens financiers dévolus à la PESC reviendrait à abandonner toute prétention sur le contrôle de la mise en œuvre opérationnelle de la politique extérieure de sécurité de l'Union. De plus, cette situation de faiblesse budgétaire de la PESC permet à la Commission d'avancer pas à pas sur le terrain de la politique de sécurité menée par l'Union.

Les moyens de mise en œuvre de l'action extérieure

La Commission joue ainsi un rôle dans la mise en œuvre de certaines décisions prises dans le cadre de la PESC. Le budget de cette dernière étant, comme nous l'avons évoqué, très faible en comparaison de celui de la Commission (environ 50 milliards d'euros sur la période 2007-2013 contre seulement 1,5 milliard d'euros pour la PESC sur la même période³⁵), la PESC ne peut financer que peu d'opérations (d'autant plus que les opérations militaires ne peuvent être financées sur budget communautaire, mais seulement par les Etats membres via le mécanisme Athéna).

Les moyens de mise en œuvre de la politique extérieure de l'Union que sont par exemple les programmes MEDA (Proche Orient – Afrique du Nord), CARDS (Balkans occidentaux) ou TACIS (ex-Républiques soviétiques) (qui seront fusionnés à partir de 2007 dans le nouvel instrument de stabilité et de voisinage) appartiennent à la Commission. Ceux-ci, au-delà de l'aide humanitaire et au développement proprement dite, sont de véritables programmes destinés à influencer sur l'évolution politique, économique, sociale et parfois sécuritaire du voisinage de l'Union. Au-delà de la volonté de cohérence inter-piliers, c'est bien la Commission qui détient les moyens financiers de mise en œuvre de la majeure partie de la politique extérieure de l'Union, et non la PESC. Le TUE précise d'ailleurs que « *le Conseil peut demander à la Commission de lui présenter toute proposition appropriée relative à la PESC pour assurer la mise en œuvre d'une action commune* »³⁶.

Enfin, on peut également mentionner que la Commission est également présente sur un autre terrain de l'action diplomatique : la représentation extérieure, puisqu'elle dispose à l'heure actuelle de plus de 130 postes de représentation dans les pays tiers.

³⁵ Perspectives financières de l'Accord inter-institutionnel d'avril 2006.

³⁶ Traité consolidé sur l'Union européenne, article 14, paragraphe 4.

L'émergence de la Commission dans la politique étrangère et de sécurité

Au-delà de la volonté de laisser la PESC dans une situation de relative faiblesse, la Commission semble pousser plus loin sa volonté d'influence sur la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

Ainsi, elle peut d'ores et déjà être directement impliquée dans les enjeux de sécurité au travers de son mécanisme de réaction rapide³⁷. Ce mécanisme est « *destiné à permettre de répondre de façon rapide, efficace et souple, à des situations d'urgence ou de crise ou à des menaces de crise* ». Il peut s'appliquer dès lors qu'une intervention communautaire peut être envisagée en soutien ou en complémentarité des activités de la PESC au cours d'une crise mettant en jeu la sécurité. La Commission décidant seule de ce mécanisme (le Conseil en étant simplement informé par l'intermédiaire du COPS), elle peut ainsi « s'inviter » à la gestion des crises sécuritaires aux côtés du Conseil.

De même, la Commission a décidé, à partir de la période 2007-2013, de rationaliser son action extérieure et de regrouper l'ensemble de ces programmes au sein de six instruments. L'un d'eux, « l'instrument de stabilité », démontre particulièrement la volonté de la Commission de jouer un rôle dans les domaines de compétence de la PESC-PESD. Ainsi :

« L'instrument de stabilité est un nouvel instrument destiné à s'attaquer aux crises et à l'instabilité dans les pays tiers, et à relever les défis transfrontaliers tels que la sûreté et la non-prolifération nucléaires, la lutte contre les trafics, le crime organisé et le terrorisme »³⁸.

Sans être des prérogatives exclusives de la PESC, ces domaines d'intervention n'en sont pas moins des éléments centraux. Ils se situent d'ailleurs au cœur des objectifs cités dans la Stratégie européenne de sécurité de 2003. La Commission ne peut certes toujours pas contrôler le processus de décision menant à une intervention européenne en matière de sécurité mais elle a néanmoins réussi à accroître ses prérogatives dans le domaine en ayant désormais des marges de manœuvre assez considérables puisqu'elle est capable de financer de manière autonome et directement sur le terrain des actions de sécurité.

³⁷ Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil du 26 février 2001.

³⁸ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform_fr/intro/index.htm

III. La PESC et les diplomaties nationales

La progressive « émancipation » de la PESC du contrôle absolu des Etats membres que nous avons mise en évidence vient toutefois se heurter aux volontés de ceux-ci, dessinées par leurs diplomaties nationales respectives. En effet, ce sont elles qui, au quotidien, du fait de la structure intergouvernementale explicitée plus haut, mettent en œuvre, définissent et impulsent la PESC et ses évolutions. En tant que principales productrices de la PESC, leur attitude envers la construction européenne au niveau diplomatique, et par conséquent celles de leurs Etats, est donc fondamentale pour ses évolutions futures. Mais cette attitude est conditionnée par le fait qu'elles sont également structurellement touchées par le développement de la PESC, qui entraîne des transformations et recompositions profondes de leur « environnement » auxquelles elles doivent faire face et s'adapter (1). On peut alors voir que malgré les efforts considérables que celles-ci entreprennent pour s'adapter à ce nouveau modèle et l'intégrer, les diplomaties nationales demeurent un facteur fondamental de blocages à un approfondissement rapide de la PESC, et donc à sa communautarisation (2).

1. Le défi de l'adaptation au cadre européen

Avec la construction européenne dans le domaine diplomatique, c'est tout l'ensemble institutionnel, décisionnel et bureaucratique traditionnel des diplomaties nationales qui est en recomposition. Toutefois, à l'aune de l'exemple du Quai d'Orsay, il apparaît que celles-ci s'adaptent progressivement à ce nouveau cadre d'action qu'elles ont contribué à créer, mais qui d'une certaine façon, s'impose aussi à elles.

1.1 Les transformations structurelles du domaine diplomatique

Le déplacement des centres de décision

La construction européenne correspond à l'apparition d'un nouveau centre de pouvoirs. Elle sous-entend par conséquent le développement de nouveaux lieux de pouvoirs, que certains appellent déjà depuis longtemps la « bruxellisation » de la politique. Il résulte de ce processus l'émergence de nouveaux acteurs de la production de politique étrangère, bousculant la hiérarchie décisionnelle et le système bureaucratique en place dans les Etats

membres. Les centres traditionnels de décision et d'analyse que sont les ministères des Affaires étrangères commencent donc à subir une triple concurrence³⁹ :

- la première n'est pas à proprement parler « européenne » puisqu'elle concerne l'apparition de nouveaux acteurs nationaux en charge des questions européennes, parties intégrantes des structures étatiques mais extérieures aux ministères des Affaires étrangères. Il s'agit ~~par exemple~~ en France du SGAE (Secrétariat général aux Affaires européennes) et du Comité interministériel sur l'Europe ou de l'*European secretariat* au Royaume-Uni. Même si ces institutions ne sont pas directement en charge du deuxième pilier, elles se situent à l'intersection des dossiers des trois piliers et jouent un rôle nouveau, de plus en plus stratégique, dans la transmission de l'information, de l'analyse et des instructions au sein des bureaucraties nationales en ce qui concerne les questions européennes ;
- la deuxième est constituée par l'émergence de nouveaux centres d'analyse européens. Nous évoquions plus haut le rôle de l'Unité politique en tant que « proto-diplomatie » ainsi que son rôle d'expertise en matière de PESC. L'un des rôles majeurs des ministères des Affaires étrangères résidant dans leur capacité -et leur monopole- à fournir des analyses de politique étrangère à leur gouvernement, force est de constater que l'Unité politique constitue un facteur de concurrence pour les diplomaties nationales ;
- la troisième enfin, certes moins prégnante mais appelée à se développer : celle des RSUE (Représentants spéciaux de l'Union européenne). Comment définir leur fonction si ce n'est par celle « d'ambassadeur de l'Union européenne » (ce terme n'ayant cependant aucune validité juridique) ? Les réflexions sont intenses et encore au stade exploratoire, dans le cadre de la réflexion globale sur la coordination inter-piliers, notamment dans les pays tiers, sur le rôle que peuvent tenir les RSUE, les ambassadeurs des Etats membres et les Représentants de la Commission. Néanmoins, l'apparition de cette nouvelle fonction de la politique étrangère de l'Union vient incontestablement remettre en cause le monopole des ministères des Affaires étrangères dans la représentation extérieure.

³⁹ Charillon Frédéric, *Les enjeux d'une réinvention européenne de la politique étrangère*, contribution au colloque CERI *L'union européenne, acteur international*, Paris, 20-21 juin 2002.

« La marge de manœuvre des acteurs traditionnellement considérés comme centraux dans l'élaboration des politiques étrangères nationales se modifie alors nécessairement. Les conseillers diplomatiques du Chef de l'Etat ou du Premier ministre ou encore les Directions géographiques du Quai d'Orsay voient leur position dans le processus décisionnel déplacée. Il est peut-être devenu plus intéressant, pour un diplomate français, d'occuper certains postes clefs à Bruxelles que certaines fonctions prestigieuses à Berlin, avec tout ce que cela implique pour la pratique de la politique étrangère, pour la sociologie des diplomates et pour la stratégie de carrière des élites »⁴⁰.

La contrainte européenne dans la formulation des positions

Les diplomaties nationales sont donc institutionnellement concurrencées par les développements de la PESC. Elles sont également contraintes dans l'exercice « intime » de leur travail : la formulation de leurs positions politiques⁴¹.

Celles-ci sont en effet de plus en plus exprimées à l'occasion de nouveaux moments politiques (Conseils européens, Conseils de l'Union européenne, Gymnichs, conclusions des rencontres de l'Union avec des pays tiers, etc.), qui renouvellent considérablement la conduite traditionnelle des affaires diplomatiques.

La PESC étant une politique de nature intergouvernementale unanimiste, aucune position commune⁴² ne peut voir le jour s'il existe une résistance farouche la concernant de la part de l'un des Etats membres. Néanmoins, plusieurs facteurs viennent prouver que la dimension européenne ne peut être évacuée dans la pratique bilatérale ou multilatérale de la diplomatie (la France et le Royaume-Uni sont par exemple particulièrement concernés lorsque ceux-ci se voient obligés de veiller à la cohérence de leur positions au Conseil de sécurité des Nations unies par rapport à la position exprimée par l'Union, quand celle-ci existe, ou à la position qu'ils expriment à l'intérieur de l'Union).

En effet, outre le concept de loyauté⁴³, évoqué à l'article 6 du TUE, il apparaît que la construction européenne dans son ensemble impose une logique d'interdépendance. La défection par rapport à une position développée et exprimée en commun peut ainsi avoir de lourdes conséquences politiques. La nature intergouvernementale de la PESC peut parfois

⁴⁰ Idem, p 5.

⁴¹ Charillon Frédéric, op. cit.

⁴² Nous emploierons dans cette partie le terme « position commune » en dehors de son contexte juridique propre.

⁴³ On peut ici faire référence au concept de loyauté « organisationnelle » développé par Albert Hirschman, notamment dans son ouvrage « Exit, voice and loyalty ».

laisser place à un jeu « donnant-donnant », amplifié par le fait que la PESC s'inscrit pleinement dans l'Union européenne, et donc que des accrochages dans ce domaine peuvent également avoir des conséquences dans n'importe quel autre domaine (agriculture, affaires intérieures, budget, etc.). A l'inverse, le soutien d'un Etat à la position exprimée par l'un de ses partenaires pourra donner lieu à un retour ultérieur, que ce soit au niveau de la PESC ou de toute autre politique développée en commun. Cette situation impose donc dans une certaine mesure une « auto-censure » de la part des diplomaties nationales.

Cette prudence dans la formulation des discours ne s'applique pas seulement à l'intérieur de la négociation européenne, mais également vis-à-vis de l'extérieur. En effet, dans leur pratique bilatérale ou multilatérale autonome, les Etats membres ne peuvent véritablement développer de positions ou proposer d'actions s'ils savent que celles-ci seront d'emblée rejetées par les partenaires privilégiés que sont les membres de l'Union européenne. Ainsi, les Etats membres doivent, pour qu'elles aient une certaine crédibilité au niveau international, tenter de développer des positions qui, sans forcément emporter l'adhésion complète de leurs partenaires, ne soulèvent pas d'opposition franche.

1.2 Une évolution progressive des mentalités : le cas du Quai d'Orsay

Face à ces facteurs de transformation du cadre d'action traditionnel de la politique étrangère et aux pressions nouvelles qui s'exercent sur les diplomaties nationales, celles-ci semblent s'adapter et intégrer la dimension européenne de leur travail. A ce titre, la diplomatie française montre des signes encourageants d'insertion progressive dans le cadre européen.

Des discours officiels « pro-européens »

Depuis déjà de nombreuses années, le discours des autorités et de la diplomatie françaises se veut profondément européen et milite en faveur d'une intégration plus poussée. Même si nous verrons que la réalité est beaucoup plus nuancée, force est désormais de constater que la dimension européenne occupe une place croissante et que son importance est de plus en plus soulignée dans les discours des hauts dirigeants de la diplomatie française.

« L'Europe est désormais l'horizon normal de l'action extérieure, et plus largement de tous nos grands choix. Cet état de fait [...] conduit à dépasser les distinctions traditionnelles entre

les enjeux intérieurs et extérieurs, à modifier la relation à l'étranger. Par construction, dans une telle communauté, aucun problème national ne l'est plus vraiment. Il est aussi celui du partenaire »⁴⁴.

Cet extrait d'un discours de Philippe Faure, Secrétaire général du Quai d'Orsay, est assez représentatif de la teneur du discours tenu par les autorités françaises quand il s'agit de définir le cadre de leur action diplomatique. Il est encore loin de s'agir de vibrantes déclarations d'amour à l'endroit de l'Union européenne, même s'il convient de constater que les diplomates français, par leur haut niveau de culture « classique », ont toujours éprouvé un sentiment de proximité, voire parfois d'appartenance, à une certaine « culture européenne ». Toutefois, l'orientation politique de ces discours montre également que la diplomatie française commence à intégrer plus profondément l'importance de l'enjeu qui réside dans la construction européenne au niveau diplomatique. L'utilisation récurrente de l'expression « cadre naturel de notre action » afin de définir l'Union européenne est à ce titre assez éclairante.

On peut également citer le discours de Michel Barnier lors de la Conférence des ambassadeurs de 2004 qui, évoquant les réticences de la diplomatie française, appelait à les dépasser :

« L'Union européenne est désormais le cadre naturel et le démultiplicateur de notre influence [...] La France n'est pas grande quand elle est arrogante. La France n'est pas forte quand elle est solitaire. Je vous engage à faire que notre pays, et d'abord sa diplomatie, notre diplomatie, ajoute à sa culture traditionnelle de souveraineté une culture d'influence et de partenariat ».

L'apparition d'un « réflexe européen »

On constate donc l'apparition d'un « réflexe européen » dans les discours généraux de politique étrangère de la France. Ce réflexe est également devenu réalité dans la conduite quotidienne des affaires, notamment en cas de crise.

« Le réflexe européen s'est considérablement développé. Il n'existe quasiment plus aujourd'hui de crise internationale qui ne soit pas immédiatement évoquée dans l'urgence à Bruxelles afin, d'abord, de connaître et de tester la réaction des partenaires,

⁴⁴ Faure Philippe, contribution à la table ronde *L'intégration européenne : nouveaux défis, nouvelles opportunités pour la diplomatie bilatérale*, séminaire de Royaumont *L'outil diplomatique face aux défis de l'europanisation et de la mondialisation*, 9-10 juin 2006.

ensuite de définir une position européenne, puis d'agir au plan diplomatique sur le cours de la crise elle-même et enfin, le cas échéant, d'intervenir sur le terrain par une action de politique européenne de sécurité et de défense (PESD) civile ou militaire. Ce réflexe européen se développe aussi localement avec des initiatives de plus en plus fréquentes des chefs de mission sur le terrain »⁴⁵.

Nous évoquons plus haut la nécessité nouvelle pour les diplomaties nationales de « tester » leurs positions auprès de leurs partenaires européens avant de les lancer sur le circuit international. En cas de crise, on voit que c'est peut-être plus qu'une nécessité politique qui incite à la concertation européenne : c'est un « réflexe ». L'emploi de ce terme démontre combien l'Union européenne est devenue un cadre de référence de la gestion des crises diplomatiques et sécuritaires pour les Etats membres. Ainsi, la dimension européenne de l'action diplomatique ne semble plus questionnée : elle est une situation normale et intégrée par les acteurs diplomatiques nationaux.

Le lent développement d'une « culture diplomatique » européenne, issue d'un processus de socialisation

« L'habitude de ces échanges contribue progressivement à forger une culture diplomatique commune [...] dans laquelle chaque Etat membre apporte son expertise et ses convictions : l'Union n'aurait certainement pas agi en Ukraine de la même manière avant qu'après l'entrée de dix nouveaux Etats membres le 1^{er} mai 2004, avec leur histoire et leur sensibilité propres. Le besoin d'apporter des réponses aux crises en Afrique s'est mutualisé depuis l'opération Artémis conduite par la France en République démocratique du Congo. L'attention portée historiquement à ce continent par quelques Etats membres s'étend progressivement à des partenaires de plus en plus nombreux »⁴⁶.

On voit donc qu'au-delà du « réflexe européen » en cas de crise que nous évoquons plus haut, une culture diplomatique européenne voit peu à peu le jour. Celle-ci, qui est née des habitudes de travail en commun, est en train d'apporter un nouveau cadre de réflexion théorique à la pratique diplomatique, en diminuant peu à peu la prégnance du cadre national pour imposer le cadre continental. Ainsi, même si l'on parle encore de « politique arabe de la France », on parle également de plus en plus du partenariat euro-méditerranéen⁴⁷. Les ateliers culturels euro-méditerranéens organisés par le ministère des Affaires étrangères proviennent

⁴⁵ Ministère des Affaires étrangères, Service de la PESD, *Le Guide de la PESD*, août 2006, p 5.

⁴⁶ Idem, ibidem.

⁴⁷ Dit partenariat « Euromed » ou « processus de Barcelone », lancé dans cette même ville en 1995.

ainsi directement du cadre européen, constituant une sorte de « transposition » de la diplomatie européenne dans la diplomatie nationale.

C'est donc une évolution fondamentale qui se fait progressivement jour dans les capitales. En effet, les diplomates français semblent de plus en plus nombreux à partager une « conscience européenne », c'est-à-dire un sentiment d'appartenance à une communauté politique autre que la communauté nationale (le sentiment d'appartenance à l'une n'étant pas exclusif de l'autre). Ce phénomène, qui est fondé notamment sur un certain sentiment d'appartenance à une culture européenne ainsi que sur un simple calcul rationnel, provient également en grande partie d'un processus de socialisation.

Il prend évidemment corps en premier lieu chez les personnels détachés auprès des institutions européennes, qui vivent l'expérience d'une socialisation européenne et sont donc plus enclins à percevoir les avantages et potentialités (ainsi que les défauts) du développement d'une politique étrangère commune. De nombreuses études viennent documenter ce phénomène de socialisation (ou de re-socialisation) des fonctionnaires européens ou des fonctionnaires nationaux détachés⁴⁸ et du développement de leur loyauté envers l'Union européenne.

En effet, les fonctionnaires nationaux détachés à Bruxelles, même au sein des Représentations nationales, développent le sentiment de participer avec leurs collègues européens à une aventure politique unique et inédite. Ce sentiment est également complété par celui de l'appartenance à un groupe spécifiquement européen : les fréquentes réunions de travail permettant de bien se connaître ou encore le développement de méthodes de travail particulières (au premier rang desquelles la recherche constante du compromis, trait fondamental du processus de décisions dans les instances européennes⁴⁹) sont autant de facteurs d'émergence d'une culture diplomatique européenne.

Mais on peut également remarquer que cet effet de sensibilisation à la cause européenne, qui gagne peu à peu le Département par le retour des diplomates détachés, agit également « à distance ». En effet, les agents travaillant dans les services « européens » de l'administration centrale sont également amenés à traiter quotidiennement de questions européennes, ou à traiter quotidiennement, « en européen », les dossiers internationaux. Par

⁴⁸ Voir, entre autres, les études menées par Marc Abélès sur le sujet.

⁴⁹ Abélès Marc, Bellier Irène, La Commission européenne : du compromis culturel à la culture du compromis, Revue française de science politique, Vol. 46, n°3, juin 1996.

la nature de leur travail, ces agents sont donc plus sensibilisés que les autres à l'objectif européen. Ils sont donc plus enclins à en percevoir les limites et les défauts, mais aussi et surtout, à en voir les intérêts et à comprendre l'ambition du projet politique qu'il sous-tend.

Enfin, on peut également faire mention dans les éléments de socialisation de la mise en œuvre en œuvre du Collège européen de sécurité et de défense. 380 officiers et diplomates de l'Union européenne issus des 25 Etats membres y ont suivi une formation académique exclusivement consacrée à la sécurité et la défense européennes.

1.3 L'apparition de nouvelles stratégies dans le contexte européen

La transformation du cadre d'exercice des affaires diplomatiques ainsi que les évolutions dans la mentalité et les perceptions des diplomates doit nécessairement s'accompagner d'un changement des stratégies diplomatiques. Si les Européens abandonnent (très) lentement la stratégie de souveraineté propre à toute diplomatie, la dimension nationale n'en est pas pour autant totalement évacuée. Elle subit elle aussi des recompositions pour s'inscrire dans le cadre européen et se caractérise aujourd'hui par l'apparition de stratégies proches des méthodes de lobbying (qui est une autre des caractéristiques importantes de la politique menée au niveau européen).

En effet, nous avons vu que la structure de la PESC entraînait souvent lors des négociations à 25 des accords aboutissant à des positions minimalistes. Que ce soit au COPS ou au Conseil, les délégations se présentent souvent avec des positions déjà bien arrêtées, sur lesquelles il devient long et difficile d'obtenir des amendements substantiels.

Ainsi, il apparaît que les diplomaties nationales ne peuvent compter sur la seule négociation intergouvernementale « traditionnelle » pour servir leurs intérêts. Or, ne pouvant se détacher du cadre européen sous peine de « sanctions » politiques que nous avons évoquées plus haut, celles-ci doivent trouver un nouveau cadre d'action. Cela passe par un type de lobbying s'effectuant le plus en amont possible des échéances, notamment auprès de la Présidence en exercice. En effet, celle-ci détient la maîtrise de l'ordre du jour et de l'agenda, éléments éminemment importants dans toute négociation ou discussion politique. Les diplomaties nationales doivent donc anticiper les enjeux qui leurs sont propres afin de tenter d'influencer la Présidence pour qu'elle les prenne en compte dans l'élaboration de l'ordre du jour et de l'agenda.

Une fois ces éléments établis, les partenaires européens deviennent eux-mêmes une « cible » pour les diplomaties nationales. L'objectif est alors ici de repérer le plus en amont les thèmes jugés importants au niveau national afin de préparer des documents d'information et d'explication de la position nationale et ce, si possible avant que les partenaires n'aient arrêté leurs positions et leurs argumentaires de manière définitive. Ce travail d'influence ciblera alors principalement des sujets ou certains Etats n'ont que peu d'intérêts ou de connaissances (la France visera par exemple à diffuser en amont des échéances ses positions « africaines » aux nouveaux Etats membres, qui n'ont généralement pas de position arrêtée ou d'expertise particulière sur ces sujets et sont donc plus facilement influençables qu'une fois la discussion formelle lancée et l'ensemble des arguments évoqués).

De même, les diplomaties nationales agissent directement auprès des rédacteurs du SGC durant la phase d'élaboration des projets de conclusions du Conseil ou des divers rapports, et notamment auprès de leurs compatriotes, considérés comme des « points d'entrée », afin que ceux-ci prennent en compte à la source les amendements et orientations qu'elles proposent. Ceci évite une négociation éventuellement longue dans les organes prévus à cet effet et est généralement beaucoup plus efficace.

Toutes ces pratiques correspondent à une diplomatie informelle relativement classique. Leur développement démontre cependant que les diplomaties nationales ont compris le déplacement des lieux de la décision politique qui est en train de s'opérer en Europe. Les efforts déployés démontrent également la volonté des Etats membres de s'inscrire dans ce cadre et d'y être influents plutôt que d'en sortir, d'agir à sa marge ou de le paralyser. Enfin, on peut également voir dans le développement de ces nouvelles stratégies vis-à-vis de l'Union européenne un « apprentissage » de ce que pourrait être le rôle des diplomaties nationales en cas de communautarisation de la politique étrangère.

2. Des obstacles majeurs persistent face à une communautarisation

Les diplomaties nationales semblent donc avoir intégré l'existence du cadre européen de leur action et accepté de s'y contraindre. Pour autant, cela ne suppose pas qu'elles aient perdu leurs spécificités d'approche et qu'elles développent toutes la même vision de ce que doit être leur intégration et leur action commune. De plus, si elles semblent avoir accepté l'existence d'un cadre contraignant pour leur action, leurs prérogatives et leur indépendance,

elles ne sont toujours pas prêtes pour le saut qualitatif majeur que serait une communautarisation de la PESC et donc le déplacement définitif de l'exclusivité des propositions, voire même de la décision diplomatique finale. Ce que nous évoquions pour la Commission au regard de la sociologie des organisations est également vrai pour les diplomaties nationales. Celles-ci désirent donc conserver leur contrôle sur la politique étrangère de leur Etat. Structurées depuis parfois des siècles, comme c'est le cas de la diplomatie française que nous étudierons ici, autour de leur monopole dans leur domaine d'action, elles sont également largement marquées par des concepts fondamentaux qui leur font encore regarder l'intégration diplomatique européenne avec circonspection, pour ne pas dire avec parfois une certaine hostilité.

2.1 La difficulté d'une vision commune de la PESC

La nature actuelle de la PESC

L'Union européenne dispose de moyens financiers tout à fait considérables qu'elle emploie dans la conduite de sa politique étrangère. Comme nous l'évoquions plus haut, les moyens généralement employés par l'Union européenne servent essentiellement à des actions telles que l'aide aux processus de reconstruction, aux processus électoraux ou encore au financement de programmes d'aide humanitaire, de développement ou de coopération dans de nombreux domaines -les opérations militaires, par exemple, ne pouvant pas être financées par le budget communautaire.

Ce type d'actions, constituant l'immense majorité du budget relations extérieures de l'Union, est révélateur d'une réalité plus large concernant la nature de sa politique étrangère, et donc de la PESC : l'Union européenne ne sait pas « montrer les muscles ». En effet, il existe une déconnexion entre la capacité de l'Europe à financer et sa capacité à imposer⁵⁰. La PESC, par la relative faiblesse de ses moyens et par son insertion dans le système global de l'Union, n'échappe pas à cette règle issue de plusieurs facteurs.

⁵⁰ Elle est le premier bailleur de fonds de l'Autorité palestinienne mais n'a pas d'influence politique décisive sur elle, sur la région ou sur le processus de paix. L'Union est aussi le premier financeur de l'aide à la reconstruction de l'Afghanistan mais n'a aucune autorité sur ce pays. Son autorité dans les Balkans s'affirme, mais surtout en raison de la perspective d'adhésion de ces pays.

Le premier d'entre eux, comme nous l'avons déjà évoqué, tient au processus décisionnel en lui-même et à la difficulté de donner un contenu fort à la politique étrangère et de sécurité commune. Comme le consensus est la règle dans le processus décisionnel de la PESC, on arrive trop souvent à des accords *a minima*, donc timorés. Le dossier nucléaire iranien, même s'il est par ailleurs très complexe (notamment depuis la présence de troupes européennes, sous mandat de l'ONU, au Liban), en est la preuve.

Le second facteur concerne les opérations militaires : de nombreux pays hésitent à engager leurs troupes sur certains théâtres d'opérations quand ils n'ont pas d'intérêt direct à le faire (par exemple, hormis la France, le Royaume-Uni et la Belgique, aucun pays européen n'avait vocation à intervenir militairement en Afrique. Cette situation change, montrant une évolution positive, mais reste tout de même une tendance lourde). En effet, l'envoi physique de troupes reste pour un gouvernement une décision politiquement délicate, car elle peut être mal comprise ou rejetée par l'opinion publique (l'envoi de militaires en Afrique par exemple ne trouble généralement pas outre mesure les citoyens français, habitués aux intérêts de leur pays sur ce continent. La question est cependant beaucoup plus délicate pour les Polonais ou les Tchèques).

Mais au-delà de ces blocages institutionnels ou réticences militaires, un constat plus large est à dresser : le consensus autour de la nature, des objectifs et de l'avenir de la PESC reste minimaliste.

L'hésitation entre Europe puissance et Europe « présence »

L'Union saurait donc être présente, mais pas influente sur la scène politique internationale. Cette situation engendre depuis déjà de nombreuses années un débat sur la nature profonde de la PESC. En effet, les diplomaties nationales au sens large (c'est-à-dire en incluant les plus hautes sphères des exécutifs nationaux) partagent de nombreux constats et objectifs, permettant l'existence même de la PESC. Cependant, des dissensions apparaissent quant à la vocation future de la PESC.

Une certaine opposition existe donc entre les partisans de l'Europe puissance (puissance *défensive* et *offensive*, selon la distinction de Raymond Aron), acteur international global, et ceux d'une Europe « présence », plus proche de sa nature actuelle de *soft power*. Cette différence fondamentale d'approche entre les diplomaties nationales sur ce que doit

être et ce que doit accomplir la PESC révèle une autre ligne de fracture : celle qui existe entre les « Européens » et les « Atlantistes » (sans parler des pays neutres, dont l'insertion à la PESD pose également problème).

Cette distinction, issue de l'Histoire diplomatique, militaire et politique propre à chaque Etat membre, reste une donnée fondamentale. Ainsi, la première catégorie voit l'Union européenne comme un démultiplicateur de la puissance nationale⁵¹ et comme le moyen de retrouver sur la scène internationale le pouvoir et l'influence perdus par l'Etat en tant que tel (c'est typiquement le cas de la France, même si elle renâcle aux transferts nécessaires de souveraineté, pour des raisons que nous évoquerons plus bas. Certains avancent même que ce débat est strictement franco-français). Dans cette optique, la PESC doit aboutir à faire de l'Europe une véritable puissance, c'est-à-dire une force capable d'imposer ses vues dans tous les domaines quand elle le juge nécessaire, et capable de ne pas se faire imposer celles des autres acteurs internationaux. Cette approche rend alors la dimension militaire de l'action extérieure de l'Union, la PESD, totalement consubstantielle des développements de la PESC, et plus largement de la place de l'Union européenne dans le monde. La notion de puissance sous-entendant également celle d'indépendance, l'appartenance de la majorité des pays de l'Union à l'OTAN, évidemment dominée par les Etats-Unis, constitue donc un problème majeur qui devra, à terme, être résolu.

Ce point est au contraire encore très sensible pour de nombreux Etats membres (notamment Royaume-Uni, Pays-Bas, Finlande ou nouveaux Etats membres). En effet, l'OTAN est au cœur de leurs doctrines nationales de défense. Ils sont donc naturellement réticents à s'écarter de ce qui constitue l'architecture de base de leur sécurité pour s'impliquer dans une défense européenne aux contours encore incertains et soumise aux aléas de l'intégration politique européenne. De plus, ces Etats souhaitent conserver, au-delà de la relation sécuritaire, un lien diplomatique fort avec les Etats-Unis. Même si des évolutions substantielles sont en cours⁵², l'évolution de l'Union européenne, par le biais de la PESC-PESD, vers un statut de puissance mondiale et d'acteur global n'est pas une priorité, voire

⁵¹ « Aujourd'hui, l'Europe est une évidence. Elle est une source de paix, de stabilité, de prospérité. Elle est un démultiplicateur de notre influence sur la scène internationale ». Michèle Alliot-Marie, intervention à la table ronde *Quelle Europe pour la France ?* de la conférence *Les enjeux, les échos*, Paris, 15 mars 2005.

⁵² On assiste en effet à une « acclimatation » des nouveaux Etats membres à la PESC-PESD, qui semblent moins obnubilés par leur appartenance à l'OTAN qu'avant 2004. De même, le Royaume-Uni a joué avec la France un rôle moteur dans l'avènement de la PESD, notamment à l'occasion du Sommet de Saint-Malo. Enfin, l'Agence européenne de Défense a été instituée, dont l'objectif, certes encore non avoué, est bien de créer à terme les conditions opérationnelles favorables au développement d'une armée européenne.

même tout simplement un objectif, pour les diplomaties nationales de ces Etats. Elles considèrent que l'Union doit être présente dans le monde, telle qu'elle le fait actuellement au travers de sa politique extérieure, mais qu'elle doit laisser les ressorts de la politique étrangère « dure » (*hard power*) à d'autres (Etats-Unis ou OTAN).

Des hésitations se manifestant dans le budget

Cette différence de vision de base sur la nature et sur l'avenir de la PESC se reflète dans son budget. Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, celui-ci est très faible (3% du budget « relations extérieures » et 0,25% du budget global de la Communauté), même s'il a connu ces dernières années une progression constante⁵³. Mais au-delà de son montant, c'est plutôt sa structure qui révèle les hésitations sur l'évolution de la PESC vers un modèle « complet » de politique étrangère et de sécurité.

Ainsi, ce budget ne peut pas financer de dépenses de nature militaire. Il peut par exemple financer des missions civiles de PESD (police, état de droit, etc.), mais pas d'actions ayant des implications de défense. Le TUE précise en effet que les dépenses militaires sont financées en commun par les Etats membres mais en dehors du budget communautaire, selon la clé du revenu national brut⁵⁴. Un mécanisme spécifique, dénommé « Athéna », a été mis en place pour gérer ces dépenses. Cette disposition constitue évidemment un frein à la volonté et à la possibilité de mettre en œuvre des opérations de PESD et rend beaucoup plus difficile la planification et l'exécution d'une opération militaire de grande envergure. Si l'argent est bien « le nerf de la guerre », ceci démontre que l'Union européenne n'est pas encore prête, malgré l'évolution relativement rapide des mentalités, à assumer toutes les implications d'un statut de puissance mondiale et d'acteur global.

« Les désaccords idéologiques persistants entre les Etats membres quant au financement de la PESC-PESD fragilisent les ambitions européennes dans ce domaine et risquent de porter préjudice à la nouvelle diplomatie européenne. A trop vouloir garder la bride sur le cou de cette politique, les Etats membres pourraient en saper le fondement »⁵⁵

⁵³ Budget annuel de la PESC en millions d'euros

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
30	30	47,5	62,5	62,5	102,6	250

⁵⁴ Traité consolidé sur l'Union européenne, article 28, paragraphe 2.

⁵⁵ Gillon Pierre, op. cit., p 44.

1.1 2.2 Le poids des souverainismes : le cas de la France

Comme toute diplomatie nationale, la diplomatie française est fondée sur des concepts de base guidant son action. Toutefois, ceux-ci semblent aujourd'hui constituer un frein considérable pour qu'elle accepte de nouvelles pertes de souveraineté dans son domaine de compétence. De plus, la France est riche d'une très longue Histoire dans le domaine diplomatique. Ses paradigmes fondamentaux sont donc profondément ancrés dans la mentalité des diplomates français, empêchant pour l'heure l'apparition d'une diplomatie européenne formelle, même coexistant avec les diplomaties nationales.

Les concepts de base de la diplomatie française

En tant qu'administration centrale, le ministère des Affaires étrangères est fondé sur un concept commun à tous les grands services administratifs français : le service inconditionnel de l'Etat et de la nation et, partant, la défense de leur souveraineté et intérêts. En effet, la diplomatie française a vécu de nombreuses révolutions, au sens propre comme au figuré, et a toujours su s'adapter aux nouvelles conditions qui se présentaient à elles. Toutefois, si cette adaptation fut possible, c'est en raison du fait qu'une variable est toujours restée, en dépit des changements de régime politique, « inamovible » pour les diplomates : leur mission de promotion et de défense de la souveraineté et de l'indépendance de la France et de l'Etat.

« L'action des hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères se situe dans le cadre de l'Etat national [...] Formés pour servir la communauté nationale dont ils sont issus, les hauts fonctionnaires sont habités par un profond sentiment d'appartenance à la nation française »⁵⁶.

Ainsi, toute perte de souveraineté et d'indépendance de l'Etat est vécue de manière négative par la diplomatie française, car même si elle est consentie par l'Etat, elle est une remise en cause de sa mission fondamentale, et donc notamment à terme de ses prérogatives.

De plus, un second « mythe » vient structurer la mentalité des diplomates français. La France se prévaut d'une singularité sur la scène internationale depuis plusieurs siècles par l'existence d'une mission universelle qu'elle aurait auprès des autres nations, auxquelles elle se devrait de délivrer un message et une philosophie.

⁵⁶ Sayer Ghislain, *Le Quai d'Orsay et la construction de la petite Europe*, Relations Internationales, n°101, Printemps 2000, p 91.

« L'invocation de l'Universel dans la politique diplomatique française ne constitue pas seulement un discours, mais traduit également une conviction partagée par tous les hommes politiques, lesquels agissent comme les porte-parole d'une nation convaincue de sa singularité »⁵⁷.

Sans expliciter plus avant cette mission universelle, on peut deviner qu'elle s'accompagne nécessairement d'une notion importante de puissance et d'indépendance. Ainsi, l'une des autres fonctions de base des diplomates français est d'aider l'Etat à conserver sa place et son rang dans le système international, pour que celui-ci soit reconnu comme un Etat puissant et ainsi profiter du système pour promouvoir ses intérêts.

Même si le constat est déjà ancien de la perte d'influence de la France, l'idée de sa puissance et de son importance dans le monde est encore très présente chez les diplomates et les Français en général. Cela pourrait même constituer un moteur pour l'intégration de la diplomatie européenne dans le sens où la perte de pouvoir de la France et de l'Etat et la dilution progressive de ce dernier dans l'Europe pourraient être compensées par la création d'une Europe capable d'être une véritable puissance mondiale et dans laquelle la France jouerait un rôle clef. C'est d'ailleurs la position « officielle » défendue par les autorités. Toutefois, celle-ci vient se confronter à la prégnance des concepts que nous venons de citer et a donc du mal à s'implanter réellement chez l'ensemble des diplomates. Pour une majorité d'entre eux, l'intégration européenne est une donnée basique, mais forcément pas un objectif.

Le poids de la tradition et le monopole des affaires diplomatiques

« La France a eu des diplomates avant d'avoir un ministre des Affaires étrangères, et un ministre avant d'avoir un ministère [...] En 1589, un nouveau règlement attribue le Département des étrangers exclusivement à l'un des secrétaires d'Etat [...] Comme toutes les vieilles administrations, le Quai d'Orsay a ses traditions : la disponibilité permanente et le sens de la continuité de l'Etat en font partie. La Révolution n'aura guère le temps de changer tout cela. Napoléon décide de recruter les diplomates parmi les auditeurs au Conseil d'Etat. Talleyrand organise une carrière où la séparation entre l'intérieur et l'étranger subsiste. La Restauration donne au ministère une forte structure où se dessine déjà l'hésitation entre le critère géographique et le critère fonctionnel. En 1853, le ministère emménage quai d'Orsay »⁵⁸.

⁵⁷ Roche Jean-Jacques, *La France et l'Universel*, Annuaire français des Relations internationales, Volume I, 2000, p 390.

⁵⁸ Site du ministère des Affaires étrangères, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/missions-organisation_823/historique_806/du-louvre-au-quai-orsay_4020.html

Les concepts fondamentaux que nous évoquions, devenus au fil de la longue Histoire de la diplomatie française idéologie, ont façonné très profondément et durablement cette institution. L'adaptation au nouveau cadre conceptuel de politique étrangère né de l'avènement de la PESC ne va donc pas forcément de soi puisqu'il tend à remettre en cause l'une des données de base de la diplomatie nationale depuis son apparition.

Cette situation s'exprime notamment dans le fait que les Directions du Département ne prennent pas toujours suffisamment en compte la dimension européenne de la sécurité et de la défense dans leur travail quotidien, malgré les évolutions repérées plus haut, montrant parfois un certain mépris, ou tout au moins une certaine indifférence, face à la construction européenne dans ce domaine, et préférant le « bilatéral » à « l'europpéen » dont ils ne voient pas, ou feignent de ne pas voir, l'importance et l'utilité⁵⁹.

Cette attitude, que les diplomates du Service de la PESC du Quai d'Orsay résument parfois par le fait qu'ils « *doivent se battre* » pour exister entre les Directions géographiques et être intégrés à la décision, se comprend dès lors que le développement de la PESC peut être perçu comme une menace pour les diplomaties nationales, ou parfois même comme un avatar incongru de la construction européenne.

Ainsi, il semble que les diplomaties nationales, bien qu'ayant largement évolué vis-à-vis de l'intégration européenne, ne soient pas prêtes à faire de plus amples concessions. L'idée d'une diplomatie communautaire, ou même d'une politique étrangère plus systématiquement décidée au niveau du Conseil selon une formule limitant plus fortement la possibilité de veto national et s'imposant à tous, est encore loin d'être acceptée.

Enfin, le constat dressé par Catherine Colonna, ministre déléguée aux Affaires européennes, lors de la Conférence des ambassadeurs du mois de septembre 2006, de la pratique de la PESC depuis le rejet du Traité constitutionnel n'inspire pas vraiment l'optimisme, malgré la tendance française que nous avons repéré plus haut à présenter de manière positive l'intégration européenne dans ses discours (même si ce constat concerne à notre sens des causes plus conjoncturelles que structurelles) :

⁵⁹ Là encore, cette situation provient du double constat que nous avons développé : poids encore décisif du concept de souveraineté et d'indépendance nationales d'une part et poids de la sociologie des organisations se manifestant dans la volonté des Directions de conserver l'exclusivité de leurs prérogatives et de leur contrôle sur les dossiers, sans passer par le « filtre » des services européens du Département.

« Le mode fonctionnement de l'Union européenne devient de plus en plus intergouvernemental. Il y a une méfiance quasi-générale vis-à-vis de l'intégration, qui a longtemps été tenue comme un objectif. On constate de même une grande réticence à toute démarche d'harmonisation, qui est pourtant l'une des bases de la construction européenne. Nous sommes le plus souvent 25 côte à côte, juxtaposant leurs positions et parvenant à un difficile compromis, plus que nous ne sommes unis dans la recherche d'un intérêt collectif ».

IV. Les perspectives d'évolution

Le présent travail nous a permis de mettre en évidence quelques tendances lourdes concernant la PESC, que ce soit au niveau de son système institutionnel ou au niveau des acteurs principaux qui la conçoivent et la pratiquent. Nous avons ainsi pu dégager, hors des constats conjoncturels de crise de l'Union européenne, quelques aspects structurels permettant de mieux entrevoir quel peut être l'avenir à court et moyen terme de la politique étrangère et de sécurité commune. Après nous être penchés sur la situation actuelle, il convient donc maintenant de se concentrer sur les perspectives d'avenir. Nous verrons ainsi quelles sont les propositions concrètes qui existent actuellement pour faire évoluer la PESC et quelle est leur portée pour le futur cadre institutionnel de la politique étrangère européenne (1). Enfin, nous tenterons de faire le bilan de cette étude et de tirer les premières conclusions qui s'imposent (2).

1. Les propositions d'approfondissement en vigueur

Les propositions formulées par le projet de Traité constitutionnel représentent à l'heure actuelle les options les plus concrètes et les plus abouties en ce qui concerne l'évolution à court terme de la PESC. Il convient donc de les présenter et d'évaluer leurs conséquences sur le futur système institutionnel de la PESC. En effet, même si le Traité constitutionnel a été rejeté, ses dispositions concernant la PESC sont pour l'instant les pistes de réflexion les plus sérieuses concernant la direction que pourrait prendre l'évolution de la PESC dans les prochaines années. De plus, ce Traité n'a certes pas été ratifié, mais il a tout de même été signé par l'ensemble des Etats membres, montrant sur quels points ceux-ci, ainsi que leurs diplomaties nationales, ont finalement accepté de concéder des avancées en matière d'intégration de la PESC.

1.1 Les propositions du projet de Traité constitutionnel

Le projet de Traité constitutionnel devait fournir le cadre juridique et institutionnel d'une politique étrangère plus cohérente, plus visible, plus efficace et plus intégrée. Il prévoyait notamment en son Titre V intitulé « L'action extérieure de l'Union », plusieurs réformes importantes dans le domaine de la PESC :

- **Une fusion des Traités et la création d'un Titre unique.**

Cette disposition prévoit la suppression de la structure en piliers, permettant ainsi une meilleure intégration des différents volets de l'action de l'Union européenne. Elle prévoit également la création d'un Titre unique pour l'ensemble des articles relatifs à l'action extérieure de l'Union européenne.

- **La création d'un poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne.**

Dans le nouveau système, le ministre des Affaires étrangères est une figure centrale de la PESC puisqu'il cumule trois fonctions : la Présidence du Conseil, la fonction de Commissaire européen chargé des Relations extérieures et la fonction de SG/HR. Ses pouvoirs sont vastes : Présidence du Conseil des ministres des Affaires étrangères, pouvoir de proposition pour la PESC, représentation de l'Union européenne pour toutes les matières PESC, compétence de principe pour l'exécution des décisions PESC, vice-Présidence de la Commission, coordination de l'action des Etats membres au sein des organisations et conférences internationales, possibilité d'expression au Conseil de sécurité des Nations unies des positions de l'Union européenne, coordination des aspects civils et militaires de la gestion de crises, négociation des accords internationaux portant exclusivement ou principalement sur la PESC, autorité sur les délégations de l'Union européenne et sur le service européen pour l'action extérieure.

- **La répartition des rôles de la Commission et du Conseil pour l'action extérieure de l'Union européenne.**

Le ministre des Affaires étrangères est certes nommé et peut être révoqué par le Conseil européen (avec l'accord du Président de la Commission) mais, comme le reste du collège, il est soumis au vote d'approbation du Parlement européen et est sujet à la motion de censure. Ses compétences de représentation et de négociation des accords sont strictement limitées à la PESC. La possibilité, voire l'obligation de propositions conjointes du ministre des Affaires étrangères et de la Commission est prévue, notamment pour la mobilisation en appui à une opération PESC des moyens de l'Union européenne, pour toute question relevant de la PESC et pour la mise en œuvre de la clause de solidarité.

- **La création d'un service européen pour l'action extérieure.**

Composé de fonctionnaires du SGC et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux, il fait l'objet d'une décision européenne du

Conseil, fixant son organisation et son fonctionnement, après approbation de la Commission. Placées sous l'autorité du ministre et agissant en étroite coopération avec les missions diplomatiques des Etats membres, les délégations de l'Union européenne remplacent les ambassades de la Présidence pour les fonctions de représentation, de négociation et de coordination locales.

- **Une extension limitée de la majorité qualifiée pour la PESC.**

L'unanimité reste le principe mais la majorité qualifiée peut être utilisée pour les décisions concernant les propositions du ministre des Affaires étrangères, faites suite à la demande du Conseil.

- **Des coopérations renforcées pour la PESC.**

Elles sont possibles sans limitation, lancées à l'unanimité et selon des procédures privilégiant le rôle des Etats membres et du ministre des Affaires étrangères. Elles ne sont pas fondamentalement différentes des coopérations renforcées pour les autres domaines de l'action de l'Union européenne et prendront la forme d'une initiative d'un groupe d'Etats dont le seuil est fixé à un tiers des Etats membres.

En matière de PESD, le projet de Traité constitutionnel propose également plusieurs avancées. Il prévoit notamment :

- une extension du champ des missions PESD (désarmement, terrorisme, conseil et assistance militaire) ;
- une clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe ;
- une clause de défense mutuelle liant l'ensemble des Etats membres entre eux ;
- un article faisant explicitement référence à la création et aux missions de l'AED ;
- la possibilité de créer des coopérations renforcées dans le domaine de la défense (celles-ci ne pouvant être lancées qu'avec l'accord de tous les Etats membres) ;

1.2 Une dynamique intégratrice encore loin d'un cadre communautaire

Les propositions du Traité constitutionnel démontrent la volonté d'une poursuite de l'intégration

On voit que ces propositions représentent une avancée considérable sur le chemin de l'intégration diplomatique européenne. En premier lieu, la disparition du système de piliers représente la fin du « cordon sanitaire institutionnel » qui avait été institué autour de la Commission en matière de PESC, démontrant que les Etats membres ont compris qu'il fallait qu'elle soit plus impliquée (peut-être songent-ils qu'elle sera moins ambitieuse si quelques-unes de ses « frustrations » sont calmées).

L'avancée la plus importante réside cependant dans la création d'un poste de ministre des Affaires étrangères. Outre l'aspect hautement symbolique du titre, celui-ci constituera un véritable pont entre le Conseil et la Commission, puisqu'il appartiendra de fait aux deux institutions. Ceci répond également à un souci de cohérence dans l'organisation des relations extérieures de l'Union puisqu'il incarnera véritablement cette fois-ci l'ensemble de la politique étrangère de l'Union européenne, qu'elle soit directement placée sous l'autorité de la Commission ou du Conseil. Cette voie d'intégration de la politique étrangère de l'Union s'inscrit dans le droit fil, en la développant encore, de la logique qui avait présidé à la création du poste de SG/HR. De plus, nous avons signalé que le ministre des Affaires étrangères fera partie intégrante du collège des Commissaires. Or, la responsabilité des Commissaires devant le Parlement européen est collégiale. Cela pourrait peut-être, en plus de l'obligation éventuelle de faire des propositions conjointes avec la Commission, contribuer à « arrimer » le ministre plus fermement du côté de la Commission, dont il serait également vice-Président.

Le service européen pour l'action européenne et le développement des délégations de l'Union correspondent également à la formation d'une « proto-diplomatie » européenne, c'est-à-dire d'une administration véritablement en charge de la conception et de la mise en œuvre sur le terrain de la politique étrangère européenne. Comme pour le cas du ministre des Affaires étrangères qui s'inscrit dans la continuité du mouvement ayant mené à la création du SG/HR, cette proposition constitue le développement de ce que sont aujourd'hui les services du SGC rattachés au SG/HR.

Enfin, la réforme, certes timide, des règles régissant le processus de décision et la décision d'assouplir les possibilités de coopérations renforcées semblent aller dans le bon sens.

Bien évidemment, ce projet de Traité constitutionnel semble déjà mort. Toutefois, le Conseil européen de juin 2005 a ouvert une période de réflexion institutionnelle pour convenir de la suite du processus de ratification et celui de juin 2006 a décidé que la Présidence présenterait au cours du premier semestre 2007 un rapport faisant le point sur l'état des débats relatifs au Traité constitutionnel et explorant les futures évolutions possibles. Ce rapport sera examiné par le Conseil européen et le résultat de cet examen servira de base aux décisions ultérieures concernant la manière de poursuivre le processus de réforme, étant entendu que les mesures envisagées à cet effet auront été prises au plus tard au cours du deuxième semestre 2008 sous la Présidence française du Conseil de l'Union européenne.

De plus, les dispositions concernant la PESC sont les dispositions du Traité constitutionnel à avoir soulever le moins de critiques, que ce soit de la part des opinions publiques ou des leaders politiques. On peut avoir bon espoir qu'elles ne resteront pas, dans un avenir proche, totalement lettres mortes, et qu'elles pourront être mises en œuvre « à Traités constants ». L'exemple des progrès dans l'intégration de la PESD hors Traité constitutionnel nous incite d'ailleurs à l'optimisme.

En effet, l'extension du champ des missions de PESD a d'ores et déjà pris forme sur la base des Traités existants : les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance militaire ou encore les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix prévues dans le Traité constitutionnel existent déjà sous la forme de diverses missions de PESD. La mise en place d'une clause de solidarité a déjà été décidée à l'occasion d'une déclaration sur le terrorisme du Conseil européen du 25 mars 2004 suite aux attentats de Madrid le 11 mars 2004. Enfin, l'Agence européenne de Défense a été créée par l'action commune 2004/551/PESC du 12 juillet 2004 et est aujourd'hui opérationnelle.

« Près d'un an après la crise politique ouverte par les « non » français et néerlandais au référendum sur la Constitution européenne, le bilan de l'Union en matière de sécurité et de défense témoigne toujours d'une dynamique ascendante. La PESD est même le seul dossier pour lequel un bilan positif peut être dressé. Alors que l'ensemble du dossier institutionnel reste dans l'impasse, les 25 ont continué de faire valoir leur présence dans

Mais le Traité constitutionnel ne propose pas de transformation radicale

Malgré toutes ces avancées proposant l'association plus étroite de la Commission à la conception de la PESC et son rapprochement du Conseil, le développement progressif d'une administration chargée de la politique extérieure générale de l'Union ou l'assouplissement des procédures de décision, l'élément central de ce qui constitue un système communautaire n'est pas abordé dans le Traité constitutionnel : de qui procède la décision finale d'adopter telle position ou de prévoir telle action ? C'est-à-dire qui a le pouvoir de proposer et qui a le pouvoir de décider ?

En effet, la caractéristique majeure d'une politique communautaire est de ne plus être impulsée et développée par les Etats membres mais par la Commission européenne. Bien entendu, politique communautaire (ou commune) ne veut pas dire politique unique. La politique unique, c'est-à-dire fédérale, sous-entend la disparition obligatoire de toute politique « concurrente ». Les Etats membres de la zone euro ne peuvent ainsi en aucun cas laisser en circulation une monnaie parallèle et n'ont plus aucun moyen d'action sur la politique monétaire.

Une politique étrangère communautaire et, plus ambitieusement, de type fédéral sous-entendrait deux types d'évolution.

- La première, correspondant à l'aspect communautaire, concernerait l'administration en charge de l'élaboration de cette politique. Notre travail a montré que le modèle d'une diplomatie européenne, bien qu'encore éclaté entre divers organes et dépendant de diverses institutions et bien qu'encore embryonnaire, est en voie de formation. La dimension administrative de la communautarisation semble donc amorcée mais l'aspect politique n'est pas abordé : si une diplomatie européenne voit peu à peu le jour sous le contrôle de la Commission, elle devra disposer à terme du monopole des propositions soumises au Conseil en matière de politique étrangère.
- La seconde, encore plus ambitieuse que la seule communautarisation et correspondant à l'aspect fédéral, concernerait le pouvoir de décision en la matière.

⁶⁰ Gnesotto Nicole, *Un an après*, Bulletin IESUE, n°18, avril 2006.

Celui-ci se trouve toujours profondément ancré au Conseil européen et au Conseil et le Traité constitutionnel n'aborde pas cette question. Un système fédéral sous-entendrait donc une politique étrangère unique dans lequel la décision politique n'appartiendrait plus formellement au Conseil mais à la Commission. Cependant, le Traité constitutionnel n'abordant même pas la communautarisation, il n'évoque évidemment pas ce processus.

2. L'impossible diplomatie communautaire ?

2.1 Les éléments démontrant l'inéluctabilité de l'intégration sont indéniables

Une diplomatie communautaire peut-elle cependant être, à court ou moyen terme⁶¹, envisagée ? Peut-il émerger dans un futur proche un ensemble institutionnel hors de la domination hiérarchique directe des Etats membres de l'Union européenne, en charge de la conception systématique, et sur tous les sujets, de la politique étrangère européenne (y compris de sécurité) et dont les propositions, approuvées de manière beaucoup plus souples par le Conseil, s'imposent obligatoirement à tous les Etats membres ? Ce qui ressort en premier lieu de notre travail, c'est que la poursuite de l'intégration en matière de politique étrangère, bien qu'elle se heurte aux résistances de nombreux Etats membres, et en particulier des diplomaties nationales, reste possible et qui plus est, souhaitable. Ainsi, nous avons repéré que le système actuel de la PESC comporte des éléments structurels qui éloignent ce système de sa nature purement intergouvernementale. Ces évolutions systémiques représentent donc un élément prouvant que la PESC est appelée à évoluer vers plus d'intégration.

De même, nous avons vu que les diplomaties nationales, au travers de l'exemple du Quai d'Orsay, semblaient se « familiariser » peu à peu au cadre européen de leur action et aux contraintes que celui-ci entraîne dans leur pratique quotidienne. De plus, un processus de socialisation est à l'œuvre chez les diplomates français, mais aussi bien sûr chez l'ensemble de leurs collègues européens. Ces tendances, semblant s'installer sur le long terme, sont donc également des facteurs d'optimisme quant à l'évolution de la PESC vers un système plus intégré et moins rigide.

⁶¹ Engager une réflexion sur plus de 15 ou 20 ans tient généralement de la pure fiction quand il s'agit de politique. Dans le domaine de la politique étrangère, et encore plus quand il s'agit du cadre européen, une telle prudence et une « modération » sont plus que nécessaires.

De même, nous avons remarqué que les propositions de réformes les plus abouties, c'est-à-dire celles du Traité constitutionnel, même si elles ne pourront sans doute pas toutes s'appliquer dans les termes dans lesquels elles ont été définies, constitueront néanmoins un fil directeur pour la réforme de la politique étrangère et de sécurité commune. Or, ces propositions vont indéniablement dans le sens d'une intégration et d'une cohérence plus forte de la PESC.

Ce travail nous montre donc que les tendances lourdes d'intégration que nous avons repérées dans le système institutionnel de la PESC mais aussi au sein des diplomaties nationales européennes (tout au moins au travers de l'exemple du Quai d'Orsay) sont relayées et développées par les propositions d'évolution proposées aux Etats membres, et, dans l'état actuel des choses, acceptées par eux.

2.2 La diplomatie communautaire reste inenvisageable dans un futur proche

L'ensemble des éléments évoqués ici démontrent donc sans ambiguïté que l'avenir de la PESC se situe dans la progression de son intégration et non pas dans une stagnation, ou pire, une régression, qui serait alors vécue partout en Europe, et y compris au niveau des diplomaties nationales, comme un échec politique majeur. Pour autant, l'émergence d'une diplomatie communautaire, et encore plus si l'on envisage un système de type fédéral, semble un objectif bien trop ambitieux à court ou moyen terme, car à chaque élément permettant une progression correspondent des résistances fortes empêchant une réforme très ambitieuse de la PESC.

En effet, même si la PESC s'est progressivement éloignée de sa pratique purement intergouvernementale, son architecture institutionnelle est encore soumise à cette logique. Les Etats sont donc encore seuls maîtres à bord. Malgré les évolutions, c'est à leur seul bon vouloir que sont suspendues les évolutions structurelles de la PESC. De très longues années et plusieurs étapes ont été nécessaires pour que les Etats membres (et seulement certains d'entre eux) décident de séparer de leur souveraineté monétaire par la création d'une monnaie unique. Il semblerait alors utopique de penser, au regard de ce que notre travail a souligné, que 15 années de PESC suffiraient pour que les Etats évoquent sérieusement la possibilité de transférer leur souveraineté, même partiellement, en matière de politique étrangère. Elle est ainsi une option séduisante pour de nombreux observateurs europhiles, mais ne semble même pas encore une option de travail pour les Etats.

De plus, les diplomaties nationales, qui conditionneront en très grande partie la volonté ou non des Etats de se résoudre à une perte de souveraineté, ont évolué de manière assez rapide dans leur rapport à la construction européenne (ce qui a permis les avancées passées et à venir de la PESC), mais elles ne sont pas prêtes à « franchir le Rubicon » et à abandonner leurs prérogatives. Cette logique « organisationnelle » se double de plus de paradigmes souverainistes et étatiques encore trop profondément imprégnés dans la « culture d'organisation » et dans la mentalité des diplomates pour que le changement radical que serait la communautarisation de la politique étrangère nationale puisse être clairement entrevu. Les évolutions dans ce domaine sont indéniables, mais elles sont à l'heure actuelle loin d'être suffisantes pour envisager une diplomatie communautaire.

Sans parler des difficultés et des délais qu'il faudra pour les mettre en œuvre, ainsi que du contexte actuellement tendu au niveau européen, les dispositions prévues par le Traité constitutionnel semblent donc être un reflet assez fidèle des éléments structurels conditionnant les évolutions de la PESC : une intégration plus poussée est nécessaire, souhaitée et possible mais une « révolution » en la matière, brisant certains des tabous issus du système westphalien n'est pas encore possible. Une diplomatie communautaire se situant au-dessus des diplomaties nationales dans la conception de la politique étrangère n'y est donc même pas envisagée.

Ainsi, tous ces éléments démontrent, comme nous l'avons déjà plusieurs fois répété, que l'avenir de la PESC se situe dans la poursuite de l'intégration. Cependant, les éléments dont nous disposons aujourd'hui sont objectivement trop minces pour affirmer qu'une politique étrangère et une diplomatie communautaires pourront voir le jour dans les années à venir.

CONCLUSION

Pour conclure ce travail, un constat s'impose : en réponse aux nombreuses critiques de tous genres qui s'abattent volontiers sur la PESC, au prétexte de l'incapacité des Européens à se mettre d'accord, à agir quand il le faut sur le terrain ou encore à se doter des moyens de leurs ambitions, il convient de préciser que ce que les Etats européens ont réalisé à travers la PESC et la PESD, et plus largement à travers la construction européenne, relève tout simplement de l'exploit. Aucun autre groupe d'Etats dans l'Histoire n'avait auparavant réussi à parvenir à un tel niveau de rapprochement, de coopération et de coordination sur des thèmes aussi sensibles, acceptant même de perdre de leur souveraineté au profit de la Communauté qu'ils sont en train de bâtir. L'envergure sans précédent d'un tel projet politique ne peut évidemment se faire sans difficulté, surtout quand le processus n'a pas encore 15 ans d'existence, comme s'il suffisait de décréter l'Europe. En effet, elle ne se décrète pas, elle se construit.

Mais pour en revenir plus précisément au thème de ce travail, on peut en guise de conclusion se poser la question suivante : si la politique étrangère et la diplomatie communautaires, ou même fédérales, ne sont pas possibles dans un avenir proche, c'est-à-dire avant une quinzaine ou une vingtaine d'années, pouvons-nous néanmoins avoir quelque raison de penser que celles-ci émergeront un jour ?

Sans vouloir faire de « politique-fiction », les éléments que nous avons relevés dans ce travail semblent démontrer que les tendances lourdes de l'europanisation sont à l'œuvre et que le temps joue en leur faveur. A long terme, on serait donc tentés de répondre à cette question par l'affirmative, au regard des évolutions profondes qui sont advenues depuis 1993 et le Traité de Maastricht.

Toutefois, une dernière prudence s'impose : dans ce domaine plus qu'ailleurs, l'expérience nous apprend qu'aucun processus d'intégration ne peut être linéaire, planifié et contrôlé et qu'il est toujours complexe, fragile et incertain. L'Europe sera donc peut-être dans 50 ans une fédération avec tous les attributs caractérisant ce système politique. C'est ce que nous pouvons souhaiter. Mais une crise majeure en aura peut-être décidé autrement, assombrissant l'avenir d'une Europe unie. Tout ce que l'on peut dire aujourd'hui, c'est que s'il n'existe pas de « sens » de l'Histoire, la construction européenne y ressemble tout de même beaucoup.

BIBLIOGRAPHIE

Textes fondamentaux

Stratégie européenne de Sécurité, « *Une Europe sûre dans un monde meilleur* ».

Traité sur l'Union européenne.

Traité constitutionnel.

Documents officiels

Barnier Michel, *Rapport d'information sur la politique étrangère pour l'Europe après Amsterdam*, Délégation pour l'Union européenne du Sénat, n°167, 27 janvier 1999.

Compte-rendu de la table ronde *L'intégration européenne : nouveaux défis, nouvelles opportunités pour la diplomatie bilatérale*, séminaire de Royaumont *L'outil diplomatique face aux défis de l'eupéanisation et de la mondialisation*, 9-10 juin 2006.

Floch Jacques, *Rapport d'information sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, n°1594, 12 mai 2004.

Lanxade Jacques, *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Commissariat général du Plan, La documentation française, Paris, 2002.

Ministère des Affaires étrangères, Service de la PESC, *Guide de la PESC*, Août 2006.

Ouvrages, articles de revues et sites Internet

Abélès Marc, Bellier Irène, *La Commission européenne : du compromis culturel à la culture du compromis*, Revue française de science politique, Vol. 46, n°3, juin 1996.

Bauer Sibylle, *L'eupéanisation des politiques d'exportation d'armements*, Annuaire français des relations internationales, Vol II, 2001.

Buchet de Neuilly Yves, *L'irrésistible ascension du Haut représentant pour la PESC. Une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens*, Politique européenne, Paris, n°8, automne 2002.

Charillon Frédéric, *Les enjeux d'une réinvention européenne de la politique étrangère*, contribution au colloque CERI *L'union européenne, acteur international*, Paris, 20-21 juin 2002.

Collard Daniel, *Les choix européens de la France*, Annuaire Français des Relations Internationales, Volume I, 2000.

Commission européenne, site Internet.

Delcourt Barbara, *L'Union européenne : acteur des relations internationales ? Autorité, autonomie et cohérence de l'UE dans la crise du Kosovo*, Annuaire français des relations internationales, Vol I, 2000.

Delcourt Barbara, *Quelle méthode d'analyse pour la PESC ?*, Annuaire français des relations internationales, Vol IV, 2003.

Ehrhart Hans-Georg, *Quel modèle pour la PESC ?*, Cahier de Chaillot n°55, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, octobre 2002.

European Navigator, *La Conférence intergouvernementale sur l'Union politique*.

European Navigator, *Organigramme du Secrétariat général du Conseil*.

Gillon Pierre, *Repenser la diplomatie nationale dans le cadre de la PESC-PESD*, mémoire de Master, Ecole nationale d'administration, février 2005.

Gnesotto Nicole (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, Paris, 2004.

Gnesotto Nicole, *L'Europe politique, une idée neuve*, Bulletin IESUE, n°13, janvier 2005.

Gnesotto Nicole, *La PESC en antidote*, Bulletin IESUE, n°16, octobre 2005.

Gnesotto Nicole, *Un an après*, Bulletin IESUE, n°18, avril 2006.

Gnesotto Nicole, *La PESC, entre l'Iran et la Constitution*, Bulletin IESUE, n°19, juillet 2006.

Haine Jean-Yves, *A new impetus for ESDP*, Bulletin IESUE, n°11, juillet 2004.

Ministère des Affaires étrangères, site Internet.

Remacle Eric, *De l'euro à la PESC, d'Amsterdam à Helsinki : les balbutiements d'un « acteur » international*, Annuaire français des relations internationales, Vol I, 2000.

Roche Jean-Jacques, *La France et l'Universel*, Annuaire français des Relations internationales, Volume I, 2000.

Sayer Ghislain, *Le Quai d'Orsay et la construction de la petite Europe*, *Relations Internationales*, n°101, Printemps 2000.

Sen-Castagnos Anne, *Synthèse du colloque Le devenir des Institutions européennes et les relations transatlantiques*, 17 janvier 2003.

Wessels Wolfgang, *La voie d'une puissance européenne ou bien cosmétique intergouvernementale ?*, Annuaire français des relations internationales, Vol VI, 2005.