



**LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE
ET DE SÉCURITÉ COMMUNE
DE L'UNION EUROPÉENNE :**
réalités et perspectives

Par
Mme le Professeur Catherine SCHNEIDER



Académie diplomatique d'Athènes
29 mars 2007



Les Grandes Conférences Publiques
du Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble

Remerciements

Permettez moi de dire tout le plaisir qui est le mien de pouvoir s'exprimer devant les auditeurs de l'académie diplomatique de Grèce que je ne connaissais pas jusqu'à ce jour. Mais je connais fort bien celle de Vienne où j'ai été Professeur invité pendant 10 ans de 1989 à 2000, le temps que cette Académie se trouve des intervenants autrichiens pour parler, bien mieux que moi, de droit matériel communautaire et de l'Union.

Mais cela a été une expérience très riche qui m'a laissé très admirative de l'efficacité autrichienne pour préparer ses cadres à l'adhésion et adapter son offre de formation aux carrières internationales. Il est vrai que je n'avais jamais douté de la capacité de l'Autriche à pérenniser la grande tradition diplomatique héritée des Habsbourg et à faire fructifier l'héritage des Metternich et autres Schwarzenberg.

Professeur Catherine SCHNEIDER

Chaire Jean Monnet

Directeur du Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble

Membre du CESICE

Ouvrage composé au CESICE

Mise en page et réalisation graphique : Michel PAUL

Imprimé en France par

Imprimerie des écureuils

3 rue du Mayencin, Z.I. 38610 GIERES

© Centre d'excellence Jean Monnet 2007

Introduction

On m'a demandé de vous faire part de quelques réflexions avant que de pouvoir engager un débat sur la PESC et la PESD, la seconde faisant intégralement partie de la première et ce malgré quelques tentatives avortées de l'autonomiser.

Ces réflexions seront celles d'une juriste car telle est bien la discipline à laquelle j'appartiens. J'ai déjà eu l'occasion de dire et d'écrire que les juristes ne devaient pas se désintéresser de l'analyse du 2^{ième} pilier et de l'Europe puissance. Je vous inviterai en conséquence à ne pas sous-estimer cette part irréductible du droit.

La méthode juridique et la PESCD

C'est une analyse contestable en effet que celle qui tend à réduire par trop la part du droit dans l'expression de la puissance. Si le droit ne saurait résumer l'Europe puissance, il la commande en la conditionnant, selon une démarche progressive de juridicisation. Par ce néologisme hardi je souhaite simplement attirer votre attention sur les contraintes particulières que font peser le droit sur l'action extérieure de cet objet politique non identifié qu'est l'UE. Ces contraintes inhérentes au modèle *sui generis* de la construction communautaire interdisent toute assimilation abusive avec la politique étrangère propre à un Etat. Cela doit nous inciter à la prudence dans nos évaluations de la PESCD au risque de sombrer dans « le syndrome du YAKA ». Comme vous pourrez le constater je n'appartiens pas à ce courant de pensée dit de la volonté politique selon lequel la PESC et la PESD auraient à leur disposition une boîte à outils complète et suffisante et que le seul sésame pour faire progresser la PESC et la PESD serait la volonté des Etats membres.

Au-delà de cette précaution oratoire sur la méthode appliquée à l'analyse je crois qu'il n'est pas inutile de rappeler **quelques éléments du contexte** propre à la PESC et la PESD et qui peuvent aider à mieux comprendre **certaines de ses caractéristiques**.

Premier élément du contexte : il convient de ne jamais oublier que la PESC n'est qu'une composante de l'action extérieure de l'Union, composante politique d'une action extérieure globale. Ainsi cette dernière se caractérise-elle par sa dimension schizophrénique et son tricotage à l'envers :

- la dimension schizophrénique tient à l'écartèlement entre action extérieure économique régie par le traité de Rome (et son ambiance dominante de coopération intégrée) et l'action extérieure de type politique régie par le traité de l'Union et la logique intergouvernementale. Cette dimension schizophrénique n'améliore guère la visibilité de l'action extérieure de l'Union ni des européens puisqu'à l'action spécifique de l'Union il faut rajouter celle qui subsiste des Etats membres.

- le tricotage à l'envers de l'action extérieure de l'Union vient de ce que celle-ci, contrairement aux Etats et à l'histoire de leur action diplomatique, a commencé par développer une action extérieure de type économique dans le cadre de sa politique commerciale. Elle l'a fait dans le cadre du traité de Rome avant que d'envisager la mise en œuvre d'une action extérieure de type politique aujourd'hui codifiée dans le cadre du traité de Maastricht. Ce tricotage à l'envers n'est pas sans incidence sur une sorte de culture de l'action extérieure de l'UE qui pense peut-être d'abord en termes d'action économique avant que de penser en termes politiques comme en témoigne assez bien me semble-t-il la toute dernière « politique de voisinage ».

Deuxième élément du contexte : l'action extérieure de type politique mise en place à partir du Traité de Maastricht ne

surgit pas ex nihilo : elle s'inscrit dans une certaine continuité de la construction communautaire et doit assumer plusieurs héritages ce qui tend à expliquer certains cadrages qui lui sont propres :

- héritage des échecs de la CED qui doit beaucoup à la réticence d'appliquer le transfert de compétence en matière de défense, échec des plans Fouchet où déjà se profilait la crainte de nuire à l'alliance atlantique. Ce sont ces échecs qui expliquent l'extrême prudence du Traité de Maastricht sur la sécurité et la politique de défense (cf.art J4 PESC incluant les questions de sécurité, y compris la définition à terme une politique de défense et le moment venu une défense commune)

-héritage des premiers balbutiements de la Coopération politique européenne (CPE) initiée par le rapport Davignon de 1970. Cet héritage c'est en premier lieu celui des instances ad hoc de cette coopération notamment le Comité politique (COPO). Ces instances subsisteront après un toilettage pour assurer leur mise en phase avec le principe d'unité institutionnelle de l'Union consacré par le Traité de Maastricht et qui succède au principe d'autonomie de la CPE par rapport aux Communautés. Mais c'est aussi l'héritage d'une certaine culture collégiale en matière de politique étrangère initiée à partir de la CPE fondée sur les évolutions des obligations d'information et de concertation

Quelques caractéristiques générales qu'il convient de conserver à l'esprit pour bien comprendre la PESCD : c'est d'abord l'ambiance générale d'intergouvernementalisme mais qui n'est pas exclusive, c'est aussi l'articulation de la PESCD avec l'action extérieure communautaire, c'est également l'hétérogénéité du 2^{ème} pilier qui n'es pas si monolithique que ce que l'on tend généralement à nous le faire croire, c'est enfin la réalité incontestable de la PESCD qui au-delà de la dénonciation (trop ?) systématique de ces lacunes se développe bel et bien

- **la logique intergouvernementale** du deuxième pilier fait partie des principes fondamentaux qui le commandent. Cependant il est important de conserver à l'esprit qu'aucune des deux logiques supranationale ou intergouvernementale n'existe à l'état pur ni dans le premier pilier ni dans les piliers intergouvernementaux et qu'en réalité elles sont souvent étroitement imbriquées, la mixité des 2 logiques caractérisant la construction communautaire ; A titre d'exemple de l'irruption d'une dose de logique d'intégration dans le 2^{ème} pilier , je rappellerai l'existence au niveau de l' UE des structures militaires intégrés comme l'Etat major qui, est –il besoin de le rappeler, est une structure permanente de même qu'elle nous rappelle, qu'en matière d'outils militaires, l'intégration prend un tout autre sens que celui auquel sont habitués les juristes et politistes. On aura également l'occasion de revenir sur les progrès certes modestes de la majorité dans le fonctionnement de la PESC qui tend à démontrer que la forteresse de l'unanimité n'est pas si imprenable qu'on pourrait le croire. L'analyse du deuxième pilier ne saurait donc échapper à cette obsession existentielle qui caractérise tout développement de la construction communautaire. Si d'aucuns se sont interrogés sur le sexe des anges la construction communautaire comme le 2^{ème} pilier ne cessent d'être interpellée sous l'angle de la communautarisation de l'intergouvernemental et de l'intergouvernementalisation du communautaire

- **l'articulation de la PESC avec le pilier communautaire** et son action extérieure de type économique existe : elle est rendue nécessaire au regard de la difficulté fréquente qu'il peut y avoir à dissocier le politique de l'économique. Ainsi Le traité de Rome avait –il déjà perçu cette difficulté en intégrant dans son dispositif de marché commun des impératifs de politique étrangère nationale. Les spécialistes connaissent bien ce qu'il est coutume de qualifier de « réserves de sécurité » du traité de Rome. Ce dernier par exemple autorise

par son article 296 les Etats à déroger aux règles générales du droit communautaire dans le domaine de la production ou du commerce des armes. De la même manière l'article 297 reconnaît-il le droit de l'Etat membre à déroger temporairement à ses obligations communautaires en cas de survenance de guerre ou de menace de guerre. La nécessité d'articuler ensemble les deux types d'action extérieure est également prise en compte par le traité de Maastricht qui l'organise de manière explicite en matière de sanctions économiques ou encore de financement de la PESC.

- l'absence de monolithisme du 2^{ème} pilier est également une caractéristique souvent oubliée. En réalité le 2^{ème} pilier ce sont trois champs d'action assez différents auxquels correspondront des objectifs et des missions assez distinctes : objectifs et missions à caractère diplomatique pour la PESC, objectifs de gestion des crises dans le cadre des missions de Petersberg pour une politique de sécurité qui exclut la défense collective toujours interdite (mais jusqu'à quand ?), objectifs de développement des capacités militaires et de développement industriel et d'eupéanisation de la RED et des marchés publics pour une politique de l'armement qui commence à poindre avec la création de l'agence européenne de défense en 2003 et son entrée en fonction en Juillet 2004.

Au-delà de ces quelques remarques introductives, trois idées force me paraissent pouvoir introduire nos débats.

1 : si la PESC et la PESD sont ou ignorées ou mal évaluées notamment par une dénonciation systématique de leur impuissance, il n'en reste pas moins vrai qu'elles sont d'ores et déjà une réalité.

2/ cette réalité résulte d'une dynamique institutionnelle et fonctionnelle qui doit beaucoup à la révision rampante, et au pragmatisme.

3/ Cette dynamique pour être réelle est perfectible et passe par la résolution d'un certain nombre de défis (dépasser la non ratification, conjuguer la « vision » et « la boîte à outils », réfléchir sur l'intégration en matière de PESC et de PESD).

I.– La PESCD, réalité méconnue mais indéniable

Si tout un chacun connaît la formule du géant économique et du nain politique il me paraît que cette qualification résulte plutôt de la méconnaissance de l'acteur international que constitue l'Union, méconnaissance qui s'enracine notamment dans le manque de lisibilité de son action diplomatique et sécuritaire qui n'en est pas moins réelle. J'en veux pour preuve le fait qu'aujourd'hui son action s'étend sur tous les continents et qu'elle est à la tête d'une boîte à outils diversifiée reposant sur toute une gamme instruments. S'est ainsi progressivement construite une culture diplomatique commune qui favorise lentement mais sûrement au sein de l'Union l'émergence d'une vision des affaires du monde autonome et spécifique fondée sur la défense de ses intérêts et de ses valeurs et lui permet dans bien des grands dossiers d'afficher sa différence.

A/ L'UE est capable aujourd'hui de développer une action diplomatique et sécuritaire sur tous les continents.

Très peu de régions du monde échappent en effet à ses interventions qu'elle développe souvent en coordination avec de très nombreux partenaires.

Elle participe au quartet sur le processus de paix au Proche Orient et par ses opérations civiles entretient une présence en Palestine en même temps qu'elle constitue le plus gros contributeur de l'assistance économique apportée aux palestiniens.

. Elle est partie prenante au dossier nucléaire iranien à propos duquel elle s'érige souvent en porte parole de la Communauté internationale pour faire entendre une autre approche que celle Washington..

Elle a joué un rôle important dans la transition politique de l'Ukraine en 2004.

Elle a été sollicitée par les parties prenantes pour superviser la mise en œuvre de l'accord de cessez le feu à ACEH qui a mis fin à un conflit indonésien de plus de 30ans et collabore dans cette région avec 5 Etats membres de l'ASEAN.

Elle développe son action et militaire en Afrique où elle répond à la sollicitation de l'ONU à deux reprises au profit de la RDC en 2003 par l'opération Artemis (sécurisation de la ville de Bunia en permettant mise en place de la MONUC) et en 2006 pour accompagner et sécuriser le processus électoral. Ces deux opérations militaires sont complétées par de nombreuses opérations civiles mais surtout par la mission de coopération EUSEC Congo dans le domaine de sécurité visant à accompagner la RDC dans sa réforme institutionnelle de sa défense (réforme de sa chaîne de paiement des soldes et prise en charge de centres de brassage)

Toujours sur ce continent africain, elle développe une coopération avec l'Union africaine au Darfour en apportant à cette dernière un soutien civil et militaire dont on attend qu'il puisse à la fois venir en aide aux populations civiles mais aussi renforcer les capacités africaines de réponse aux crises.

B/ L'UE est à la tête d'une boîte à outils diversifiée reposant sur une gamme d'instruments, économiques diplomatiques et militaires qu'elle peut décliner successivement, parallèlement et de manière complémentaire en utilisant de manière non négligeable « la carotte et le bâton » dans ses coopérations et dans ses activités de prévention et de gestion des crises.

La mobilisation des instruments de l'action extérieure

économique à l'appui de l'action diplomatique est tout à fait significative, qu'il s'agisse de la politique commerciale et de la conclusion d'accords préférentiels ou de libre échange, de l'assistance technique et financière de la coopération au développement ou encore de l'aide humanitaire. L'union n'a pas hésité à « politiser » ces instruments économiques comme en témoignent les pratiques des « dialogues politiques » ou encore celles de la « conditionnalité politique ».

De la même manière la levée du veto britannique lors du sommet de ST Malo a permis de rajouter dans la boîte à outils ceux propres à la PESD en autorisant le développement de capacités militaires que l'UE peut mettre au service d'opérations extérieures. L'irruption de cette nouvelle logique militaire a considérablement modifié l'ambiance générale de l'action extérieure de type politique qui n'est plus seulement l'affaire des diplomates et a posé naturellement en termes singulièrement renouvelés la question du partenariat avec l'OTAN. On est ainsi passé d'un concept de pilier européen de défense au sein de l'Otan à la construction d'une Europe de la défense autonome et qui dialogue sur un pied d'égalité avec l'OTAN en même temps qu'elle institutionnalise son partenariat avec l'ONU pour les opérations de maintien de la paix

C /L'UE a désormais acquis une culture diplomatique commune où le syndrome du cavalier seul des Etats qui a si fort gêné les premières années de la CPE, tend à reculer davantage. Toutes les grandes crises internationales dont l'évaluation et l'analyse communes ont été favorisées grâce à des instances comme l'UPAR ou le SITCEN sont ainsi évoquées systématiquement en commun afin de connaître et débattre des positions nationales. Cette concertation systématique est désormais largement finalisée vers l'objectif d'arrêter une position commune. Cette dernière liera les Etats au lieu de

constituer comme sous la CPE une simple référence pour la politique nationale. L'UE peut alors la faire entendre dans le cadre d'une action diplomatique commune et enfin le cas échéant intervenir sur le terrain par des actions communes civiles ou militaires. Il existe donc bien un réflexe européen en matière de politique étrangère et de sécurité, entretenu par un maillage institutionnel et normatif au plan européen y compris sur le terrain comme en témoignent les représentants spéciaux. Mais ce maillage existe aussi au plan des administrations nationales qui se sont reconfigurées pour prendre en charge cette dimension européenne commune qui est devenue une partie intégrante et incontournable de la politique nationale. Il ne faut pas oublier en effet que l'absence de transferts de compétence en matière de politique étrangère et de sécurité, en laissant subsister les politiques nationales, nécessite d'apporter un soin tout particulier au développement des synergies entre tous les niveaux d'action, européen et des Etats membres.

D/L'UE est désormais de plus en plus capable de promouvoir sa vision particulière du monde et des relations internationales et de faire entendre sa différence. L'adoption en Décembre 2003 de la stratégie européenne de sécurité propose une analyse commune des défis qui caractérisent la société internationale de l'après guerre froide (guerres, pauvreté, maladies, dépendance énergétique) et des menaces extérieures qui pèsent sur la sécurité de l'UE (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux, défaillance des Etats, criminalité organisée) et pour lesquelles elle doit développer des réponses adéquates et ce dans le respect des valeurs qui lui sont propres. Ces valeurs sont connues : défense du multilatéralisme contre l'unilatéralisme, récusation du culte de la force et des options du tout militaire au profit d'une gestion mixte des crises privilégiant les instruments de la gestion civile, disqualification de la guerre regardée comme l'arme du dernier recours et non pas comme un possible instrument de prévention,

pluralisme et tolérance pour une meilleure prise en compte des diversités, strict respect des droits de l'homme et du droit humanitaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. C'est bien ce socle de valeurs qui caractérise ce que l'on appelle parfois l'éthique de la PESCD est qui est à l'origine d'une doctrine dite de gouvernance sécuritaire faisant notamment appel à tous les acteurs et non pas seulement aux gouvernants avec une forte mobilisation de la société civile

Si donc la PESD et la PESD constituent aujourd'hui une réalité indéniable, c'est parce qu'elles ont bénéficié d'une dynamique d'institutionnalisation et de « constitutionnalisation » progressive dont je souhaiterais rappeler les principaux éléments .

II – La PESD et la PESD, une incontestable dynamique d'institutionnalisation sous les auspices de la révision rampante

12

L'une des caractéristiques majeures de la PESD et de la PESD est bien de s'être développée souvent à la marge des grands Rendez vous de la révision lourde des traités qui souvent se contentent d'entériner, par un procédé de codification de lege lata, des avancées qui ne doivent rien aux périlleux exercices des Conférences intergouvernementales de révision. Il s'agit là peut être d'un atout trop ignoré de la logique intergouvernementale qui, si tous les Etats sont d'accord, peut autoriser des avancées significatives. On constate ainsi que l'Acte unique de 1986 ne fait qu'entériner le dispositif de la CEE mis en place à partir de plusieurs sommets européens. De la même manière en 2000 le traité de Nice ne fera que ratifier et constitutionnaliser les décisions majeures pour la naissance de la PESD prises lors des

sommets de Cologne et d'Helsinki en 1999, avancées rendues possibles par le déverrouillage de l'opposition britannique lors du sommet franco britannique de Saint Malo de 1998

C'est donc bien cette dynamique d'institutionnalisation souvent informelle qui caractérise la montée en puissance somme toute assez rapide de la PESDC. Cette dynamique est perceptible tant au niveau des structures, des instruments et des procédures qui en commandent l'adoption, des missions et champ d'intervention mais aussi des capacités militaires et civiles

A/La dynamique de l'architecture institutionnelle

Au-delà de la mobilisation des institutions reines du système de l'Union qui vont développer une action PESD avec un statut et selon des modalités différentes de ceux qui régissent le premier pilier, c'est bien l'existence de structures ad hoc propres à la PESCD ainsi que l'institutionnalisations de partenariats indispensables à sa mise en œuvre qui caractérisent une architecture institutionnelle qui n'a cessé de progresser

1/La dynamique des institutions de l'UE dans leur statut PESCD

Le Conseil dont on sait bien qu'il est l'instance majeure de la PESCD pour laquelle il dispose d'un statut renforcé au regard de celui qui est le sien dans le premier pilier puisqu'il cumule les fonctions d'initiative de décision et d'exécution possède aujourd'hui des rouages assez efficaces pour faire face à cet éventail très large de responsabilités. Lors du Conseil européen de Séville de 2002 a été créé le CAGRE, formation spécialisée du Conseil pour l'ensemble de l'action extérieure économique et politique. C'est cette formation qui, selon la constitution, devait échapper à la présidence tournante et être présidée par le Ministre des affaires étrangères, Vice président de la Commission. De la même manière le Conseil pour l'exercice de ses responsabilités bénéficie de l'assistance du COREPER

réintroduit dans la chaîne de décision par le Traité de Maastricht et son principe d'unité institutionnelle ainsi que des instances ad hoc propres à la PESCD.

La Commission est pleinement associée à la PESCD pour laquelle elle ne dispose cependant pas du même statut que pour le premier pilier. Loin en effet de profiter du monopole de l'initiative, elle peut depuis le traité de Maastricht l'exercer mais en la partageant avec la Présidence et les Etats membres. De la même manière la Commission n'est pas l'instance d'exécution sauf lorsque par application du dispositif du traité sur l'Union autorisant le financement d'une action PESC sur le budget communautaire elle sera réintroduite dans le circuit de l'exécution en tant que pouvoir d'exécution du budget communautaire. Cette règle considérée comme une exception dans le traité de Maastricht deviendra la règle avec le Traité d'Amsterdam et sera directement à l'origine en 1997 d'un très important accord interinstitutionnel sur le financement de la PESC

Ainsi le Parlement dont, l'article 21 du TUE rappelle qu'en matière de PESCD il n'est pas codécideur mais est simplement consulté et régulièrement tenu informé par la présidence et la Commission, peut-il regagner ses galons en tant que pouvoir budgétaire et en votant chaque année le budget de la PESC

2/La dynamique des instances ad hoc propres à la PESCD

Le Haut Représentant crée par le traité d'Amsterdam et dont on craignait, pour reprendre la formule de M. Vedrine, qu'il soit beaucoup plus « sous la table » qu'« autour de la table » des grandes négociations diplomatiques, constitue certainement l'une des avancées les plus notables de la PESCD. Ce n'est donc pas un hasard si le traité établissant la Constitution prévoyait de s'appuyer sur le renforcement considérable de cette instance en la transformant en Ministre des affaires étrangères, Vice Président de la commission. Une analyse approfondie de

son nouveau statut (pouvoir d'initiative, présidence du Conseil CAGRE, représentation de l'Union et conduite des dialogues politiques) permet de démontrer sa valeur ajoutée considérable par rapport à l'ancienne instance du Haut représentant. Et l'on sait bien que cette réforme est considérée comme prioritaire parmi celles qui pourraient être envisagées y compris en dehors d'un nouveau traité

La création du COPS, constitue une valeur ajoutée significative par rapport à l'ancien CoPo créé dans le cadre de la CPE ; Il s'agit en effet d'une instance permanente qui dans l'exercice de ses missions d'assister par ses avis le Conseil et d'exercer, sous sa responsabilité le contrôle politique et la direction stratégique des missions de la PESD, a élaboré des méthodes de travail de plus en plus efficaces. Il dispose ainsi de son propre organe de préparation des travaux, le **groupe Nicolaidis** et d'un système de points de procédures et de discussion très proche de celui du COREPER avec lequel il a réussi à normaliser des relations de prime abord un peu difficiles

UPPAR (unité politique de planification et d'alerte rapide)

Trouvant sa source dans la déclaration n° 6 annexée au Traité d'Amsterdam et mise en place à l'Automne 1999, cette instance qui ne doit pas être confondue avec le SITCEN est placée sous l'autorité directe du Haut Représentant. L'origine diversifiée des personnels qui la composent (Secrétariat général du Conseil, Commission, Etats membres, UEO) vise à favoriser la cohérence de l'action extérieure de l'UE. L'objectif qui a présidé à sa création est de doter l'UE d'une capacité collective et globale d'analyse des situations. Réservoir de diplomates généralistes il lui revient de « penser les affaires politiques » et de proposer des options pour les priorités stratégiques de la PESD.

Le SITCEN ou centre de situation conjointe directement rattaché au Haut représentant qui fonctionne 24 heures sur 24 et permet à l'UE de disposer d'une capacité commune de renseignement, et d'analyse de ces derniers pour l'alerte rapide pour la gestion des crises. Il s'agit d'une structure de renseignements qui fonctionne à partir des informations ouvertes ou non des Etats membres et qui est tout à fait essentielle pour la conduite des opérations militaires

Le Comité militaire qui rassemble les chefs d'états major des Etats membres bénéficie d'une Présidence qui échappe au système de la Présidence tournante. Il témoigne s'il en était besoin que l'efficacité de l'intégration militaire ne saurait s'accommoder des exercices d'équilibrisme institutionnel propre à la méthode communautaire. Ce comité joue un rôle très important pour le développement des capacités, l'approfondissement des concepts et doctrines relatifs aux opérations militaires. Bref en tant qu'instance militaire au plus haut niveau il assiste par ses conseils et avis les instances politiques que sont le Conseil et le COPS pour l'élaboration et la mise en œuvre du renforcement des capacités ainsi que des opérations extérieures

L'Etat major de l'UE s'acquiesce sous l'autorité du Comité militaire de trois fonctions opérationnelles majeures : l'alerte rapide, l'analyse de la situation et la planification stratégique. Il assure la liaison entre le Comité militaire de l'UE et les moyens militaires mis à la disposition de l'UE.. Pour renforcer sa capacité opérationnelle pour la gestion des crises l'Etat major a connu en 2006 une innovation majeure résultant de la création en son sein d'une cellule civilo-militaire pour l'accompagner dans une démarche globale de son action opérationnelle. Cette cellule composée d'éléments civils et militaires a été mise sur pied pour répondre au fait que la plupart des opérations extérieures de l'Union comprendront des composantes à la fois civiles et militaires et nécessitent par la même une gestion coordonnée de ces deux composantes.

L'Agence européenne de défense est la dernière née des instances ad hoc de l'architecture institutionnelle. Entrée en fonction en Juillet 2005, opérationnelle depuis 2005, elle compte environ 80 personnes et bénéficie d'un budget annuel d'environ 20 Millions €. Cette Agence de l'Union s'est vu confier des tâches à la fois politiques et économiques. Elle est ainsi chargée d'appuyer le développement des capacités militaires (identification des lacunes capacitaires et programmes de comblement de ces lacunes). Par ailleurs elle a pour mission de promouvoir la coopération industrielle et la recherche et le développement en même temps qu'elle est appelée à accompagner la libéralisation des marchés publics de la défense Il s'agit pour cette structure qui peut faire se rencontrer les Etats membres à des niveaux aussi diversifiée que ceux des ministre de la défense, des directeurs de l'armement, des directeurs de projets de recherche , des responsables du développement des capacités, de favoriser une lecture coordonnée de la problématique armement

3/La dynamique des partenariats

Le tableau de l'architecture institutionnelle de la PESC, pour être complet doit intégrer les mécanismes de concertation avec d'autres organisations avec lesquelles elle est amenée à coopérer et ce de plus en plus souvent pour l'exercice de ces missions.

La coopération avec l'ONU est fondée sur la déclaration commune de 2003 qui aménage les principes généraux de la coordination interinstitutionnelle dans les domaines **de la planification** (assistance réciproque et développement des contacts et coopérations entre les unités de planification), de **la formation** (établissement de normes, de procédures pour les personnels civils et militaires, **de la communication** (coopération entre les centres de situation) **et du développement des meilleurs pratiques** (échange des enseignements tirés). L'opération Artémis en RDC a permis de montrer que l' UE pouvait se déployer rapidement à la demande de l'ONU . Elle a été considérée comme un succès.

La coopération interinstitutionnelle avec l'OTAN s'inscrit dans le contexte délicat des différentes lectures possibles du partenariat euro atlantique et qui voit régulièrement s'affronter européens et atlantistes en matière de PESD. Les premiers souhaitent affirmer toujours plus l'autonomie de la PESD notamment dans sa capacité de décider et d'agir lorsque les intérêts européens sont en jeu. Comme vous le savez l'accès garanti de l'UE aux moyens et capacités de l'OTAN a fait l'objet d'un accouchement dans la douleur par les accords de « Berlin plus » de 2002. **Cependant aussi curieux que cela puisse apparaître Berlin PLUS plombe d'une certaine manière le développement du Partenariat pour la gestion des crises.** En effet l'UE à Copenhague en 2002 a admis que les arrangements soient limités aux seuls Etats membres qui appartiennent à l'Alliance ou y sont associés par le partenariat pour la Paix. De son côté l'OTAN a élargi cette restriction à toutes les coopérations stratégiques UE OTAN. **Ainsi aujourd'hui le dialogue OTAN UE est-il limité aux opérations Berlin PLUS (actuellement l'opération ALTHEA en B Herzégovine)**

B/La dynamique des instruments et des procédures commandant leur adoption

L'une des innovations majeures proposées par la PESD par rapport à la CPE est certainement d'avoir rajouté aux instruments de la diplomatie traditionnelle (information, consultation, concertation) des instruments normatifs. La PESD franchit un cap substantiel en accédant à la normativité. Il ne s'agit certes pas de proposer un ordre juridique hiérarchisé de type kelsenien mais de développer un éventail d'actes juridiques à caractère unilatéral, les positions communes ou les actions communes qui lient les Etats membres dans l'élaboration et la conduite de leur propre action nationale.

Le Traité d'Amsterdam est venu compléter la typologie initiale du traité de Maastricht en rajoutant aux positions

communes et actions communes arrêtées par le Conseil les stratégies communes décidées par le Conseil européen. La stratégie commune se présente comme un acte à caractère programmatique visant dans un temps limité (4ans) dans une démarche globalisée de l'action extérieure à identifier des actions communautaires du premier pilier ainsi que des actions PESC soit au profit d'un Etat tiers (la Russie en 98, l' Ukraine en 99) soit au profit d'une région(méditerranée en 2000). Un avantage particulier de la stratégie commune était de permettre le déverrouillage de l'unanimité puisque toute position ou action commune adoptée sur la base d'une stratégie commune pouvait l'être à la majorité qualifiée.

Mais l'appareil normatif de l'Union en matière de PESCD a connu un développement supplémentaire par la reconnaissance grâce aux traités d'Amsterdam et de Nice de son treaty making power et ce alors même que l'Union, contrairement à la Communauté, n'a pas la personnalité juridique. Au-delà de la curiosité juridique que constitue cette innovation on remarquera que c'est très fréquemment aujourd'hui que la PESCD mobilise son treaty making power notamment pour conclure des accords avec les Etats tiers de plus en plus nombreux qui participent à ses opérations extérieures

Les procédures décisionnelles de la PESCD pour les positions et actions communes s'inscrivent dans la logique particulière de l'intergouvernementalisme et sont par voie de conséquence commandées par l'unanimité qui seule permet de garantir le strict respect de la souveraineté de l'Etat. Ce dernier n'a pas entendu en effet dans les domaines de la PESC et de la PESD opérer un transfert de compétence. On soulignera néanmoins que l'introduction dans le processus décisionnel de la PESC, et ce à doses homéopathiques, de techniques visant à assouplir l'unanimité. Outre l'exemple déjà souligné des stratégies communes, l'introduction par le traité d'Amsterdam

de l'abstention constructive témoigne de l'évolution. Il s'agit d'une technique qui permet l'adoption de la décision alors même que certains Etats se sont abstenus, leur abstention ne valant pas veto. On soulignera cependant que ces ouvertures sont limitées à la PESC et ne valent pas pour la PESD et ses décisions ayant des implications militaires

L'abstention constructive introduite à l'article 23 TUE par le traité d'Amsterdam a souvent été présenté comme un substitut à l'inapplicabilité au deuxième pilier de la coopération renforcée qui permet à un groupe d'Etats de mobiliser l'Union et ses institutions pour développer des activités qui seront limitées à un groupe pionnier et qui resteront ouvertes aux Etats qui tout en n'ayant pas participé dès le début voudraient les rejoindre. Or il n'est pas inintéressant de constater au regard de la grille de lecture qui est la nôtre, à savoir la dynamique institutionnelle et fonctionnelle de la PESCD, que ce que le traité d'Amsterdam avait refusé à la PESC, le traité de Nice le lui a accordé. On constate ainsi que le deuxième pilier est très ouvert aux techniques de différenciation qui ne se résument pas aux coopérations renforcées. En effet l'article 17 TUE autorise expressément les Etats à développer entre eux et cette fois-ci en dehors de l'Union des coopérations particulières qui sont directement à l'origine de ces forces européennes spécifiques que les Etats qui en font partie peuvent décider collectivement de mettre à disposition de l'UE pour ses opérations extérieures. La toute dernière née de ces forces étant la gendarmerie européenne créée entre 5 Etats membres (France, Italie, Espagne, Portugal, Pays bas) en 2005 ce qui me fournit une excellente transition pour vous parler de la dynamique capacitaire

C/La dynamique des capacités

Le traité d'Amsterdam avait prévu d'élargir les missions de l'UE à la gestion des crises, avec les missions

dites de Petersberg. Il préfigurait déjà que l'on ne pourrait pas indéfiniment satisfaire de la répartition des tâches imaginées par le traité de Maastricht entre l'UE, maître d'ouvrage et l'UEO Maître d'œuvre et bras armé de la première.. La levée du veto britannique à ST Malo va précipiter les choses, autoriser le transfert des responsabilités opérationnelles de l'UEO à l'UE et bien sûr dès les Conseils européens d'Helsinki de 1999 et de Santa Maria de Feira arrêter les objectifs globaux capacitaires de la force de réaction rapide européenne. Ces capacités qui sont bien connues sont à la fois militaires (60 000 hommes déployés en 60 jours pour une année) et civiles (aujourd'hui 6000 policiers, 630 experts état de droit, 5000 experts protection civile).

Elles ont été construites sur la base des objectifs et du catalogue de force arrêté par le Conseil et ce dans le cadre de conférences d'engagement capacitaires auxquelles ont été conviés les Etats candidats avec la date butoir de 2003. Entre temps lors du sommet de Laeken a été adoptée la fameuse déclaration d'opérationnalité qui signifie simplement que la PESD a ses structures (COPS, EMUE, CMUE) de gestion de crises. Cela ne signifie pas que les objectifs capacitaires sont atteints puisqu'on s'était donné pour ce faire jusqu'en 2003. On constatera simplement que tout est allé assez vite, que la dynamique a été bien réelle, et qu'elle se poursuit puisqu'aujourd'hui on travaille sur de nouveaux objectifs (2008, pour les capacités civiles, 2010 pour les capacités militaires).

Ces nouveaux objectifs capacitaires, qui sont présentés comme la réponse du système à la stratégie de sécurité de 2003 et à l'identification de ses priorités, sont beaucoup plus qualitatifs que quantitatifs. S'agissant par exemple des capacités militaires l'objectif est celui de groupements tactiques nationaux ou multinationaux de 1500 hommes pour des opérations de 30 à 120 jours. Ces forces mises à la disposition selon un système de rotation prédéterminée se caractérisent surtout par une capacité de projection plus rapide (10 jours au lieu de 2 mois)

Comme nous avons eu l'occasion de le constater, La PESC et la PESD sont de véritables réalités qui s'inscrivent dans un processus véritablement dynamique. Est-ce à dire que que l'œuvre est achevée. Certainement pas. Il s'agit de politiques qui sont éminemment perfectibles ce qui me conduit à évoquer ce que pourraient être les lignes forces en matière de perspectives

III - Quelles perspectives pour le futur développement de la PESCD ?

S'agissant de ce que l'on a pris l'habitude de qualifier de « boîte à outils » de la PESCD, il existe un certain nombre de pistes qui sont bien connues parce qu'elles ont fait l'objet d'une identification précise dans le cadre du traité constitutionnel qui propose nombre de réformes qui touchent aussi bien l'architecture institutionnelle, que les instruments ou encore les procédures.

Certes le Traité constitutionnel est, on le sait bien gelé, mais je crois qu'il faut néanmoins prendre le temps de l'évoquer car au-delà du nouveau cadrage juridique qu'il propose, il est l'expression de ces nouvelles lignes forces qui commandent désormais le renforcement de la boîte à outils dont on sait bien qu'elle ne suffira pas à elle seule à répondre à tous les défis. Outre la réflexion, qui est certainement la plus facile et qui porte sur les moyens, la question de la capacité de l'Union d'appréhender la société internationale et de développer une vision prospective du monde de demain, où elle pourra véritablement peser, doit être posée.

Or conquérir le statut d'acteur véritable et capable de promouvoir efficacement son modèle de gouvernance internationale implique que l'Union puisse surmonter les difficultés liées à la schizophrénie ambiante de son action extérieure.

A/ Les pistes explorées par le Traité Constitutionnel pour l'amélioration de la boîte à outil.

Elles sont d'ordre institutionnel, instrumental mais aussi procédural

1/ S'agissant de l'architecture institutionnelle

trois innovations majeures ont été proposées par le Traité constitutionnel en plus bien évidemment de la Présidence élue du Conseil européen : le Ministre des affaires étrangères, le service européen en matière d'action extérieure et bien évidemment l'Agence européenne de défense

• **Le Ministre des affaires étrangères**, institué par l'article I-28 est aussi Vice Président de la Commission. Cette double casquette comme le renforcement de ses compétences si on les compare à celles du Haut représentant montrent bien le changement significatif des perspectives et la montée en puissance de cette nouvelle instance qui n'est plus seulement une instance PESCD mais bien plutôt une instance qui a vocation à couvrir l'ensemble de l'action extérieure de l'UE.

On peut rappeler très brièvement les éléments les plus significatifs de cette montée en puissance :

- En premier lieu la double casquette lui permet d'appréhender l'action extérieure dans sa globalité, économique par sa Vice Présidence de la Commission, PESC et PESD par le statut qu'il hérite du haut représentant.

- En deuxième lieu il gagne le pouvoir le pouvoir d'initiative dans le champ de la PESC et de la PESD soit autonome (art III-299.1) soit conjointement avec la Commission (III-299.2).

- En troisième lieu il assure la présidence du Conseil dans sa composition CAGRE (art I-28.3).

- Enfin il développe d'importantes fonctions de représentation de l'UE dont certaines lui sont même réservées

on pense à celle l'Union auprès du Conseil de sécurité (III-304.2-3) dès lors qu'il existe une position commune de l'UE sur le thème inscrit à l'ordre du jour ou encore la conduite des dialogues politiques (art.III-304) etc....

- **S'agissant enfin de la création du service européen en matière d'action extérieure** (art III-296) qui devait être placé sous l'autorité du Ministre des affaires étrangères, sa triple composition de personnels empruntés aux services du Conseil, de la Commission et des corps diplomatiques des Etats aurait permis de renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action extérieure y compris naturellement de sa dimension PESC et PESD.

- **Quant à l'Agence européenne de défense**, elle a avait certes été introduite dans la Constitution, mais on n'a bien vu que les Etats n'ont pas attendu la Constitution et ses péripéties pour la mettre en œuvre

2/En ce qui concerne les instruments de la PESC et de la PESD les innovations proposées par la Constitution ne sont pas négligeables **qu'il s'agisse des perfectionnements des techniques de flexibilité ou encore de l'introduction de clauses particulières visant à renforcer la solidarité entre les Etats membres.**

Deux nouveautés concernent le renforcement des techniques de flexibilité :

- **la première de ces nouveautés est la suppression de l'interdiction de recourir aux coopérations renforcées dans le domaine de la PESD** posée par le traité de Nice qui tout en acceptant d'élargir les coopérations renforcées à la PESC les avaient exclues pour les décisions ayant des implications militaires ;

- **la seconde de ces nouveautés est la création dans le domaine de la PESD des coopérations structurées permanentes** (art I-40.6) dont la valeur ajoutée par rapport aux coopérations renforcées pouvait s'avérer prometteuse : au-delà des points communs entre les 2 mécanismes(principe d'ouverture à tous les Etats, non intégration dans l'acquis communautaire opposable aux candidats, vérification de la cohérence par le MAE avec la PESC et par la Commission avec les politiques communautaires) , la coopération structurée permanente précisée au protocole n°23 se caractérise par sa souplesse (pas de seuil minimal d'Etats participant, pas de clauses de dernier ressort etc.).

Pour conclure sur les changements proposés concernant les instruments, le Traité contient deux clauses qui ont été abondamment commentées :

- **la clause de défense mutuelle prévue aux articles I- 41.7 et III-214 a** parfois été présentée comme une première étape dans l'éventuelle absorption par l'UE de la clause de défense collective du traité de l'UEO.

- **la clause de solidarité prévue à l'article 1-43 pose** le principe nouveau de la solidarité entre les Etats membres en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle et **autorise la mobilisation des moyens de l'Union y compris militaires**

3/Enfin pour conclure définitivement le chapitre de la Constitution, on dira quelques mots **des innovations touchant aux des procédures** décisionnelles et plus particulièrement à l'irruption d'un nouveaux cas de recours à la majorité

- **c'est ainsi que les articles 40 et III-300 rajoutent aux cas de majorité qualifiée déjà existant** (actions ou positions du Conseil pris sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et les objectifs

stratégiques de l'UE, mise en œuvre d'une action ou position commune, nomination des représentants spéciaux) **l'hypothèse de l'adoption par le conseil d'une décision prise sur initiative du MAE** (à la suite d'une demande spécifique du Conseil européen)

B/ Au delà de la boîte à outils, les défis d'une véritable vision de l'action extérieure intégrée propre à l'objet politique non identifié

Au delà du traité constitutionnel et de sa boîte à outils, les spécialistes de la prospective en matière de relations internationales s'attachent à dessiner le monde de demain pour dresser les contours de ce qui pourrait être un nouveau concept stratégique de l'Union. Cependant quel que soit le nouveau contexte international auquel elle sera confrontée, l'Union, objet politique non identifié devra relever ses défis internes qui sont d'abord ceux d'une action extérieure intégrée ou véritablement globale

26

1/Penser ensemble le monde de demain et la capacité de l'Europe de peser sur un monde multipolaire et « désoccidentalisé »

En réalité, sans doute s'agit-il pour les experts en prospectives de réfléchir à de nouvelles propositions pour des actualisations voire modifications de la stratégie de sécurité de l'Union. C'est bien évidemment d'abord l'analyse du contexte de sécurité qui focalise les attentions dans une société internationale version 2025 qui sera profondément bouleversée et dont il faut tenter d'imaginer les grandes lignes force. Les Etats-Unis seront –ils encore en situation d'hyper puissance capable d'imposer l'unilatéralisme dans la conduite des relations internationales ou au contraire en position de grande puissance obligée de composer avec les autres pôles de puissance ? La société

internationale de demain où les occidentaux pour les raisons démographiques que l'on connaît seront largement minoritaires ne sera –telle pas très fortement « désoccidentalisée » ? Est ainsi posée à terme la question de la mise en synergie de la défense des intérêts occidentaux et très certainement la redéfinition en ce sens du partenariat euro atlantique condamnant en quelque sorte les américains et les européens à s'entendre. Quelle vision du monde et donc quelle stratégie doit –on attendre des pays émergents dont certains peuvent être tenté par la voie d'un unilatéralisme renouvelé (la Chine ?) et d'autre développer leur propre conception d'un multilatéralisme plus équilibré et tenant mieux compte de leurs intérêts. Quelle sera la situation exacte de la Russie et sa capacité à peser sur les affaires du monde ? Bien évidemment au-delà de ce contexte renouvelé c'est bien la question centrale de ce que sera l'Europe en 2025 et sa capacité à développer la stratégie adéquate pour affronter ce nouveau contexte qui focalise l'attention des experts en prospectives. Il reviendra ainsi à ces derniers de contribuer par leurs réflexions à la définition par les politiques des objectifs stratégiques de l'Union.

2/Développer une action extérieure véritablement intégrée de l'Union

Cette action extérieure intégrée n'est sans doute pas celle de la méthode communautaire et du transfert de compétences. C'est surtout vrai pour l'action extérieure de défense. Si celle-ci est à l'heure actuelle réduite pour l'essentiel aux missions de Petersberg pour cause d'incompétence de l'UE en matière de défense collective, elle implique le recours aux capacités, certes de l'Union, mais mises à sa disposition par les Etats membres de manière très inégale (Le Royaume Uni et la France fournissant les deux tiers des moyens militaires). On conçoit mal qu'un des gros contributeurs puisse être contraint par le jeu de la majorité à fournir ses moyens pour une opération extérieure à la réalisation

de laquelle il n'aurait pas souscrit. Il est vrai que d'autres champs d'action de la politique de défense comme la politique de l'armement se prêtent mieux à la méthode communautaire du traité de Rome au regard de leur dimension économique et industrielle ; Ce n'est donc pas un hasard s'ils « subissent » les irrptions de la logique intégrée comme en témoignent certaines initiatives de la Commission (réglementations des biens à double usage, livre vert sur les marchés publics de la défense etc.)

L'action action extérieure intégrée, évoquée de plus en plus par les spécialistes est en réalité celle du renforcement de la cohérence pour une véritable approche globale qui puisse ménager à la fois la cohérence verticale et la cohérence horizontale. Par la première on entend la mise en synergie de l'action propre à l'Union avec celle des Etats membres. Ces derniers continuent en effet de développer une action nationale dans les domaines de la politique étrangère, de la coopération au développement, de l'action humanitaire, de l'assistance technique et financière et bien sur dans les différents domaines de la défense. Par la seconde on comprend la coordination renforcée (selon des méthodes très perfectibles) au sein des différents piliers (communautaire et de l'Union), mais aussi bien sur inter piliers.

Telle est en effet le grand défi propre à l'Union dans sa recherche pour devenir un acteur véritable sur la scène internationale : conjuguer ensemble une nécessaire vision globalisée de l'action extérieure et son mode de fonctionnement schizophrénique liée à l'existence des piliers qui développent chacun une action extérieure. Ce défi, faut-il le rappeler, l'Union doit l'assumer dans un contexte particulier qui est celui d'un système très strict d'attribution de compétences. Ce dernier est d'autant plus encadré par les Etats qu'il touche de près à ce qu'ils ne sont pas loin de considérer comme l'irréductible sanctuaire de leur souveraineté.

