

# La mise en œuvre de la politique étrangère de l'Europe: *acquis et perspectives*

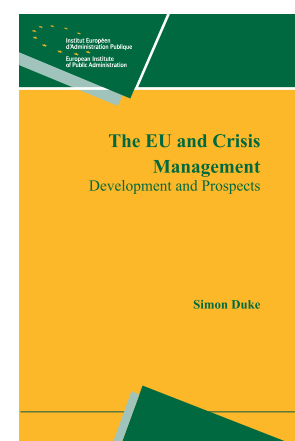
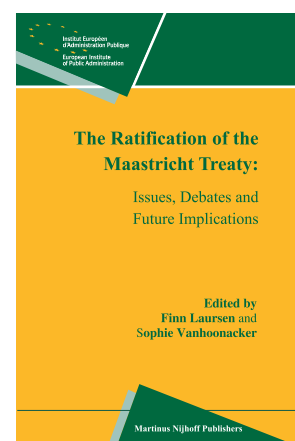
Par **Dr Simon Duke\***, IEAP, depuis 1998, et **Dr Sophie Vanhoonacker**, IEAP, 1987-2002



Un coup d'œil sur les vingt-cinq dernières années permet d'apprécier les avancées marquantes, voire impressionnantes, qui ont été accomplies dans le domaine des relations extérieures. L'arrivée au pouvoir de François Mitterrand le 10 mai 1981 et la nomination de Claude Cheysson au poste de ministre des Affaires étrangères ont levé les principaux obstacles au développement de ce que l'on appelait à l'époque la Coopération politique européenne (CPE). Les consultations de plus en plus fréquentes et importantes organisées à l'échelon européen entre les ministres des Affaires étrangères de la Communauté ont également bénéficié du soutien de Hans-Dietrich Genscher, ministre des Affaires étrangères de la République fédérale allemande, et de son homologue britannique, Douglas Hurd. Le troisième rapport sur la coopération politique, adopté à Londres le 13 octobre 1981 dans la perspective de l'Acte unique européen, affirme que "la coopération politique [...] s'est développée au point d'être un élément central de la politique étrangère de tous les Etats membres" et que "la Communauté et ses Etats membres sont toujours davantage perçus par les pays tiers comme une force cohérente dans le domaine des relations internationales". Le rapport de Londres note également que "les Dix sont toujours loin de jouer dans le monde le rôle qui correspond à leurs influences conjuguées".

Au cours des années suivantes, les relations extérieures de la Communauté européenne, s'articulant autour des domaines communautaires des relations extérieures et de la CPE en tant que processus parallèle, ont gagné en portée et en intensité. Les événements majeurs du 9 novembre 1989 (notre "9/11") ont modifié la vision européenne du monde et de la sécurité, et ont conduit la Communauté à transformer la CPE en Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – communément appelée le second pilier de l'Union européenne. Les multiples enjeux liés à la fin de la guerre froide – jusqu'à notre porte dans les Balkans occidentaux – ont été à l'origine, dix ans plus tard, d'une succession de missions de gestion de crise au titre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Le développement rapide de la PESC, et de sa composante PESD, a donné lieu par ailleurs à toute une série de problèmes, dont le moindre ne fut pas l'instauration d'une coordination entre les domaines traditionnels des relations extérieures communautaires (commerce, développement et aide, relations extérieures et élargissement) et les aspects intergouvernementaux plus récents évoqués précédemment. La problématique ne se limite cependant pas au premier pilier (la Communauté) et au second, plusieurs éléments majeurs du troisième pilier – à savoir la coopération policière et judiciaire en matière pénale – ayant des répercussions de plus en plus importantes sur les questions de sécurité extérieure: on peut notamment citer à cet égard la lutte contre le crime organisé et la lutte contre le terrorisme.

Faire des divergences interpiliers la cause unique des problèmes de cohérence relevés au cours du dernier quart de siècle serait toutefois une erreur, dans la



mesure où il existe un certain nombre d'exemples dûment étayés d'incohérences intrapiliers et de "querelles de clocher" (telle la division de la pré-DG Relations extérieures en deux DG distinctes, à savoir les affaires extérieures politiques d'un côté, et économiques de l'autre). La cohérence des relations extérieures revêt effectivement une dimension horizontale (coordination des institutions communautaires elles-mêmes) et une dimension verticale (coordination entre les institutions communautaires et les Etats membres).

Pour compliquer davantage les choses, le paysage des relations internationales s'est fondamentalement transformé au cours des dernières décennies, par suite notamment de notre "9/11" européen et des attaques "11/9" contre le World Trade Center et le Pentagone. Ces événements, et d'autres, ont radicalement changé notre vision de la nature même de la diplomatie, de la sécurité, de la gestion de crise, du multilatéralisme et du rôle de la force. C'est dans ce contexte que l'UE a tenté de s'exprimer d'une même voix en matière de relations extérieures – une tentative ambitieuse pour plusieurs raisons qui méritent d'être brièvement rappelées:

- la division des compétences de l'UE dans le domaine des relations extérieures entre les aspects communautaires et les aspects intergouvernementaux;
- l'absence de personnalité juridique de l'UE (alors que la Communauté a une identité juridique);
- l'inexistence d'une "voix" par laquelle l'UE s'exprimerait clairement en matière de relations internationales;
- la sensibilité et les divergences sur le point de savoir jusqu'où l'UE devrait aller dans l'intégration de certains domaines des relations extérieures (la défense en particulier);
- la difficulté de définir le rôle et la représentation de l'UE vis-à-vis des principaux tiers (Etats-Unis, par exemple) ou des organisations multilatérales (Nations unies, par exemple);
- l'apport de ressources financières et humaines suffisantes pour soutenir les volets plus récents des relations extérieures de l'UE, telle la PESD.

Toutes ces problématiques sont bien connues et les groupes de travail de la Convention sur l'avenir de l'Europe s'y sont largement attachés dans leurs spécialités respectives. La liste des innovations et des modifications aux traités et pratiques en vigueur issue de la Convention a d'ailleurs été impressionnante: on pourrait aller jusqu'à dire que le traité constitutionnel résulte largement du cumul et de l'aménagement des traités existants, et que ses principales innovations résident dans le domaine des relations extérieures. Pour des raisons désormais bien connues, le traité constitutionnel a été rejeté et reste, momentanément du moins, "au frigo". Et tel est bien le problème.

De l'avis général, lors de la Convention, de nombreuses mesures pouvaient être prises pour remédier aux maux constatés au niveau des relations extérieures: elles visent des innovations telles que la création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union, assisté du service européen pour l'action extérieure, ainsi que la multiplication des formes de coopération et une plus grande flexibilité dans les relations extérieures. Il est également intéressant de signaler en passant que deux dispositions du traité, à savoir la clause de solidarité en cas d'attaques terroristes et l'Agence européenne de défense, ont été adoptées par consensus intergouvernemental. Autant de signes manifestes, s'il en faut, de la nécessité d'une réforme des relations extérieures de l'UE.

Il ne s'agit pas d'affirmer ici que le traité constitutionnel était la panacée, mais plutôt de dire que le vote négatif des Pays-Bas et de la France a jeté – comme on dit – le bébé avec l'eau du bain. Si l'on en croit les sondages de l'*Eurobaromètre*, nombreux sont ceux qui soutiendraient le type de réforme proposé dans le traité constitutionnel, dans la mesure où il existe un désir très clair de voir l'Europe s'impliquer davantage dans les questions de politique étrangère et de sécurité. Il ne faudrait pas supposer non plus que les ministères des affaires étrangères ou autres ministères concernés par les affaires extérieures des Etats membres aient eu un intérêt direct dans l'échec du traité constitutionnel: celui-ci promettait en réalité l'élargissement, et non la restriction, de la participation de diplomates nationaux à l'action diplomatique européenne (au

travers du service européen pour l'action extérieure et de divers aspects de la gestion de crise). Des intérêts directs "de clocher" étaient (et sont encore) évidemment présents dans la forme institutionnelle future des relations extérieures de l'UE, et il convient de ne pas sous-estimer les sentiments qui les sous-tendent. Les problèmes ne sont cependant pas insurmontables et un consensus (au moins) semble exister quant au fait que les structures et les pratiques institutionnelles actuelles ne sont pas optimales, et qu'une réforme s'impose.

La question de savoir qui (et quel mécanisme) devrait gérer à l'avenir les relations extérieures de l'UE revêt plusieurs dimensions intéressantes. Tout d'abord, il apparaît clairement qu'à moyen terme plusieurs domaines des relations extérieures sont appelés à conserver un caractère intergouvernemental et qu'il serait illusoire de croire à une communautarisation massive. L'illusion a cours par suite d'une confusion terminologique laissant penser que le traité constitutionnel a supprimé l'ancienne structure en piliers; or une lecture attentive révèle que cette suppression est superficielle et que le second pilier (PESC) conserve ses structures, pratiques et spécificités. Ce constat vise particulièrement tout développement futur d'une politique communautaire de défense et d'une défense européenne commune – qui poserait non seulement d'importants problèmes constitutionnels et juridiques pour les six membres neutres ou non alignés de l'UE, mais susciterait également une forte opposition de la part des membres fervents partisans de l'atlantisme. Pour des raisons analogues de sensibilité nationale, le déploiement de "casques bleus" de l'UE (comme d'une gendarmerie européenne d'ailleurs) restera probablement, lui aussi, sous strict contrôle national en ce qui concerne la mise à disposition (ou non) de contributions nationales aux opérations européennes. Ceci ne diffère d'ailleurs guère de l'OTAN, qui repose également sur le principe des contributions nationales pour la réalisation d'un objectif commun.

La gestion des relations extérieures au sein de la Communauté reste complexe dans la mesure où la "famille Relex" (qui regroupe la DG Relations extérieures, y compris le service chargé des délégations extérieures, la DG Commerce, la DG Développement, la DG Élargissement, l'Office de coopération EuropeAid, la DG Aide humanitaire (ECHO) et certaines composantes de la DG Affaires économiques et monétaires) s'est avérée un instrument de coordination utile, mais limité. L'efficacité de la "famille" dépend en outre largement du Président de la Commission et de la mesure dans laquelle il est disposé à orienter, diriger fermement, voire provoquer la confrontation. La "famille" connaît également des limites du fait que la plupart des DG (Environnement, Agriculture et développement rural, Justice, liberté et sécurité, Éducation et culture, et Transports et énergie) auront un rôle légitime dans la gestion des affaires extérieures. Des questions doivent donc être réglées en termes de coordination au sein même de la Commission, et une réponse, partielle du moins, pourrait être fournie par une réflexion sur la création d'une sorte de service européen pour l'action extérieure qui ferait appel à une expertise et des compétences pertinentes selon les besoins (de la même manière que de nombreux services diplomatiques nationaux recourent au détachement d'experts appartenant à d'autres ministères).

Institution de plus petite envergure, le Secrétariat du Conseil est, de toute évidence, plus souple et mieux à même que la Commission de s'adapter aux changements en matière de relations extérieures. La DG-E en particulier a fait la preuve de sa capacité d'adaptation, et son rôle va désormais largement au-delà de sa mission traditionnelle de soutien à la présidence. Si son nouveau rôle dans la formulation et la mise en œuvre des stratégies répond au besoin d'une politique extérieure davantage opérationnelle, il ne s'en est pas moins accompagné de défis supplémentaires en termes de coordination, avec la Commission européenne plus particulièrement. Le caractère assez spécifique de la DG-E remonte à ses origines de secrétariat de la CPE. Elle travaille désormais en étroite collaboration avec des diplomates détachés (en ce qui concerne les Balkans occidentaux et le Moyen-Orient notamment) et avec les divers organes militaires, policiers et civils institués au cours des cinq dernières années pour la gestion des crises. C'est notamment cette flexibilité qui explique que le Haut représentant pour la PESC parcourt le monde sans relâche – au point



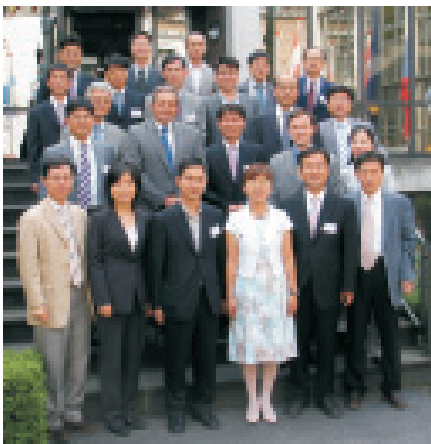
Séminaire: "Perspectives sur les institutions et l'élaboration des politiques européennes et les relations UE-USA", organisé en collaboration avec la Brookings Institution, Washington DC, tenu à Maastricht et à Bruxelles du 20 au 24 mars 2006.

qu'aux yeux de beaucoup, Javier Solana incarne les relations extérieures de l'UE.

Solana était tout désigné pour devenir le premier ministre des Affaires étrangères de l'Union et ce titre lui a été donné, de manière assez présomptive sans doute, en supposant que le traité constitutionnel serait adopté. En dépit du malaise qui entoure le traité en question, un ministre des Affaires étrangères pourrait bien être utile à l'UE en termes de reconnaissance, de cohérence et de visibilité. Tel que le traité constitutionnel l'envisage, son rôle ne manquerait pas de susciter certains problèmes, étant donné qu'il implique la réforme fondamentale de la présidence au plus haut niveau, et qu'il requiert la résolution d'un jeu complexe de relations et de responsabilités avec le Conseil européen, la Commission et le Conseil. Au plan national, un ajustement pourrait également s'avérer nécessaire vis-à-vis du concept de "ministre européen des Affaires étrangères", même si la volonté des Etats membres d'agir par l'intermédiaire de Solana dans le dossier du Moyen-Orient, par exemple, peut être considérée comme un signe encourageant. Ces bonnes dispositions pourraient toutefois être davantage liées à la personne du Haut représentant actuel pour la PESC, qu'à la fonction elle-même. Une nomination impliquant autant de bouleversements et d'ajustements institutionnels n'interviendra sans doute pas sans processus de réforme des traités; mais cela n'empêche nullement de progresser, en attendant l'arrivée de la personne qui occupera un jour ce poste, vers un service européen pour l'action extérieure qui se rapprocherait d'un corps diplomatique professionnel européen.

À l'échelon national, les ministères des Affaires étrangères des Etats membres se sont déjà largement adaptés à la présence de l'UE en tant qu'acteur dynamique sur la scène internationale. Les modalités d'adaptation varient d'un Etat membre à l'autre, mais elles se traduisent généralement par la création, au sein du ministère des Affaires étrangères, de départements spécialisés dans des questions telles que la PESC, par exemple. Il est plus que probable que le profil de carrière type du diplomate d'un pays de l'UE exigera une expérience au sein d'une institution européenne ou une connaissance approfondie des différents volets des relations extérieures de l'Union (il en va d'ailleurs de plus en plus souvent ainsi pour les officiers supérieurs de l'armée également). Quant à ceux qui sont en poste à Bruxelles, le fait d'avoir des consultations régulières avec leurs homologues nationaux au niveau européen est à l'origine d'une socialisation (modification des habitudes de travail et des pratiques décisionnelles) et du phénomène de "Bruxellisation" (transfert réel de personnel et de responsabilité vers Bruxelles). La formation, le parcours et l'expérience des diplomates nationaux gagneront encore de l'importance pour l'UE au moment où, sous une forme ou une autre, le service européen pour l'action extérieure sera mis en place, étant donné qu'ils seront très probablement appelés à y jouer un rôle déterminant.

L'une des évolutions les plus marquantes des relations extérieures de l'UE a été le développement rapide de la PESD et, partant, la capacité de l'Union à assumer toute une série de tâches en matière de gestion de crise. Dans un laps de temps extrêmement court (trois ans environ), les Etats membres ont acquis une précieuse expérience de l'organisation de missions militaires, policières et civiles très diverses. Même si des progrès considérables doivent encore être accomplis, en veillant notamment à plus de cohérence entre le discours et les ressources mises à disposition dans le cas de missions plus exigeantes, l'UE peut affirmer à bon droit qu'elle est devenue un acteur influent en ce qui concerne la dimension civile de la gestion des crises. Ce statut repose à la fois sur le rôle normatif de l'Union en termes de relations internationales, mais également sur les importantes ressources à la disposition de la Communauté. Des améliorations sont possibles ici également, en ce qui concerne la complémentarité des objectifs et des fonds en particulier. L'analyse des aspects civils de la gestion des crises n'a pas accordé, dans le cadre de la PESD, une attention suffisante aux capacités de la Communauté dans des domaines identiques ou complémentaires. Sur un plan plus général, la prolifération des missions militaires et civiles au titre de la gestion des crises met en péril les faibles ressources qui sous-tendent la volonté de l'Union (et des Etats membres) de les mener à bien. Cette situation pourrait



Visite d'un groupe de fonctionnaires sud-coréens à l'IEAP, 26-29 juin 2006.

réclamer davantage de réflexion quant à savoir pourquoi c'est l'UE, plutôt qu'une autre organisation régionale ou internationale, qui doit s'impliquer dans telle ou telle crise. Il conviendra également de développer la réflexion à propos des résultats des missions, afin de mieux établir si ces dernières ont atteint les buts fixés et si elles répondent aux objectifs généraux de l'UE.

La nature même des crises dans lesquelles l'UE est actuellement impliquée montre qu'il conviendra désormais de réfléchir davantage à l'interdépendance entre les objectifs à court et à long termes, ainsi qu'aux liens entre la prévention des crises, leur gestion et la stabilisation post-conflit. L'existence d'instruments de gestion de crise, tant dans le cadre de la PESC que de la Communauté, demande une approche plus holistique, afin que la politique institutionnelle décidée à Bruxelles et dans d'autres capitales ne fasse jamais perdre de vue les objectifs généraux de la politique de l'UE à l'égard d'une région ou d'un pays particulier. Il est permis de penser que la volonté d'intégrer certaines problématiques dans les relations extérieures, tels les efforts déployés en matière d'armes de destruction massive et de droits de l'Homme, constitue un pas dans la bonne direction – même s'il existe, ici aussi, un risque de voir surgir certaines frictions et difficultés relevant de l'assertivité institutionnelle.

On ne peut parler de l'évolution des relations extérieures de l'UE sans évoquer brièvement la Politique européenne de voisinage (PEV), souvent perçue comme leur porte-drapeau. Cette politique vise, en résumé, à permettre aux voisins immédiats situés au sud et à l'est de l'Union de s'en rapprocher, et notamment de participer à son marché intérieur – l'objectif général étant de créer une zone de prospérité et de stabilité aux frontières extérieures de l'UE. La PEV vient à peine de démarrer, mais les défis à relever apparaissent d'ores et déjà clairement. Deux d'entre eux méritent d'être plus particulièrement signalés: premièrement, la promesse d'un rapprochement de l'UE ne satisfera pas tout le monde, considérant que certains pays (Géorgie, Moldova et Ukraine notamment) envisagent l'adhésion comme le but ultime de leurs relations respectives avec l'Union; et, deuxièmement, la PEV repose sur un certain nombre de considérations normatives (démocratisation, droits des minorités, rôle des femmes dans la société, etc.) qui ne sont pas nécessairement appréciées chez certains voisins du sud. Le risque existe donc de voir émerger des dialogues divergents avec la présence, au sud plus particulièrement, d'un voisinage rétif et assez instable et, à l'est, d'une difficulté de dialogue engendrée par la relation mutuelle (et la dépendance énergétique) vis-à-vis de la Russie.

### **La réponse au défi: une formation dans le contexte dynamique des relations extérieures**

Comment les évolutions intervenues dans les relations extérieures de l'UE, et les enjeux qui en découlent, se reflètent-ils dans les activités de formation proposées par l'IEAP? L'Institut mène de longue date un large éventail d'actions dans le domaine des relations extérieures, qu'il s'agisse de programmes de formation ou de recherches complémentaires: présence pendant la plus grande partie de la période couverte par ce numéro spécial d'EIPASCOPE d'un spécialiste en matière de PESC, activités régionales (y compris Amérique latine, MEDA et ANASE), formation de diplomates d'Europe centrale et orientale (en collaboration avec l'Institut Clingendael), préparation de diplomates à la présidence du Conseil, et accueil de divers clients de pays tiers (américains, chinois, canadiens, norvégiens, sud-coréens et ukrainiens entre autres) qui souhaitent en savoir davantage sur l'UE et ses différentes facettes. Plus récemment, l'IEAP a organisé des activités de formation au sein du service extérieur de la Commission européenne et du secrétariat du Conseil à propos des divers aspects des relations extérieures de l'Union. L'IEAP a également noué d'étroites relations avec des centres d'excellence externes, tels que la *Brookings Institution* à Washington DC (partenaire de la plus ancienne série permanente de séminaires de l'IEAP) et le *Federal Executive Institute* à Charlottesville (Virginie).

Il est évident que l'IEAP va connaître une demande croissante d'activités de formation et de recherche dans le domaine des relations extérieures, ce qui va notamment l'obliger à examiner la possibilité et les moyens de combler les



Séminaire: "Perceptions mutuelles: l'UE et ses voisins de l'Est" (en collaboration avec l'Institut Clingendael) Maastricht, 25-29 septembre 2006.

lacunes dans certains volets connexes tels que la coopération policière et judiciaire, la lutte contre le crime organisé et la lutte contre le terrorisme. Chacun des membres du personnel scientifique devra également penser la formation en anticipant l'évolution de ce contexte particulièrement dynamique. La formation des diplomates reste largement assurée au niveau national, mais la prise de conscience de l'importance croissante du rôle joué par la diplomatie à l'échelon européen ouvre de nouvelles perspectives de formation et de recherche qui ne manqueront pas d'intéresser plusieurs instituts spécialisés, y compris l'IEAP. De même, l'influence grandissante de l'UE en tant qu'acteur sur la scène internationale pourrait bien engendrer d'autres demandes de formation de la part de ses partenaires internationaux.

Bien qu'il soit toujours risqué de vouloir prédire l'avenir, on peut d'ores et déjà affirmer qu'en 2031, lorsque l'IEAP fêtera son 50<sup>e</sup> anniversaire, le monde aura un degré d'interconnexion et d'interdépendance au moins égal à celui qu'il connaît d'aujourd'hui. Les questions de cohérence, la définition des relations avec nos voisins et nos partenaires plus lointains, l'estompement des distinctions entre les volets externes et internes de la politique de l'UE, et les problématiques mondiales en matière de sécurité et de sécurité, seront autant d'enjeux et d'opportunités pour le prochain quart de siècle. Le Président de la Commission José Manuel Barroso et la Commissaire Benita Ferrero-Waldner ont présenté, lors du Conseil européen de juin 2006, une communication de la Commission intitulée "L'Europe dans le monde – Propositions concrètes visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité", qui affirme clairement que la formation, tant au niveau national qu'euro-péen, a un rôle déterminant à jouer pour que l'Union puisse, comme le prévoit le traité sur l'Union européenne, "affirmer son identité sur la scène internationale". ::

### Notes

- \* Dr Simon Duke, Professeur associé, Unité "Politiques européennes", IEAP.
- \* Dr Sophie Vanhoonacker, ancien Professeur associé à l'IEAP, est actuellement Professeur associé à la Faculté des arts et des sciences sociales de l'Université de Maastricht (Pays-Bas).