

Alessia Biava

L'Union européenne, acteur global?  
Potentialités et limites  
de la PESC et de la PESD

**euryopa**

Institut européen de l'Université de Genève

## Table des matières

<b>Remerciements</b>	III
<b>Abréviations</b>	IV
<b>Introduction</b>	1

### PREMIERE PARTIE

#### **La réponse européenne aux défis de la période post-Guerre froide**

<i>Le nouvel environnement international dans le monde post-Guerre froide</i>	8
<i>La crise en ex-Yougoslavie</i>	18
<i>Le Traité de Maastricht et la naissance de la PESC</i>	31

### DEUXIEME PARTIE

#### **L'évolution de la PESC et de la PESD du Traité d'Amsterdam au Traité de Nice**

<i>Le Traité d'Amsterdam</i>	49
<i>La naissance et le développement de la PESD</i>	62
<i>Les réformes du Sommet et du Traité de Nice</i>	74

II

TROISIEME PARTIE  
**Vers l'affirmation du rôle global de l'Union européenne ?**

<i>Une PESD opérationnelle ?</i>	84
<i>Du 11 septembre au conflit en Irak : l'échec de la PESC</i>	98
<i>Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe et l'affirmation de l'UE en tant qu'acteur global</i>	116
<b>Conclusion</b>	133
<b>Bibliographie</b>	137

## Remerciements

Je remercie le Professeur Philippe BRAILLARD, mon Directeur du mémoire, ainsi que le Professeur René SCHWOK.

Leurs encouragements et leurs suggestions ont été fondamentaux pour la rédaction et la publication de cette étude.

Ma reconnaissance s'adresse aussi à Lorenzo et à ma mère, dont le soutien constant a été précieux.

## Abréviations

<b>ARYM</b>	Ancienne République Yougoslave de Macédoine
<b>CECA</b>	Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
<b>CED</b>	Communauté Européenne de Défense
<b>CEE</b>	Communauté Economique Européenne
<b>CEEA</b>	Communauté Européenne de l'Energie Atomique
<b>CIG</b>	Conférence Intergouvernementale
<b>CMUE</b>	Comité Militaire de l'Union Européenne
<b>COPS</b>	Comité Politique et de Sécurité
<b>COPSi</b>	Comité Politique et de Sécurité intérimaire
<b>EMUE</b>	Etat-major de l'Union Européenne
<b>FORPRONU</b>	Force de Protection des Nations Unies
<b>FRR</b>	Force de Réaction Rapide
<b>IESD</b>	Identité Européenne de Sécurité et de Défense
<b>KFOR</b>	Kosovo Force
<b>MINUC</b>	Mission des Nations Unies au Congo
<b>MINUK</b>	Mission des Nations Unies au Kosovo
<b>MPUE</b>	Mission de Police de l'Union européenne
<b>OMI</b>	Organe Militaire
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>OTAN</b>	Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord
<b>PAC</b>	Politique Agricole Commune
<b>PECO</b>	Pays d'Europe Centrale et Orientale
<b>PESC</b>	Politique Etrangère et de Sécurité Commune
<b>PESD</b>	Politique Européenne de Sécurité et de Défense
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>UEM</b>	Union Economique et Monétaire
<b>UEO</b>	Union de l'Europe Occidentale
<b>UPPAR</b>	Unité de Planification de la Politique et d'Alerte Rapide

Le catalogue général  
des publications est disponible  
sur le site de l'Institut européen:

[www.unige.ch/ieug](http://www.unige.ch/ieug)

Publications euryopa

*Institut européen de l'Université de Genève*  
2, rue Jean-Daniel Colladon • CH-1204 Genève

Télécopie/fax +41 22 -379 78 52

euryopa vol. 31-2005  
ISBN 2-940174-32-6  
ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève  
Mars 2005

# Introduction<sup>1</sup>

La fin de la Guerre froide implique le début d'une nouvelle ère pour les relations internationales. L'environnement mondial ayant changé, les principaux acteurs internationaux doivent s'adapter à la nouvelle situation politique et économique.

Ainsi, l'Union européenne (UE), elle aussi, est conduite à redéfinir son rôle sur la scène mondiale, dans la perspective de devenir un véritable acteur global. Du point de vue économique, une Union économique et monétaire (UEM) est lancée à partir de 1993. Entre temps, l'UE est devenue la première puissance commerciale et la deuxième puissance économique du monde. Du point de vue politique, en revanche, l'Union européenne a encore aujourd'hui du mal à trouver son identité sur la scène mondiale et à définir son rôle et son cadre d'activité dans la gestion des relations internationales.

Les Européens<sup>2</sup> prennent néanmoins conscience du changement de l'environnement géostratégique provoqué par la fin de la Guerre froide et des nouvelles responsabilités qui doivent être gérées par l'UE. Le véritable lancement d'une politique étrangère européenne se fait à Maastricht avec la création de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il représente une première réponse des Européens face aux défis post-Guerre froide.

La construction d'une dimension extérieure autonome et efficace de la part de l'UE est encouragée par la volonté de certains Etats, qui ont compris le rôle stratégique fondamental que devra jouer l'UE à l'avenir et la nécessité que le « géant » économique cesse d'être un « lilliputien » politique. Cela se traduit par toute une série

<sup>1</sup> Au cours de cette analyse, nous ferons toujours référence à l'Union européenne (UE), créée par le Traité de Maastricht. Ainsi, d'une façon anachronique, nous parlerons de l'UE même avant le Traité de Maastricht, pour indiquer les Communautés européennes.

<sup>2</sup> Au cours de cette étude, nous utiliserons le mot « *Européens* » ou l'adjectif « *européen/européenne* » en faisant référence à l'Union européenne.

de potentialités que nous retrouvons dans l'architecture communautaire de la Politique étrangère et de sécurité commune et, ensuite, de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). En revanche, ce projet est affaibli par les réticences d'autres pays, soucieux de ne pas perdre une partie de leur souveraineté nationale, incapables de dépasser le paradigme national face aux exigences et aux défis post-Guerre froide. Le lien transatlantique, qui a été un des moteurs de la construction européenne, représente-t-il une limite pour l'affirmation de la PESC et de la PESD ? En effet, on n'arrive pas à définir quelles seront les relations entre les acteurs Union européenne et Etats-Unis dans l'hypothèse que l'UE développe une dimension extérieure effectivement autonome et efficace. Ces réticences représentent des limites évidentes à l'architecture de la PESC et de la PESD. Elles émergent dans les Traités, et nous les retrouvons en analysant le faible rôle joué par l'Union européenne pendant certaines crises internationales de la nouvelle époque post-Guerre froide.

L'objectif de cette étude est de tester l'hypothèse selon laquelle l'UE pourrait devenir un véritable acteur global, puisqu'elle est dotée dans les Traités de toute une série de potentialités d'action et d'affirmation. Ce processus serait toutefois limité par une carence de volonté politique de la part des Etats de l'UE. Cela aurait peut-être ses racines dans le manque de compréhension de la spécificité du nouvel environnement international. Nous voulons examiner si la volonté de certains Etats de pousser le processus de création d'une dimension extérieure efficace de l'UE et les échecs de l'intervention de l'UE pendant les crises internationales récentes représentent les moteurs qui contribuent à l'affirmation de l'UE en tant qu'acteur politique sur la scène internationale. N'y a-t-il pas un rapport dialectique continu entre les limites de la PESC et de la PESD, qui paralysent l'action de l'UE pendant les crises internationales, et la prise de conscience des Européens des nouvelles responsabilités de l'UE ? Cela se traduit par de nouveaux projets qui représentent les potentialités de la PESC et de la PESD. Il est important de souligner que chaque échec de l'UE sur le plan international représente un enseignement que les Etats membres peuvent tirer, quant au changement de l'environnement mondial.



Chaque avancement en matière de PESC et de PESD peut être analysé, en quelque sorte, comme une façon d'adapter les structures de l'UE à la nouvelle réalité, telle qu'elle est perçue à travers les échecs. La lenteur du processus serait donc aussi liée au fait que les Etats européens doivent tout d'abord s'apercevoir des changements géostratégiques en cours et s'y adapter ensuite. L'histoire du développement de la PESC et de la PESD montre toutefois que cette prise de conscience et cette adaptation sont toujours déterminées par un échec vécu par l'UE.

En même temps, il ne faut pas négliger que l'Union européenne agit à l'intérieur d'un contexte international nouveau et qu'elle est en train de réaliser des réformes importantes. En effet, son rôle sur la scène internationale en tant qu'acteur politique diffère de celui d'une puissance traditionnelle, au sens réaliste ou néoréaliste du terme, c'est-à-dire d'une puissance qui tend à s'affirmer sur les autres, par des méthodes militaires et violentes. La PESC et la PESD sont bâties surtout sur des concepts qui appartiennent à la tradition libérale ou rationaliste<sup>3</sup>, ce qui confirme que l'UE est tout d'abord une puissance civile qui a besoin d'une dimension militaire pour être crédible, mais qui se présente surtout comme exportatrice de paix, de sécurité et des valeurs démocratiques, à travers des moyens civils. Le caractère nouveau de cette construction représenterait une des causes de la lenteur de ce projet, qui demande un effort aux Etats pour s'adapter aux changements géostratégiques mondiaux.

La nécessité de ce projet s'impose aujourd'hui plus que jamais pour faire face à la montée d'un unilatéralisme<sup>4</sup> américain jugé par beaucoup comme dangereux. Le savoir-faire européen en matière de diplomatie et de gestion civile des crises pourrait freiner les tendances unilatérales de l'administration de George W. Bush. Il est

<sup>3</sup> Martin ORTEGA, « L'intervention militaire et l'Union européenne », *Cahiers de Chaillot*, No 45, mars 2001, [www.iss.eu-org/chaillot/cha45f.html](http://www.iss.eu-org/chaillot/cha45f.html), p. 12.

<sup>4</sup> Par « unilatéralisme » nous entendons la tendance des Etats-Unis à agir sans le concours des structures multilatérales et régionales, comme par exemple l'ONU, l'OTAN ou l'UE, lors de crises internationales.

nécessaire que l'Europe soit crédible quant à la stratégie d'action et aux moyens d'interventions communs.

Pourquoi et comment chaque échec sur la scène internationale pousse les Européens à aller plus loin avec la PESC et la PESD ? Comment les Européens ont-ils pris conscience que le nouvel environnement international demande une « Europe puissance » au sens libéral du terme, et dans quelle mesure l'Europe est-elle en train de s'affirmer selon ces catégories depuis la fin de la Guerre froide ? Dans quelle mesure la menace de l'unilatéralisme américain commence-t-elle à être perçue par les Européens et se traduit-elle par un approfondissement de la PESC et de la PESD, pour l'affirmation d'un ordre multilatéral ? L'UE est-t-elle aujourd'hui un acteur global sur la scène internationale ?

Dans la première partie, nous analyserons le nouvel environnement géostratégique et la place de l'Europe à l'intérieur de ce contexte. Nous essaierons de voir dans quelle mesure l'Europe prend conscience de son nouveau rôle et, en même temps, de ses limites face aux défis post-Guerre froide. Nous étudierons jusqu'à quel point la crise en ex-Yougoslavie lui a fait prendre conscience de ses faiblesses, et quelle est la portée de la réponse institutionnelle donnée par l'UE, à travers la création de la PESC.

Ensuite, dans la deuxième partie, nous analyserons l'évolution de la PESC et la naissance de la PESD à la lumière de la situation géostratégique de la deuxième moitié des années 90. Nous verrons jusqu'à quel point la situation internationale, notamment la crise au Kosovo, influence le nouveau concept de puissance européenne civile, dotée d'une dimension militaire.

Enfin, nous étudierons l'influence de la politique des Etats-Unis, notamment celle de l'administration de George W. Bush, pour voir comment l'échec de l'UE en tant qu'institution en Afghanistan et en Irak d'une part, et la tendance unilatéraliste américaine d'autre part, sont en train de responsabiliser les Européens et de les convaincre qu'il faut faire un saut qualitatif en matière de PESC et PESD. Le clivage entre la vision des relations internationales des Européens et des Américains<sup>5</sup> s'accroît. Mais cela peut être vu

<sup>5</sup> Au cours de cette étude, nous utiliserons le mot « *Américains* » ou

comme une occasion importante pour les Européens pour définir leur stratégie d'action basée sur les valeurs communes partagées par les Etats membres, au nom d'un ordre mondial multilatéral. Il faut souligner que les récentes crises liées à la politique unilatérale américaine sont en train de servir d'élément catalyseur pour les Européens. En effet, ils ont compris la valeur ajoutée de l'Union européenne comme acteur global qui incarne les valeurs libérales, par rapport à la puissance américaine, qui semble agir selon un strict paradigme réaliste.

---

l'adjectif « *américain/ américaine* » en faisant référence aux Etats-Unis.



## PREMIERE PARTIE

# La réponse européenne aux défis de la période post-Guerre froide

La fin de la Guerre froide, qui date de la période située entre la fin des années 80 et le début des années 90, entraîne toute une suite de changements qui bouleversent véritablement le système des relations internationales. Le monde n'étant plus divisé selon la traditionnelle répartition bipolaire, tous les acteurs du système international sont obligés de revoir leur stratégie d'action et leur place à l'intérieur de ce nouveau contexte, pour essayer de s'y adapter de la façon la meilleure.

Ainsi l'Union européenne, en tant qu'acteur international, doit redéfinir ses priorités, ses paradigmes de sécurité et de défense et, plus en général, son rôle sur la scène internationale. Pendant la première période post-Guerre froide, l'Union européenne doit faire face à des défis nouveaux provoqués par les changements géostratégiques, tout en essayant de définir sa nouvelle identité internationale, à travers une série de politiques vis-à-vis notamment des zones périphériques. La crise en ex-Yougoslavie est un cas test pour vérifier la réelle capacité de l'Union européenne à assumer ses nouvelles responsabilités sur la scène internationale. Le profil modeste adopté par l'Union européenne pendant la crise en ex-Yougoslavie et la nécessité de donner une réponse concrète et institutionnelle à l'intérieur du système post-Guerre froide conduisent à la création de la Politique étrangère et de sécurité commune. Elle devient le deuxième pilier de l'architecture communautaire, grâce au Traité de Maastricht (1993).

### *Le nouvel environnement international dans le monde post-Guerre froide*

Le passage d'un ordre international bipolaire à un ordre international multipolaire comporte un changement non négligeable dans la place des Etats européens sur la scène mondiale. Pendant la Guerre froide, leur rôle se limite à soutenir les deux superpuissances<sup>6</sup>. Par contre, un ordre multipolaire se caractérise par la coopération active parmi les acteurs internationaux dans les domaines économiques et politiques, pour le bien-être général<sup>7</sup>. Il apparaît bientôt évident que pour jouer un véritable rôle sur la scène mondiale, l'UE devrait développer une capacité autonome et indépendante d'action, tant sur le plan économique, que sur le plan politique, en devenant progressivement un acteur global.

### **La redéfinition des concepts de menaces, de sécurité, de défense pour l'Europe depuis la fin de la Guerre froide**

Les Etats européens sont obligés de redéfinir leurs relations internationales, en les adaptant au système de la période qui suit la fin du monde bipolaire. Il apparaît tout de suite évident, par exemple, que certaines stratégies, valables à l'époque de la Guerre froide, n'ont plus aucun effet à l'intérieur du nouvel environnement géostratégique. La politique de dissuasion nucléaire en représente un exemple. À l'époque de la Guerre froide, elle était un véritable facteur stabilisateur. Pourtant, aujourd'hui, elle ne joue plus ce rôle face aux nouvelles menaces de la période post-Guerre froide, puisqu'elle n'est plus une réponse crédible face aux dangers modernes. En effet, les armes nucléaires étaient dissuasives dans l'ordre bipolaire. En revanche, dans le système international

<sup>6</sup> Notre affirmation ne concerne pas les tensions très fortes qui surgissent entre la France du Général de Gaulle et les Etats-Unis pendant la Guerre froide.

<sup>7</sup> Richard SAWKA, Anne STEVENS, *Contemporary Europe*, London, Macmillan Press, 2000, p. 191.

d'aujourd'hui, l'utilisation de ces armes l'emporte sur le concept de dissuasion<sup>8</sup>. Cette réadaptation du rôle des différents acteurs internationaux est accompagnée par une analyse et une réflexion plus générale sur les implications de la fin du monde bipolaire en matière de sécurité, de défense et de menaces.

D'une façon plus ponctuelle, il apparaît évident que la nature des risques et des menaces est différente. Elle devient véritablement pluridimensionnelle<sup>9</sup>. Parmi les nouveaux risques de l'époque post-Guerre froide, nous retrouvons : la montée des nationalismes, qui accompagne la fragilité politique et socio-économique des nouvelles démocraties dans la périphérie de l'UE ; le développement du crime organisé et du terrorisme international, favorisé par la mondialisation ; les mouvements migratoires, déstabilisateurs, lorsqu'ils ne sont pas gérés correctement ; les menaces liées à la dégradation de l'environnement<sup>10</sup>.

Cette nouvelle vision des risques représente un obstacle pour l'Union européenne, dans la définition de ses priorités stratégiques en matière de défense. Pendant la Guerre froide, il existait un ennemi bien identifié, l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS). Cette dernière représentait une menace constante, car on craignait son invasion du territoire européen. À cette époque, en outre, l'Alliance Atlantique représentait un cadre de défense largement stable<sup>11</sup>. Avec l'effondrement de l'Union soviétique, ce système de référence vient à manquer et les Etats européens développent des visions différentes quant aux menaces primaires et aux moyens de défense. Nous assistons à une « *fragmentation d'intérêts, liée à une divergence de perception*

<sup>8</sup> Nicolas BAVEREZ, « Repenser la défense », *Commentaire*, Volume 24, No 96, hiver 2001-2002, p. 799.

<sup>9</sup> Philippe BRAILLARD, « La situation de la sécurité en Europe », in Frédéric ESPOSITO, René SCHWOK (sous la direction de), *La sécurité en Europe : vers une flexibilité inter institutionnelle ?*, Actes du colloque de Latsis, Genève, Georg, 1997, p. 21.

<sup>10</sup> *Ibid*, p. 22.

<sup>11</sup> voir note 6.

quant à la notion et à l'importance des risques »<sup>12</sup>. Ainsi, le concept de défense change radicalement. Il est évident que ce genre de risques ne représente plus de menaces directes, selon le paradigme traditionnel de la sécurité étatique, liée à l'intégrité territoriale. Il s'agit plutôt de menaces non-militaires qui sont l'emblème de la vulnérabilité des sociétés d'aujourd'hui<sup>13</sup>.

Ce qui se modifie véritablement est le concept de sécurité de l'UE. Pendant la Guerre froide, la stabilité du continent est assurée par la protection militaire des Etats-Unis sous les conditions de l'Alliance Atlantique, face aux menaces provenant de l'extérieur. La période post-Guerre froide est marquée, au contraire, par une suite de menaces intérieures au territoire de l'UE et par des conflits armés qui se déroulent sur le sol de l'Europe. Ces facteurs représentent de nouveaux enjeux et de nouveaux risques de déstabilisation à l'intérieur du territoire européen. L'équilibre européen est affaibli notamment par des crises toujours ouvertes. Il s'agit des tensions qui intéressent des Etats fragiles du point de vue politique, économique et social. Ces Etats de l'Europe centrale, orientale et des Balkans ont du mal à suivre les lignes directrices de la communauté internationale à travers des réformes démocratiques<sup>14</sup>.

Nous avons donc vu quelles implications ont la fin de la Guerre froide et l'effondrement de l'ordre bipolaire dans la définition des menaces, de la défense et de la sécurité en Europe. Pourtant, l'Union européenne n'arrive pas à définir tout de suite son nouveau rôle sur la scène internationale. Étant à la recherche de son identité d'acteur international, elle doit nécessairement faire face à toute

<sup>12</sup> Philippe BRAILLARD, « La situation de la sécurité en Europe », *op. cit.*, p. 25.

<sup>13</sup> *Ibid*, pp. 23-24.

<sup>14</sup> Joëlle LE MORZELLE, « Les conditions d'existence d'une véritable défense européenne », *Actes du colloque « La Défense européenne »* organisé le 01/02/2002, Centre d'études européennes (Faculté de droit Lyon III) et Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (Faculté Jean MONNET, Paris XI), Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 257.



une série de défis dérivant du changement de la situation géostratégique mondiale.

### **Les nouveaux défis de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité**

La fin du monde bipolaire entraîne un changement d'horizon dans la politique extérieure des Etats-Unis. L'URSS ne représentant plus un danger, l'Europe n'est plus la priorité des Etats-Unis dans leur stratégie d'engagement à l'extérieur. L'UE doit donc faire face à deux défis en même temps : d'un côté le désengagement américain sur son sol, de l'autre côté la réunification de l'Allemagne.

Cette nouvelle approche américaine représente un message clair pour les Européens : désormais, ils doivent être en mesure de résoudre seuls les crises sur leur territoire. Bien que la menace d'une guerre entre les Etats de l'Union européenne ne soit pas vraiment réaliste, les Européens craignent les conséquences de la réunification de l'Allemagne, qui va devenir une véritable puissance.

En outre la crise économique du début des années 90 produit une récession dans tous les pays européens. La nécessité de s'adapter à des « économies budgétaires » et la perception du nouvel environnement géostratégique provoquent une chute nette des dépenses pour la défense<sup>15</sup>. Cette tendance ne s'est pas encore arrêtée aujourd'hui. Mais, la position de la Russie restant ambiguë, les Européens se méfient encore de l'ancien ennemi. Enfin, les territoires de l'Europe centrale et orientale représentent un véritable défi pour l'Union européenne. Se trouvant à ses frontières, il apparaît tout de suite nécessaire de les stabiliser et de les encadrer

<sup>15</sup> Pour donner un exemple, les dépenses des membres européens de l'OTAN en 1995 se sont élevées à 165 milliards de dollars, chiffre qui correspond environ à 66% des dépenses des Etats-Unis. Voir: John VAN OUDENAREN, « Europe as a Partner », in David C. GOMPERT, F. Stephen LARRABEE, *America and Europe: a Partnership for a New Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 125.

le plus possible dans un contexte international stable. En effet, comme nous l'avons vu ci-dessus, la notion de risque de la période post-Guerre froide, caractérisée par le phénomène de la mondialisation, inclut aussi des menaces qui sont indirectes. Il s'agit des dangers qui ne sont pas présents sur le territoire en question, mais qui dérivent, par exemple, de la déstabilisation d'un pays confinant.

Quels sont les cadres d'action envisageables pour les Européens face à ces nouveaux défis ? Dans quelle mesure l'Union européenne pourrait-elle définir sa nouvelle identité d'acteur global dans l'exercice de son rôle sur la scène mondiale ? Une vision, soutenue par Jacques Delors, met l'accent sur l'immense possibilité d'action offerte à l'UE grâce à l'effondrement du monde bipolaire. Maintenant, elle pourra devenir une des plus grandes et une des plus influentes puissances mondiales, récupérant ainsi le rôle qu'elle avait perdu depuis la Première Guerre mondiale. Cette perspective demande beaucoup d'ambition aux Européens. Une autre vision, appuyée notamment par François Mitterrand, vise à une intégration européenne plus poussée. Cet approfondissement pourrait permettre à l'UE de jouer un rôle important sur la scène internationale, en empêchant tout risque de montée de nationalismes<sup>16</sup>. D'autres personnalités politiques, parmi lesquels Margaret Thatcher, s'opposent à cette vision d'une Union européenne puissante et autonome sur la scène internationale. Cela risque d'amener à une suprématie dangereuse de l'Allemagne. Pour conserver son équilibre et sa démocratie, l'UE ne pourra jamais se passer du fort lien transatlantique<sup>17</sup>. Enfin, les partis Verts soulignent le fait que la fin de la Guerre froide a fait diminuer l'importance de la puissance militaire, en faveur d'une puissance économique. Ainsi, l'UE doit se présenter comme puissance « civile »<sup>18</sup>, plutôt que militaire.

Dans la pratique, l'Union européenne n'approfondit pas véritablement ce débat dès le début, pour définir une identité

<sup>16</sup> John VAN OUDENAREN, « Europe as a Partner », *op. cit.*, p. 112.

<sup>17</sup> *Ibid*, pp. 112-113.

<sup>18</sup> *Ibid*, p. 113.

politique bien précise sur la scène internationale. Elle arrive à affirmer son poids économique, grâce aussi au lancement de l'Union économique et monétaire en 1993. Pourtant, du point de vue politique, la situation reste plus délicate, et aujourd'hui nous assistons au paradoxe d'une union « géant » économique et « lilliputien » politique. Ainsi, pour citer quelques données économiques, l'Union européenne est la deuxième puissance économique et la première puissance commerciale du monde<sup>19</sup>, avec un quart du Produit intérieur brut (PIB) mondial<sup>20</sup> et avec plus de 20% des exportations mondiales, par rapport au 16% des Etats-Unis et au 12% du Japon<sup>21</sup>. L'influence de l'UE n'est pas non plus négligeable dans les affaires monétaires. En effet, les pays de l'UE ont une influence importante pendant les réunions du G-3, du G-7 et du G-8<sup>22</sup>.

Pourquoi cette influence économique ne se traduit-elle pas tout de suite par un poids politique comparable ? Pourquoi l'UE a-t-elle encore du mal aujourd'hui à définir son identité d'acteur global sur la scène internationale ? Nous avons repéré trois facteurs originaires, qui sont encore parfaitement valables dans une analyse de la situation actuelle. Il s'agit des plus grands obstacles à la création d'une dimension extérieure autonome et efficace de l'UE.

Tout d'abord, les Etats européens n'ont pas une vision commune de la situation extérieure et surtout ils n'ont pas les « intuitions » extérieures qui caractérisent les grandes puissances, dans l'approche de leur politique étrangère<sup>23</sup>.

Ensuite, comme nous l'avons vu en examinant l'approche du courant de Margaret Thatcher, les Etats européens ont du mal à concevoir l'Union européenne comme puissance autonome et indépendante par rapport aux Etats-Unis. À ce propos, Nicole Gnesotto souligne que pour tous les Etats européens, sauf pour la

<sup>19</sup> Nicole GNESOTTO, *La puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 9.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> John VAN OUDENAREN, « Europe as a Partner », *op. cit.*, p. 124.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>23</sup> *Ibid.*

France, « *l'intégration collective des souverainetés militaires, sous forme de délégation massive de la puissance aux Etats-Unis, comporte nettement plus d'attrait que l'éventualité d'une union politique en Europe [...] L'OTAN est devenue d'autant plus légitime et indispensable qu'elle permettait à nombre des partenaires européens de faire l'économie de toute responsabilité stratégique, tant le désir de puissance s'identifie, en Europe, à une litanie des ravages* »<sup>24</sup>. Ce jugement très critique vise à mettre l'accent sur le caractère d'irresponsabilité qui caractérise le débat sur le rôle de l'Union européenne sur la scène internationale, depuis la fin de la Guerre froide. Le problème de fond est que les Européens auraient du mal à adapter leur conception historique de l'Union européenne, née pour maintenir la paix dans le continent européen, aux nouvelles responsabilités mondiales. L'UE devrait donc s'ouvrir vers l'extérieur et avoir la capacité d'intervenir, lorsque cela est nécessaire, pour promouvoir les valeurs qui sont à la base de sa création.

Face à ces hésitations idéologiques structurelles, nous retrouvons aussi le poids de quarante-cinq ans de partenariat transatlantique, que nous nous hasardons à définir ambigu. Un partenariat sous-entend une relation entre deux partenaires qui se situent au même niveau, dans la prise des décisions et dans l'influence réciproque. Or, nous définissons ce partenariat ambigu, dans la mesure où les Européens ne sont pas considérés par les Américains comme des partenaires égaux. La condition préalable pour l'approfondissement de l'intégration européenne est qu'elle se fasse dans les limites du *leadership* américain. En effet, les Etats-Unis n'ont jamais conçu l'UE comme étant une « troisième force » indépendante dans le système international. De l'autre côté, les Européens, forts de leur poids toujours plus important dans la sphère économique, sont toujours persuadés d'exercer une influence essentielle dans le processus décisionnel de Washington<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Nicole GNESOTTO, *La puissance et l'Europe*, op. cit., p. 94.

<sup>25</sup> Timo BEHR, « L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ? », *Groupe d'Etudes et de Recherches Notre Europe*, Etudes et recherches No 29, novembre 2003, p. 5.

Nous venons d'aborder une question qui sera approfondie au cours de notre travail. Il s'agit de l'influence du lien transatlantique dans la définition d'une politique étrangère, de sécurité et de défense commune. Il est, à ce stade, important de remarquer comment le désintérêt progressif des Etats-Unis par rapport à l'Europe pousse les Européens à envisager des engagements communs au moins dans les zones périphériques, comme nous le verrons ci-dessous.

### **Les politiques extérieures de l'UE dans les zones périphériques : une tentative de définition concrète de son rôle sur la scène internationale**

Quels ont été les engagements concrets de l'Union européenne pour essayer de faire face aux nouveaux défis et au nouvel environnement géostratégique ? Si nous examinons l'activité de l'Union européenne sur la scène internationale depuis la fin de la Guerre froide, nous nous rendons compte qu'elle se concentre, pour des raisons différentes, sur le territoire de la région européenne, au sens le plus large du terme. En effet, l'Union européenne agit d'une façon structurée et cohérente dans des zones géographiques qui se situent à sa périphérie, notamment dans le bassin méditerranéen, en Turquie, et dans l'ex-bloc communiste. En ce qui concerne les Balkans, en revanche, il faut que l'Union européenne mesure les limites de sa politique, pour qu'une stratégie plus cohérente soit mise en place, après les conflits en ex-Yougoslavie et au Kosovo.

Comme nous le verrons au cours de notre recherche, l'Union européenne n'arrive pas à établir une stratégie d'action cohérente dans les autres parties du monde, lors d'une situation de crise, parce qu'elle n'a pas encore défini son rôle d'acteur global sur la scène internationale. Ainsi, en dehors des plans d'action étudiés pour la région périphérique, le rôle de l'UE apparaît incohérent et dicté par les contingences du moment, plutôt que par une tradition géostratégique et politique consolidée. Cette faiblesse est due, comme nous l'avons déjà expliqué, au fait que les Etats de l'UE ont du mal à s'accorder sur le rôle à donner à l'UE sur la scène

internationale, parce qu'il existe différentes perceptions du danger, des défis et des priorités.

Dans sa zone périphérique, l'UE arrive à développer un *modus operandi* assez cohérent qui témoigne de l'existence d'un certain consensus parmi les Etats européens et qui laisse supposer que l'UE est capable de définir des stratégies communes sur la scène internationale. L'action de l'Union européenne se concentre dans les territoires de l'ancien bloc soviétique (l'Europe centre orientale et la Russie), dans les pays du bassin méditerranéen, en Turquie, lien stratégique entre l'Europe et l'Asie, et dans les Balkans. Cette politique, comme nous l'analyserons après, se manifeste d'une façon différente selon le territoire concerné (Partenariat euro-méditerranéen, Pacte de Stabilité en Europe, Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud Est). Pourtant, elle a toujours à sa base le même principe d'assurer une zone périphérique stable du point de vue économique et politique, à travers le développement des partenariats économiques et à travers des réformes politiques structurelles visant, dans la plupart des cas, à une perspective d'intégration de ces pays dans l'Union européenne.

Dans l'ensemble de ces territoires, l'UE joue un véritable rôle d'acteur régional. Est-ce que cela signifie que l'UE n'a pas la volonté ou bien la capacité de devenir un acteur global au niveau politique et diplomatique ? À ce point de notre analyse, il est donc intéressant d'essayer de comprendre pourquoi l'UE parvient à développer une action cohérente dans cette région.

A la fin de la Guerre froide, deux problèmes se posent aux Européens : la réunification de l'Allemagne et la fin de la solidarité engendrée par le conflit Ouest-Est. Suite à la réunification de l'Allemagne, les Etats européens s'interrogent quant à la direction que suivra sa politique étrangère. La France et le Royaume-Uni souhaitent que la politique extérieure de l'Allemagne unifiée reste liée aux valeurs de l'Europe de l'Ouest. En outre, la cohésion produite par les effets de la Guerre froide, qui a été à la base de l'intégration européenne, disparaît suite à la fin de la Guerre froide. Les Etats européens sont donc à la recherche de nouveaux projets et d'initiatives pour garantir la coopération et l'identité de l'Union européenne. Ainsi, la réunification de l'Allemagne est un des

éléments catalyseurs pour le développement d'une politique étrangère européenne commune<sup>26</sup>. De la même façon, la stabilisation des frontières orientales est un des cadres d'action pour rassembler les Européens autour d'un objectif géostratégique commun.

En effet, à la fin de la Guerre froide, l'Union européenne tout entière est menacée par la déstabilisation des pays de l'ex-Union soviétique et par le comportement ambigu de la Russie, étant donné que les Etats-Unis ont décidé de se désengager progressivement du territoire européen. Le danger est donc perçu de la même façon et représente une priorité pour tous les Etats. Par ailleurs, il faut souligner que l'engagement de l'Union européenne dans ses régions périphériques ne comporte pas le déploiement des forces armées pendant un conflit militaire : dès lors, l'aspect le plus controversé, lié à la défense, n'est pas abordé. En effet, dans la région des Balkans, l'UE n'arrive pas à trouver une solution lors du déclenchement des conflits armés. Son action, coordonnée et efficace, se limite à l'activité de la reconstruction. Ainsi l'Union européenne se propose, dans sa zone périphérique, comme puissance civile, avec comme point fort la diplomatie et l'aide humanitaire.

En outre, nous pouvons argumenter que dans la région périphérique, les intérêts économiques et géostratégiques des différents pays européens ne sont pas en contradiction. Il ne s'agit pas seulement de stabiliser les frontières du point de vue civil, en promouvant les valeurs démocratiques et la stabilité politique et sociale. Il faut aussi pousser le développement économique de ces pays, afin qu'ils puissent devenir des partenaires commerciaux. Cette vision est donc largement partagée par la plupart des pays de l'Union européenne<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, « The new CFSP and the ESDP Decision-Making System of the European Union », *European Foreign Affairs Review*, Volume 7, Issue 3, Autumn 2002, p. 257.

<sup>27</sup> Pour reprendre l'exemple des Balkans, cela montre encore une fois que lorsque les pays européens ne partagent pas les mêmes intérêts, la situation est bloquée. Ainsi, pendant le conflit en ex-Yougoslavie, nous observons

Finalement, nous pouvons aussi remarquer que la stabilisation de la région orientale représente une sorte de défi identitaire pour l'Union européenne, qui doit mesurer si son modèle est exportable à l'étranger pour la promotion de la paix et du bien-être dans d'autres territoires. Le fait d'être conscient de l'importance du rôle à jouer a sans doute responsabilisé les pays européens, plus que dans d'autres circonstances.

Pour résumer, l'Union européenne pourrait jouer son rôle d'acteur global, comme elle est parvenue à assumer ses responsabilités en tant qu'acteur régional. Mais, elle doit arriver à avoir, tout d'abord, une perception plus claire et nette des défis en jeu, des dangers qui la menacent. Ensuite, il est nécessaire qu'elle acquière une vision véritablement supranationale et non plus nationale des intérêts et des responsabilités en cause. En dernier lieu, elle doit savoir reconnaître l'exigence d'une action qui ne soit pas exclusivement civile, mais aussi militaire, puisque le manque d'un appareil militaire de dissuasion ne rend pas crédible un acteur global.

Dans quelle mesure le conflit en ex-Yougoslavie fait-il comprendre aux Européens que les nouvelles responsabilités de l'Union européenne dans sa périphérie, comme d'ailleurs sur la scène internationale, n'excluent pas un éventuel recours à la force armée ? Jusqu'à quel point l'échec en ex-Yougoslavie montre-t-il l'importance fondamentale de la dimension militaire dans la perspective de développer une politique extérieure autonome et efficace, même sur le territoire européen ?

### *La crise en ex-Yougoslavie*

La crise en ex-Yougoslavie est le premier conflit de l'époque post-Guerre froide qui se déroule à l'intérieur du territoire de l'Europe. Il

---

des divergences d'intérêts entre la France et l'Allemagne. Elles sont liées à une perception différente du rôle des Serbes et des Croates dans le conflit et elles empêchent que l'intervention de l'UE soit rapide et efficace.



est la première démonstration concrète du changement du climat sécuritaire et de la montée de nouvelles menaces liées entre autres aux nationalismes, aux revendications territoriales et au métissage ethnique et religieux. Est-ce que l'Union européenne est déjà consciente des nouvelles responsabilités qu'elle doit assumer, suite au changement de l'environnement sécuritaire ? Est-ce que l'UE est prête à gérer ce genre de crise du point de vue diplomatique mais aussi militaire ? À plusieurs reprises pendant la crise, les douze Etats montrent toute la faiblesse d'une politique étrangère commune. En 1992, le Ministre français des Affaires étrangères Roland Dumas définit la crise en ex-Yougoslavie comme un « *banc d'essai* » pour l'UE<sup>28</sup>. Les résultats décevants de son intervention poussent les premières réformes en matière de Politique étrangère et de sécurité commune, établies par le Traité de Maastricht.

L'action de l'UE en ex-Yougoslavie se caractérise tout d'abord par un manque de prévention du conflit. Ensuite elle se distingue par une mauvaise gestion de la crise, due à l'absence de coordination parmi les douze Etats. Cela entraîne, dans la deuxième phase du conflit, l'intervention des Etats-Unis. Finalement, le rôle de l'UE sur la scène internationale est affaibli, suite à la création d'un Groupe de Contact, rassemblant les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Russie. Il devient le principal lieu pour la prise des décisions. Quels enseignements pouvons-nous tirer de l'action de l'UE en ex-Yougoslavie pour expliquer le développement institutionnel de la PESC et de la PESD ?

### **Le manque de prévention de l'Union européenne**

Le nouvel ordre mondial qui s'établit suite à la fin de la Guerre froide implique que l'UE joue un rôle très important dans le cadre

<sup>28</sup> *Le Monde*, Paris, 27/02/92, in Olivier PAYE, Eric REMACLE, « L'Union européenne et les organisations internationales à l'épreuve », in Patrice BUFFOTOT (sous la direction de), *La défense en Europe : de la guerre du Golfe au conflit yougoslave*, Paris, La Documentation française, 1995, p. 214.

de la sécurité internationale, surtout en ce qui concerne le continent européen. Une des politiques qui visent au maintien de la paix et de la sécurité internationale est la prévention des conflits. Cela implique l'existence d'une stratégie d'action, qui est le résultat d'une analyse et d'une vision commune des enjeux géostratégiques auxquels il faut faire face.

La prévention s'articule selon un double axe d'action : la politique préventive structurelle et la politique préventive d'urgence<sup>29</sup>. La prévention structurelle, dite aussi à long terme, vise à toucher directement les causes d'une crise et pour cette raison elle est mise en place très tôt. Le problème de ce genre de politique est lié au fait que l'objectif politique est très ample et qu'il demande un bon degré de coordination parmi des acteurs différents. D'un autre côté, la prévention d'urgence ou à court terme s'applique, lors des crises déjà existantes, pour les contenir et pour éviter leur propagation. Le caractère de ce genre d'interventions implique qu'elles s'insèrent dans le cadre d'une réaction commune, plutôt que dans le cadre d'une action commune<sup>30</sup>. Ainsi, la gestion de la crise représente une manifestation d'une politique de prévention à court terme dans la mesure où elle essaie d'en contenir la portée et la gravité<sup>31</sup>.

La prévention des conflits à long et à court terme comporte une double dimension : civile et militaire. La dimension civile est représentée par tout le travail de diplomatie et d'assistance humanitaire. L'aspect militaire donne une valeur ajoutée à la pratique civile grâce à sa fonction dissuasive à long terme et grâce à son intervention temporelle en cas de nécessité de gestion des crises. La prévention des conflits ne peut pas être considérée comme un problème technique qui nécessite une solution. Il s'agit d'un processus qui inclut des dimensions différentes (institutionnelle, politique, diplomatique, militaire et culturelle)<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Hans-Georg EHRHART, « Quel modèle pour la PESC ? », *Cahiers de Chaillot*, No 55, octobre 2002, p. 28.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>32</sup> Christopher HILL, « The EU' s Capacity for Conflict Prevention »,

Pourquoi l'UE a-t-elle intérêt à s'occuper de la prévention des conflits ? Tout d'abord, comme nous venons de le voir, la stabilité des frontières de l'UE est un atout essentiel pour l'UE même, puisque tout conflit extérieur a des influences politiques sur l'ensemble de l'UE. Ensuite l'UE, en tant que première puissance commerciale du monde, est le plus grand donateur d'aides humanitaires du monde entier<sup>33</sup>. Dès lors, sa pratique de prévention des crises s'insère dans les intérêts de son activité humanitaire. Enfin la prévention des conflits comporte tout un travail diplomatique lié à l'exportation des valeurs démocratiques, à la promotion de l'Etat de droit, d'un système judiciaire efficace, du respect des droits de l'homme. L'exportation de son modèle de paix représente pour l'Union européenne une de ses raisons d'être.

Est-ce que l'UE possède déjà en 1991 des capacités en matière de prévention des conflits à long et à court terme<sup>34</sup> ? Comme nous

---

*European Foreign Affairs Review*, Volume 6, Issue 3, Autumn 2001, p. 319.

<sup>33</sup> Hans-Georg EHRHART, « Quel modèle pour la PESC ? », *op. cit.*, p. 34.

<sup>34</sup> Christopher Hill considère qu'aujourd'hui l'UE est arrivée à se doter de toute une série de moyens pour prévenir les conflits sur le continent européen. Il s'agit notamment d'une première tentative de puissance militaire, qui a porté à la création de la PESD et d'une Force de réaction rapide (FRR), d'une sorte de pouvoir d'attraction vis-à-vis des pays limitrophes qui souhaitent s'intégrer dans l'UE. En outre, il faut ajouter la pratique des sanctions économiques et de conditionnalité, comme mesures de dissuasion. Finalement, les actions, les positions et les stratégies communes ont amené à de nouvelles initiatives. Le bilan d'aujourd'hui est assez positif en ce qui concerne la prévention d'un conflit à long terme, quoiqu'elle nécessite plus de stratégies cohérentes pour déterminer où l'UE doit et peut agir, pour qu'elle soit crédible. Par contre, au niveau des interventions à court terme pour la gestion des crises, l'UE montre encore aujourd'hui toute sa faiblesse, due au manque d'une dimension militaire véritablement efficace. Voir : Christopher HILL, « The EU's Capacity for Conflict Prevention », *op. cit.*, pp. 319-331.

Nous anticipons des éléments, dont nous traiterons d'une façon plus

le verrons dans l'analyse de l'action de l'UE au cours de la crise en ex-Yougoslavie, la réponse est négative. Pour ce qui concerne une prévention à long terme, elle n'est pas envisageable en 1991 puisque le nouvel ordre international vient de se définir et que l'UE n'a pas encore adopté une politique efficace et cohérente vis-à-vis de sa périphérie. Il est clair que ce conflit montre à l'UE la nécessité de contrôler ses régions périphériques d'une façon préventive, en utilisant sa diplomatie et ses instruments économiques et en essayant d'adopter des stratégies communes qui soient le reflet de l'intérêt de l'UE et non plus de l'intérêt national de quelque puissance. Dans le cadre de la politique de prévention à court terme, l'UE montre pendant le conflit en ex-Yougoslavie qu'elle ne possède pas de stratégie de gestion des crises. Elle témoigne aussi d'une grande difficulté de coordination au niveau politique lorsque la dimension militaire est touchée. L'intervention de l'UE se limite, comme nous le verrons ensuite, au domaine civil et humanitaire. Cela n'est pas négligeable, mais cette dimension, seule, ne garantit pas la résolution des conflits. Il faudrait plus de coordination politique et surtout une dimension militaire.

### **Un bilan négatif de la gestion de la crise et la nécessité d'une intervention américaine**

L'intervention de la Communauté internationale pendant la crise en ex-Yougoslavie peut être divisée en deux phases. La première se déroule de 1991, année où la Slovénie et la Croatie proclament leur indépendance, jusqu'en 1993. La deuxième couvre la période entre 1994 et 1995 lors de l'Accord de Dayton mettant fin à un conflit qui a duré quatre ans. La première phase se caractérise par une intervention qui est menée au niveau de l'Union européenne, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies (ONU). La deuxième période, par contre, est marquée par l'entrée en scène de

---

approfondie au cours de notre travail, pour bien mettre en relief l'état de la situation au début de la crise en ex-Yougoslavie.

la diplomatie américaine et par une marginalisation progressive de l'Union européenne en tant qu'acteur international.

Quel est le rôle de l'Union européenne pendant la première phase du conflit ? L'Union européenne se propose tout de suite comme médiateur diplomatique, face aux revendications sécessionnistes. La déclaration de Brioni du 7 juillet 1991 représente le premier plan de paix proposé par l'Union européenne. D'un côté elle évoque le droit de chaque peuple à l'autodétermination. De l'autre elle condamne toute action unilatérale et le recours à la force armée même s'il ne s'agit pas de conflits traditionnels interétatiques, car nous assistons à un conflit intra-étatique. L'action diplomatique de l'UE continue à travers la reconnaissance diplomatique de la Slovénie, de la Croatie et de la Bosnie-Herzégovine<sup>35</sup>.

L'intervention de l'Union européenne est donc limitée à la sphère diplomatique. Il faut souligner qu'au début, elle essaye d'avoir le « monopole » de la gestion de la crise, même sur le plan militaire, par le biais de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), puisque l'UE elle-même ne dispose pas d'un outil militaire. La proposition franco-allemande du 18 septembre 1991 visant à déployer une force d'interposition de l'UEO en Croatie trouve l'opposition du Royaume-Uni. L'aspect militaire est géré par les Nations Unies qui négocient une opération de maintien de la paix en Croatie et qui envoient une force de protection à Krajina et en Slavonie orientale, zones croates contrôlées par les Serbes. Cette force s'appelle Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) et elle se compose de 14.000 casques bleus. L'UE gère la tâche de *peace making*, alors que l'ONU s'occupe de *peace-keeping*<sup>36</sup>. Le rôle de l'UE et de l'ONU est d'éviter que le conflit se propage, mais aussi d'apporter de l'assistance humanitaire.

À partir du début de 1994, la France et l'Allemagne, se rendant compte de l'échec des tentatives de paix de l'UE, décident de s'adresser aux Etats-Unis et à l'Organisation du Traité de

<sup>35</sup> Olivier PAYE, Eric REMACLE, « L'Union européenne et les organisations internationales à l'épreuve », *op. cit.*, pp. 203-207.

<sup>36</sup> *Ibid*, pp. 208-209.

l'Atlantique du Nord (OTAN), pour trouver une solution à la situation désormais bloquée et pour protéger les casques bleus déployés sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. Cette décision marque la fin du multilatéralisme UE-ONU qui glisse progressivement vers un « *multilatéralisme des puissances* »<sup>37</sup>. Le rôle de l'UE en tant qu'acteur diplomatique sur la scène internationale perd de l'importance et s'épuise, puisque désormais ce sont les puissances européennes en collaboration avec les Etats-Unis qui gèrent la situation en s'appuyant sur les moyens militaires de l'OTAN. Il s'agit d'un véritable échec de l'UE sur la scène internationale, qui l'oblige à remettre en cause toute la construction opérée par le Traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993 et qui consacre un pilier à la Politique étrangère et de sécurité commune.

L'échec de l'UE n'est pas seulement lié au manque d'une dimension militaire autonome et efficace lors de la gestion des crises. Les points faibles de l'UE concernent aussi la sphère politique. La décision de l'UE du 16 décembre 1991 de reconnaître la Slovénie et la Croatie montre toute la faiblesse de la dimension extérieure de l'UE, même sur le plan diplomatique. John Peterson et Helen Sjursen indiquent<sup>38</sup> trois points essentiels autour desquels cette action révèle les limites de la dimension extérieure de l'UE.

1) Tout d'abord il s'agit d'une position propre de l'Allemagne, qui est prête à reconnaître unilatéralement la Slovénie et la Croatie. Selon les auteurs, les autres Etats européens acceptent cette position, car elle est la mieux défendue et la plus convaincante et non pas parce qu'elle est la plus adaptée à la situation.

2) En outre, l'UE en tant que telle n'arrive pas à proposer une solution différente de celle de l'Allemagne, puisqu'elle ne possède

<sup>37</sup> Barbara DELCOURT, Eric REMACLE, « La guerre en ex-Yougoslavie: l'Europe, véritable acteur ou simple figurant ? », in Patrice BUFFOTOT (sous la direction de), *La défense en Europe : les adaptations de l'après Guerre froide*, Paris, La Documentation française, 1998, pp. 278-279.

<sup>38</sup> John PETERSON, Helene SJURSEN, « Conclusion. The Myth of the CFSP? », in John PETERSON, Helene SJURSEN, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998, pp. 169-185.

pas une capacité autonome et indépendante de planification ou d'analyse. Ainsi, l'inexistence au niveau communautaire d'un organe chargé d'étudier les meilleures positions à adopter de la part de l'UE entraîne l'acceptation par la plupart des Etats des solutions des grandes puissances ou, dans ce cas spécifique, d'une seule puissance qui sait défendre mieux que les autres ses intérêts. Cela est contraire à tout esprit de coopération supranationale.

3) Enfin, il est clair que la décision de l'UE représente une position commune. On dirait que la nécessité d'arriver à une position commune, et donc à un consensus, l'emporte sur le besoin de bâtir une politique commune solide et cohérente. La perception des auteurs est que, dans ce cas spécifique, la volonté de maintenir un consensus s'oppose à toute action véritablement capable de résoudre un problème. Dans ce cas-là, la décision de l'UE de reconnaître la Slovénie et la Croatie entraîne d'autres problèmes dangereux dans les Balkans<sup>39</sup>.

Ensuite, la sensation commune est que les déclarations et les communiqués de la Présidence de l'UE sont assez rhétoriques et ne font que déplorer la situation humanitaire en accusant les responsables de la guerre. En outre, au lieu de prendre des initiatives autonomes, l'UE se limite à apporter son soutien aux actions d'autres organisations comme l'ONU ou l'OTAN<sup>40</sup>. Cette diplomatie déclaratoire affaiblit le rôle de l'UE, qui sera effectivement exclue en tant qu'acteur international du système décisionnel pendant la deuxième phase du conflit.

Finalement, il est évident que dans la gestion de la situation, l'UE est influencée et souvent bloquée par l'incapacité de ses membres de dépasser leurs intérêts nationaux. Pour citer un exemple, il suffit d'examiner le retard des négociations entre la Slovénie et l'Union européenne, à propos d'un accord européen. Cela est dû à l'opposition de l'Italie qui pose comme condition *sine qua non* que soit réglé préalablement le problème de l'indemnisation des citoyens italiens, qui avaient été éloignés de ces territoires à la

<sup>39</sup> *Ibid*, pp. 171-172.

<sup>40</sup> Barbara DELCOURT, Eric REMACLE, « La guerre en ex-Yougoslavie: l'Europe, véritable acteur ou simple figurant ? », *op. cit.*, p. 275.

fin de la Seconde Guerre mondiale, suite à leur cession à l'ex-Yougoslavie<sup>41</sup>.

La visibilité de l'UE est assurée par toute une série d'actions qui se déroulent dans le cadre de l'assistance humanitaire (aide humanitaire, aide d'urgence, soutien à la démocratisation et distribution des fonds en faveur de la Bosnie-Herzégovine) et par l'opération de gestion européenne de la ville de Mostar, en Herzégovine<sup>42</sup> <sup>43</sup>. Ces initiatives sont très importantes, puisqu'elles représentent une action d'une véritable puissance civile. Cependant, elles ne sont pas suffisantes dans la définition du rôle que l'UE en tant qu'acteur global est appelée à jouer en ex-Yougoslavie. En effet, elle donne l'impression de savoir simplement faire face aux conséquences d'une situation, sans pour autant être en mesure d'influencer les événements en prenant des décisions d'une façon autonome<sup>44</sup>.

Dans ce contexte si négatif de l'intervention de l'UE sur la scène internationale que nous venons de décrire, comment est-ce que nous pouvons interpréter l'initiative de la création d'un Groupe de Contact pour gérer le système de prise des décisions ?

<sup>41</sup> *Ibid*, p. 277.

<sup>42</sup> *Ibid*, p. 276.

<sup>43</sup> L'administration de Mostar se rend indispensable suite aux conflits qui ont opposé les communautés croates et musulmanes pour la possession de la ville. L'administration est engagée dans le rétablissement de l'unité territoriale. Elle est censée accomplir trois tâches notamment: l'aide humanitaire, la reconstruction et la réconciliation politique. Dans cette action, plusieurs institutions de l'UE sont engagées (la Présidence, la Commission, le Conseil). L'UE demande aussi la collaboration de l'UEO, pour créer un corps de police internationale à Mostar, visant à protéger l'ordre et les structures logistiques. Voir: Fabien TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 255.

<sup>44</sup> Barbara DELCOURT, Eric REMACLE, « La guerre en ex-Yougoslavie: l'Europe, véritable acteur ou simple figurant ? », *op. cit.*, p. 276.



### **Les implications du Groupe de Contact : vers une politique de « directoire » ?**

Entre 1993 et 1994, la gestion de la crise en ex-Yougoslavie est caractérisée par une limitation progressive du rôle de l'UE et des Nations Unies, suite à l'entrée en scène de la diplomatie américaine. Parmi les événements les plus frappants de cette période, nous ne pouvons pas négliger le début des frappes aériennes de l'OTAN, sur le plan militaire, et la création d'un Groupe de Contact, sur le plan diplomatique.

Le Groupe de Contact est formé par les trois grandes puissances européennes, c'est-à-dire le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, et par les deux puissances de l'ex monde bipolaire, c'est-à-dire les Etats-Unis et la Russie. C'est le Groupe de Contact qui assume la responsabilité de gérer le conflit à la place de l'UE et de l'ONU, qui, jusqu'ici, n'ont pas trouvé de solution pour les Balkans et n'ont pas empêché que la situation dégénère.

En mars 1993, le Groupe de Contact avec la collaboration de l'Espagne, membre temporaire du Conseil de Sécurité, propose un plan d'action conjoint, en large partie inspiré par l'initiative des Etats-Unis. Les quatre Etats européens qui adhèrent à ce plan (la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Espagne) se heurtent de cette façon au plan de paix Vance-Owen promu par l'UE et à l'action de Lord Owen, le représentant spécial de l'UE pour la Bosnie<sup>45</sup>. Cette position montre dans quelle mesure les Etats du Groupe de Contact préfèrent adopter une solution qui sorte du cadre communautaire.

Quel est le rôle de l'UE à l'intérieur du Groupe de Contact ? L'UE, ainsi que l'ONU, ne sont pas des membres permanents du Groupe de Contact, mais elles bénéficient d'un référent à l'intérieur de l'équipe de négociation. Ainsi, pour que l'idée de Groupe de Contact soit mieux acceptée par les autres Etats de l'UE, ils

<sup>45</sup> Stephan KEUKELEIRE, « Directorates in the CFSP/CESDP of the European Union: A Plea for a "Restricted Crisis Management Group" », *European Foreign Affairs Review*, Volume 6, Issue 1, Spring 2001, p. 78.

décident que la Troïka<sup>46</sup> et le Commissaire européen pour les relations extérieures, Hans van den Broek, représentent l'UE pendant les réunions ministérielles du Groupe de Contact. *De facto* le rôle de l'UE est limité aux événements les plus médiatisés qui ont un grand impact sur l'opinion publique. Mais l'Union européenne est exclue de toute négociation sensible et décisive<sup>47</sup>.

Quelle est la signification réelle du Groupe de Contact, à quelles nécessités répond-il et quelles sont ses implications pour l'ensemble de l'UE ? Le Groupe de Contact est fortement voulu par les Etats-Unis, qui ne sont pas encore prêts à dialoguer avec une UE à douze Etats. La philosophie à la base du Groupe de Contact est que les décisions les plus importantes doivent être prises par les trois puissances de l'UE, qui sont en mesure de s'engager véritablement du point de vue diplomatique et militaire. Ainsi, le Groupe de Contact représenterait un instrument pour dépasser la lourdeur et la lenteur du processus décisionnel au sein de l'UE en rendant plus simple l'aboutissement d'un accord entre les trois grandes puissances européennes<sup>48</sup>. Cette solution répond donc à l'exigence, pour les Etats-Unis surtout, d'avoir un interlocuteur européen crédible et prêt à agir rapidement et d'une façon efficace. Cela est plus simple lorsqu'il s'agit de trois Etats souverains et non pas d'une communauté de douze Etats qui décident selon la méthode intergouvernementale. Cette solution permet aussi aux Etats qui désirent véritablement s'engager et qui en ont les possibilités de ne

<sup>46</sup> Il s'agit d'un système de représentation de l'UE créé en 1981. Au cours de la période que nous sommes en train d'analyser, la Troïka est formée par le représentant de la Présidence en exercice de l'UE et par les représentants de la Présidence précédente et de la successive. Le principe à la base de cette formule est de garantir une certaine continuité dans l'action et dans la visibilité de l'UE, dans le cadre de ses relations internationales.

<sup>47</sup> Stephan KEUKELEIRE, « Directorates in the CFSP/CESDP of the European Union: A Plea for a "Restricted Crisis Management Group" », *op. cit.*, p. 80.

<sup>48</sup> *Ibid*, p. 83.

pas être bloqués par les réticences d'autres Etats<sup>49</sup>. L'UE sort *de facto* affaiblie par ce système, qui est tout à fait contraire à l'esprit et aux objectifs du Traité de Maastricht. En outre, le fait que les Etats-Unis préfèrent s'adresser aux diplomaties nationales montre toutes les limites de la visibilité et de la crédibilité extérieure de l'UE<sup>50</sup>.

Quel est le bilan final du Groupe de Contact en ce qui concerne l'Union européenne ? Nous avons vu qu'elle sort affaiblie et vidée de beaucoup d'influence diplomatique. Cette solution, qui se base sur l'idée que les Etats de l'UE qui souhaitent s'engager puissent le faire, cache, en elle-même, beaucoup de limites. Tout d'abord, les trois Etats qui ont décidé d'aller plus loin ne sont pas arrivés à mettre au point une stratégie politique autonome, qui représente l'esprit de la PESC. Ils ont transféré à un autre niveau leurs tensions et leurs différences de vision stratégique<sup>51</sup>. En outre, il est clair que même les trois plus grandes puissances européennes ensemble ne sont pas en mesure de faire face à la puissance américaine du point de vue militaire mais aussi diplomatique<sup>52</sup>. Ainsi, l'écart entre les grandes et les moyennes puissances en Europe est assez délicat, puisqu'il n'est pas évident de dire quels Etats sont plus ou moins influents dans différentes régions géographiques<sup>53</sup>.

Le Groupe de Contact aurait pu avoir des conséquences positives sur le plan de la visibilité de l'UE seulement si l'action des trois puissances européennes engagées n'avait pas été en opposition par rapport à celle proposée par l'UE, mais plutôt complémentaire. Le Groupe de Contact aurait ainsi représenté l'endroit où la stratégie de l'UE pouvait se mettre en place grâce à un système institutionnel plus léger pour la mise en œuvre des positions communes. La vraie faiblesse réside dans le manque d'analyse commune de la situation et dans l'absence de toute vision stratégique de l'UE. La politique commune de l'UE apparaît ici

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 88.

comme la somme de douze politiques nationales, peu soucieuses de se coordonner entre elles. Si l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni avaient poursuivi un but véritablement européen à l'intérieur du Groupe de Contact, l'UE en serait sortie renforcée. En effet, les trois puissances auraient eu une « légitimité » communautaire sur la base de leur volonté et de leur possibilité d'action et sur la base de l'exigence d'une meilleure coordination et d'une visibilité plus cohérente vis-à-vis des autres acteurs internationaux en jeu.

Il est clair que les trois puissances trouvent, dans le Groupe de Contact, un escamotage pour dépasser tout engagement européen susceptible de freiner et de boycotter leurs intérêts nationaux. L'analyse de l'esprit réel à la base du Groupe de Contact montre que, bien qu'un système de Politique étrangère et de sécurité commune soit mis en place, comme nous le verrons ensuite, la mentalité des Etats européens n'évolue pas en perspective. On dirait que les Etats de l'UE ne s'aperçoivent pas encore du rôle que l'UE doit jouer sur la scène internationale et des responsabilités qu'elle doit assumer.

Les faiblesses qui se sont manifestées suite à la formation du Groupe de Contact et pendant le conflit en ex-Yougoslavie ne représentent que les limites du système de politique européenne et de sécurité commune qui vient d'être mis en place grâce au Traité de Maastricht. Cette crise est un véritable banc d'essai pour l'UE, dans la mesure où elle peut tester immédiatement les points faibles du système de la PESC.

Les réformes successives de ce système ne sont que le reflet du désir de dépasser les impasses qui ont bloqué l'Union européenne lors de la crise en ex-Yougoslavie. La tragédie humanitaire, que l'UE n'arrive pas à empêcher à sa périphérie la plus proche, l'exigence de faire recours à l'aide américaine pour débloquer une situation et la nature différente de ce conflit intra-étatique par rapport aux traditionnels conflits interétatiques commencent à faire prendre conscience aux Européens que les enjeux géostratégiques et l'environnement ont véritablement changé.

L'UE s'aperçoit finalement que la nature des conflits est désormais différente et que le paradigme sécuritaire a évolué par rapport à la période de la Guerre froide. Ainsi, en analysant

l'évolution du deuxième pilier à partir du Traité de Maastricht, nous pouvons remarquer que les Etats de l'UE commencent à avoir une première perception du fait que l'UE en tant que telle doit mieux définir et rendre plus efficace sa présence sur la nouvelle scène internationale.

#### *Le Traite de Maastricht et la naissance de la PESC<sup>54</sup>*

Le Traité de Maastricht opère une réforme importante du système communautaire en l'organisant sur la base des trois piliers :

- Le premier pilier, qui utilise une approche communautaire, englobe la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)<sup>55</sup>, la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) ;
- Le deuxième pilier est créé *ex novo* et il est consacré à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ;
- Le troisième pilier, qui comme le deuxième garde une approche intergouvernementale, traite les questions liées à la Justice et aux Affaires intérieures<sup>56</sup>.

Nous venons de voir comment le système de Politique étrangère et de sécurité commune, mis en place par le Traité de Maastricht, montre toutes ses faiblesses au lendemain de l'entrée en vigueur du Traité, pendant la crise en ex-Yougoslavie. Ainsi l'affirmation du rôle international de l'UE en tant qu'acteur global pose encore beaucoup de problèmes, quant à la définition de ses prérogatives et de ses moyens d'action. Pourtant, dans l'étude des potentialités et des limites de la PESC et de la PESD, il est essentiel de s'arrêter sur l'analyse du Traité de Maastricht selon une approche multidisciplinaire qui rassemble les points de vue juridique, historique et politique.

<sup>54</sup> Tout renvoi aux articles du Traité de Maastricht fait explicitement référence à la version du Traité sur l'UE de 1993.

<sup>55</sup> La CECA, créée en 1952 pour la durée de 50 ans, a cessé d'exister en 2002.

<sup>56</sup> Le III pilier a évolué vers une progressive communautarisation.

Tout d'abord, il est important de souligner la portée juridique des réformes mises en place pour comprendre dans quelle direction les Etats de l'UE décident de procéder en matière de l'engagement extérieur de l'UE. Nous retrouvons certaines potentialités à l'intérieur du deuxième pilier européen, qui témoignent d'une première prise de conscience de la part de l'UE des changements qui dérivent de la fin de la Guerre froide. Ainsi les réformes de Maastricht peuvent être interprétées comme une tentative de l'UE pour s'adapter aux nouvelles réalités internationales. Il en résulte que Maastricht représente une réponse concrète de l'UE face aux défis du nouvel ordre international. Ce processus d'adaptation à la nouvelle réalité géostratégique est régi par des facteurs endogènes et par des facteurs exogènes, que nous analyserons ensuite. Pour conclure, nous ferons le bilan de toutes les limites présentes dans le Traité. Elles dériveraient d'une perception pas encore claire et nette des responsabilités que l'UE est appelée à assumer dans un environnement international, dont elle n'arriverait pas encore à comprendre tous les enjeux.

### **L'institutionnalisation de la Politique étrangère et de sécurité commune : une réponse européenne au nouvel environnement international**

L'UE est pendant longtemps perçue comme communauté essentiellement économique. Pourtant il ne faut pas oublier que la dimension politique et de défense est bien présente aux yeux de ses pères fondateurs. En effet, la CECA comporte en elle-même une dimension de coopération économique et politique. Les négociations qui suivent portent sur la possibilité de créer une Communauté européenne de défense (CED) et une Communauté politique européenne (CPE). Le projet de la CED n'ayant pas été ratifié, toute dimension politique semble être mise de côté lors de la création de la CEE et de la CEEA. Cependant, au cours des années, des projets d'intégration politique sont de toute façon présentés, mais ils n'aboutissent à aucun résultat concret. (Il s'agit par exemple du Plan Fouchet proposé par la France).

En ce qui concerne la dimension de politique extérieure de l'UE, il nous semble important de rappeler les étapes principales qui précèdent la réforme de Maastricht.

Pendant le Sommet de La Haye, le 1 et le 2 décembre 1969, la construction européenne est relancée selon trois objectifs : « *achèvement* », « *approfondissement* » et « *élargissement* »<sup>57</sup>. Il est évident que l' « *approfondissement* » présuppose un degré plus poussé d'intégration politique. Ainsi, l'année suivante est élaboré le rapport Davignon, qui prend le nom du Directeur des Affaires politiques du Ministère belge des Affaires étrangères<sup>58</sup>. Ce projet, présenté le 27 octobre 1970, donne naissance à la Coopération politique européenne. L'année 1974 voit la création, sous l'impulsion de la France, du Conseil européen qui institutionnalise la rencontre régulière des chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres, afin de mieux gérer la coopération politique de l'Europe unie. Mais c'est l'Acte Unique européen de 1986 qui donne une véritable reconnaissance juridique au Conseil européen et à la coopération européenne en matière de politique étrangère.

Maastricht représente par contre le tournant décisif pour ce qui concerne la dimension juridique de la politique extérieure de l'UE. C'est à Maastricht que nous assistons à l'institutionnalisation de la PESC, deuxième pilier de la construction européenne. Il faut préciser que la dimension extérieure de l'UE ne se base pas seulement sur la PESC. Elle comprend d'autres dimensions, telles que les relations commerciales ou l'aide humanitaire, qui sont gérées au sein du premier pilier communautaire.

Maastricht a le mérite d'ajouter l'aspect sécuritaire à la dimension extérieure de l'UE, en affirmant ainsi la possibilité que l'UE devienne un véritable acteur global. Le Traité sur l'UE représente un saut qualitatif, en ce qui concerne l'intégration politique de l'UE, pour des raisons différentes. Tout d'abord, l'idée que l'UE remplace la CEE montre que la construction européenne n'est pas seulement l'addition de toute une série de constructions

<sup>57</sup> Philippe MOREAU DEFARGES, *Les institutions européennes*, Paris, Dalloz, 2001, 5<sup>e</sup> édition, pp. 156-157.

<sup>58</sup> *Ibid.*

fonctionnelles dans le domaine économique<sup>59</sup>. Ensuite, la PESC est légitimée, selon les dispositions du Titre V du Traité. Finalement, la question de la défense européenne est amorcée<sup>60</sup>, même si selon un profil minimum. Cela implique qu'elle nourrira le débat futur sur l'avenir de l'UE en tant qu'acteur global.

L'UE veut donc essayer de s'adapter au nouvel environnement international. Ce sera la clé d'interprétation que nous allons utiliser pour analyser les réformes du Traité de Maastricht. L'Union européenne n'est pas le seul acteur international non-étatique qui est appelé à reconsidérer son rôle sur la scène internationale et qui doit développer une nouvelle stratégie d'action.

Ainsi, l'Union de l'Europe Occidentale va redéfinir son rôle. À partir de 1992, elle inclut dans ses buts et compétences les missions dites de Petersberg liées, entre autres, à la gestion des crises.

De sa part, l'Alliance Atlantique, prenant acte du changement de la dimension sécuritaire et de l'improbabilité d'une agression à un Etat de l'Alliance, commence à opérer un renouvellement de sa stratégie. On souligne alors l'importance de la gestion des crises et de la prévention des conflits à l'extérieur du territoire des pays faisant partie de l'Alliance. Il est reconnu qu'un conflit, même à l'extérieur du territoire de l'Alliance, peut représenter un facteur déstabilisateur pour les Etats membres de l'OTAN. Cette démarche porte progressivement à la définition et à la codification d'un nouveau concept stratégique lors du Sommet de Washington des 23 et 24 avril 1999<sup>61</sup>.

Finalement, la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe, qui naît comme forum de discussion en matière de l'économie, du désarmement, de l'environnement et des droits de l'homme, va essayer de se redéfinir. Elle prend ainsi acte de la disparition du monde bipolaire qui en représentait dans une certaine mesure la raison d'être. C'est ainsi que nous assistons à

<sup>59</sup> Nicole GNESOTTO, *La puissance et l'Europe*, op. cit., pp. 74-75.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Manuel DIEZ de VELASCO VALLEJO, « Organisation de coopération à vocation militaire. L'organisation du Traité de l'Atlantique du Nord », in *Les organisations internationales*, Paris, Economica, 2002, pp. 509-510.



une redéfinition plus précise de ses buts et à une progressive institutionnalisation, suite à la signature de la Charte de Paris (1990) et de la Déclaration du Sommet de Budapest (1994) qui marque le passage de la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) à l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE).

La démarche de l'UE, comme nous l'avons déjà énoncé, suit les mêmes objectifs. Pourtant, il n'est pas simple de donner une définition précise de la PESC, selon les paramètres classiques utilisés en sciences politiques. En effet, l'UE n'est pas une organisation internationale, au sens classique du terme, qui se dote d'une stratégie. Elle n'est pas non plus un Etat ou un super Etat, qui définit sa politique étrangère selon les paramètres étatiques. C'est pourquoi sa politique étrangère ne peut pas être jugée et étudiée selon les termes d'analyse étatiques<sup>62</sup>.

Dans quelle mesure Maastricht représente-t-il une première adaptation de l'UE au nouvel environnement international ?

Tout d'abord, Maastricht énonce le principe de cohérence dans la gestion des relations extérieures de l'UE. L'article C déclare que « *l'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure, dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement* ». Cette précision explicite la dimension globale dans laquelle l'UE devra s'engager dans l'avenir de ses relations extérieures.

Ensuite, le Traité définit les objectifs communs de l'UE, qui se présente donc comme une entité politique ayant des buts définis à atteindre. Même si les finalités détaillées à l'art J.1 sont très générales, nous retrouvons des concepts-clé du nouvel environnement international. L'UE doit veiller à la sécurité de son territoire, tâche qui était auparavant « confiée » aux Etats-Unis, dans le cadre de l'Alliance atlantique. Cette précision ne signifie-t-elle pas que l'UE a l'intention de développer un cadre autonome

<sup>62</sup> John PETERSON, « Introduction. The European Union as a Global Actor », in John PETERSON, Helene SJURSEN, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, op. cit., p. 7.

quant à la sécurité après la Guerre froide ainsi qu'aux moyens de l'assurer ? En outre, l'article fait référence à la promotion de la sécurité dans le monde, ce qui laisse envisager la perception d'un rôle plus actif que l'UE devra jouer à l'avenir sur la scène mondiale. Finalement la PESC est appelée à promouvoir la coopération internationale, mais surtout le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Cette clause reconnaît que l'UE a aussi un rôle déterminant à jouer en tant que puissance civile.

Le Traité prévoit toute une série de dispositions pour la mise en œuvre de ces objectifs, dont les limites seront analysées ensuite. Le Traité prévoit, pour les Etats membres, la possibilité d'établir des positions communes et d'engager des actions communes « *dans les domaines ou les Etats membres ont des intérêts communs et importants* » (art. J.3, § 1). La valeur ajoutée des actions communes réside dans le fait qu'il s'agit d'engagements opérationnels qui ont une implication financière pour l'Union européenne<sup>63</sup>. Cette clause marque le passage d'une diplomatie qu'on accuse d'être excessivement déclaratoire, à une diplomatie d'action, à travers le dépassement d'une politique « *du verbe* »<sup>64</sup>. La définition « *des intérêts communs et importants* » oblige les Européens à réfléchir sur leurs priorités stratégiques, à la lumière d'un contexte international nouveau, dont ils commencent à saisir les spécificités.

En outre, le Traité souligne d'une façon spécifique que les Etats doivent « *s'abstenir de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à ses intérêts en tant que force cohérente dans les relations internationales* » (art. J.1, § 4). Bien que la pratique ait démontré que ces clauses ne sont pas toujours respectées, le fait de les avoir insérées dans le Traité démontre l'intention de faire émerger l'UE comme puissance politique unique et cohérente dans son action. Cette exigence découlerait de la perception que la fin de la Guerre froide a bouleversé les équilibres des puissances et que le concept même de puissance a évolué. Les Etats européens ne pouvant pas exercer assez d'influence sur la

<sup>63</sup> Fabien TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, op. cit.*, p. 220.

<sup>64</sup> *Ibid.*, pp. 223-283.

scène internationale d'une façon individuelle, il vaut mieux qu'ils fassent front commun, pour qu'une véritable politique européenne puisse balancer la seule superpuissance toujours existante au monde, c'est-à-dire les Etats-Unis.

Finalement il est intéressant de remarquer que Maastricht amorce aussi la question de la défense à l'art. J.4. Cet article reconnaît que la PESC inclut toutes les questions liées à la défense, parmi lesquelles la définition « *à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune* » (art. J.4, § 1). Bien que cette référence n'ait aucune conséquence pratique, il est intéressant de voir que les Européens sont en train de s'apercevoir que la fin de la Guerre froide a provoqué la montée de nouvelles menaces, que l'UE ne peut plus négliger. Ainsi le modèle de l'UE en tant que puissance civile *leader* dans un environnement où la force militaire n'est plus importante, qui semble s'affirmer à la fin de la Guerre froide<sup>65</sup>, est perçu comme inadapté à gérer la nouvelle situation internationale.

Nous approfondirons la question de la défense au cours de notre travail, pour voir dans quelle mesure les formules utilisées dans les Traités de Maastricht et d'Amsterdam représentent un compromis entre des approches différentes du concept de défense européenne. Ce qui est important de souligner à ce stade est le fait que l'UE s'interroge sur l'importance de pouvoir disposer d'une dimension militaire pour assumer ses responsabilités face aux défis de la période post-Guerre froide.

### **Facteurs endogènes et facteurs exogènes qui conduisent au développement de la PESC**

A ce stade de notre analyse, il est légitime de se demander quelles sont les causes externes et les causes internes qui conduisent à un développement progressif de la PESC, dont le Traité de Maastricht

<sup>65</sup> Christopher HILL, « Closing the Capabilities-Expectations Gap? », in John PETERSON, Helene SJURSEN, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, *op. cit.*, pp. 20-21.

est la première manifestation. Nous reprenons la classification faite par Costanza Musu<sup>66</sup>, qui distingue les « *variables endogènes* » et les « *variables exogènes* », dans la définition d'une politique commune de l'UE dans le Moyen-Orient. Nous essaierons de voir dans quelle mesure ces variables nous aident à comprendre pourquoi et comment les Etats de l'Union européenne décident progressivement qu'il faut essayer de s'adapter aux réalités de l'époque post-Guerre froide. Ensuite, nous étudierons quels sont les facteurs externes et les pratiques internes qui leur ont permis de développer une construction commune comme celle du deuxième pilier. Qu'est-ce qui a aidé les Etats de l'UE à leur faire comprendre l'importance des responsabilités qu'elle doit désormais assumer dans le monde ?

Parmi les « *variables exogènes* », il faut citer la pression exercée par les autres acteurs internationaux afin que l'UE mène une action extérieure collective, coordonnée et cohérente. L'UE est donc perçue comme acteur global de l'extérieur. La pression vient surtout des acteurs qui sont directement impliqués dans les affaires où l'UE est appelée à agir<sup>67</sup>. Pour reprendre l'exemple présenté par Costanza Musu à propos du rôle de l'UE dans le conflit au Moyen-Orient, il résulte que les pays arabes cherchent à intégrer l'UE en tant que telle dans le processus de paix, pour contrebalancer la politique des Etats-Unis traditionnellement pro-israélienne. Cela montre clairement que l'UE est perçue de l'extérieur comme un acteur global potentiellement capable d'agir sur le plan diplomatique, économique et politique. En outre, il est évident que le désengagement des Etats-Unis du continent européen dérive de la conviction que l'UE est capable de garantir la paix et la sécurité à l'intérieur de son territoire et dans sa périphérie la plus proche.

Est-ce que l'UE est à la hauteur de ces attentes extérieures ? Le cas test est la crise en ex-Yougoslavie. Comme nous venons de le voir, la communauté internationale s'attend à une action décisive de

<sup>66</sup> Costanza MUSU, « European Foreign Policy: A Collective Policy or a Policy of "Converging Parallels"? », *European Foreign Affairs Review*, Volume 8, Issue 1, Spring 2003, pp. 35-49.

<sup>67</sup> *Ibid*, p. 38.

la part de l'UE sur tous les fronts. La nécessité de l'intervention diplomatique et militaire des Etats-Unis et de l'OTAN après deux ans de crise fait ultérieurement réfléchir les Européens sur la portée des responsabilités que les autres acteurs internationaux souhaitent que l'Union européenne assume.

Les « *variables endogènes* », qui poussent l'UE à développer une PESC et ensuite une PESD efficace, sont représentées par des facteurs internes à la logique de l'intégration européenne, qui se manifestent avec le temps et avec la pratique d'une coopération toujours plus étroite dans des domaines différents. Parmi ces variables, nous pouvons citer l'existence d'institutions communes qui sont responsables pour le développement de certains aspects d'une politique donnée, décidée selon la méthode intergouvernementale<sup>68</sup>. C'est au sein de ces institutions, notamment le Conseil des Ministres et le Conseil européen, que les Etats de l'UE apprennent la pratique de la négociation et du *bargaining*<sup>69</sup> politique. Cette pratique n'a pas conduit au résultat espéré du développement d'une politique extérieure véritablement commune. Elle aboutit néanmoins à la formation d'une culture politique et diplomatique basée sur le dialogue et sur la recherche du consensus supranational. Cette démarche concertée amène, même si très lentement, à développer une vision stratégique commune dans certaines zones géographiques, là où il n'y a pas véritablement de divergence d'intérêts parmi les Etats européens.

Le cas de l'ex-Yougoslavie du début des années 90 ne représente pas un exemple de ce que nous venons d'énoncer. Il montre plutôt comment la présence d'intérêts et d'opinions différentes entre les Etats de l'UE paralyse son action. C'est dans l'étape suivante de l'intervention de l'UE en ex-Yougoslavie à la fin du conflit que nous retrouvons une confirmation de notre hypothèse. Comme nous le verrons ensuite, le Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud Est, adopté par l'UE en 1999, dérive de la prise de conscience des Etats européens d'avoir des intérêts communs dans la région, notamment l'exigence de sécurité et de

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Traduction anglaise du terme marchandage.

stabilité politique. Ces intérêts font l'objet de débats au sein des institutions communautaires et doivent être défendus et promus par une action cohérente de l'UE.

Pour revenir au Traité de Maastricht, quel pourrait être l'enjeu politique qui représente une variable endogène au développement du deuxième pilier ? La nécessité d'encadrer l'Allemagne réunifiée dans un système sécuritaire européen ne joue-t-elle pas un rôle très important dans la définition de la PESC ? Depuis le début de la construction européenne, l'exigence de l'ancrage de l'Allemagne aux valeurs et au système européens est à la base des sauts qualitatifs dans le processus d'intégration (comme dans le cas de la CECA et de la CED, même si ce dernier projet n'a pas abouti). Ainsi, l'existence des institutions communes et les négociations parmi les Etats européens dans des domaines différents permettent de développer une vision commune concernant la façon la meilleure de faire face au problème de la réunification de l'Allemagne, perçue comme une menace potentielle. Cette stratégie se traduit par un encadrement progressif de l'Allemagne au niveau de la politique extérieure mais aussi au niveau de l'Union économique et monétaire.

Ce dernier exemple montre, toutefois, qu'une vision commune européenne, traduite par des actions véritablement unitaires, est possible seulement lorsqu'un danger est perçu comme proche. Comme nous le verrons en analysant les limites du Traité de Maastricht, la PESC ne prévoit aucune disposition concernant le développement d'une culture stratégique globale supranationale au sein de l'UE.

### **Les limites de la PESC mise en place par le Traité de Maastricht**

Nous venons de décrire dans quelle mesure l'UE essaye de donner sa réponse suite aux changements de l'environnement international. Ce que nous avons vu jusqu'ici représente les potentialités de la PESC. Elles découlent de la volonté des Etats d'aller plus loin, conformément à la perception qu'ils ont développée vis-à-vis du

rôle que l'UE est appelée à jouer à partir des années 90. Il est évident que cette démarche doit faire face à beaucoup d'obstacles, liés notamment à la difficulté que les Etats ont à renoncer à leur souveraineté nationale. Les limites trouvent aussi leurs racines dans le fait que les Etats de l'UE n'auraient pas toujours la même vision du rôle que l'UE devrait jouer et des responsabilités qu'elle devrait assumer. Cela dériverait de la tradition géopolitique des pays, de leur traditionnel engagement ou désengagement dans la construction européenne, de leur degré de compréhension du changement des jeux géostratégiques dans le monde. Il faut toujours attendre des crises très graves, pour que le message soit bien perçu par tous les Européens et pour qu'une véritable volonté de réforme s'affirme.

Tout d'abord, il faut souligner que la PESC met en place un système que Christopher Hill a défini de gouvernance à différents niveaux (*multilevel governance*)<sup>70</sup>. Ce système implique l'intervention de différents acteurs, qui ne sont pas nécessairement les Etats membres de l'UE, ni les institutions communautaires. Hill souligne que la PESC est influencée, d'une façon institutionnalisée, par l'OTAN et par l'UEO, qui sont citées à l'art J.4. L'UEO fait « *partie intégrante du développement de l'UE* » (art. J.4, § 2). Elle devient une sorte de bras armé de l'UE, puisqu'elle devrait mettre en œuvre les décisions et les actions communes de l'UE, qui ont des implications en matière de défense. En outre, le quatrième paragraphe spécifie que la PESC ne préjuge pas les engagements des Etats membres au sein de l'Alliance Atlantique.

Hill souligne que la PESC est aussi influencée dans la définition de ses lignes directrices par l'action des Etats-Unis, des organisations non gouvernementales et du Conseil de Sécurité des Nations Unies<sup>71</sup>. A cela s'ajoutent tous les Etats membres et plusieurs institutions communautaires, qui, comme nous le verrons

<sup>70</sup> Christopher HILL, « Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP », in Jan ZIELONKA, *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague, Kluwer Law International, 1998, pp. 43-46.

<sup>71</sup> *Ibid.*

après, sont impliqués dans le processus décisionnel de la PESC. Ainsi, il est possible de remarquer que ce système est une garantie de flexibilité et de force et qu'il est en mesure de prévenir tout extrémisme<sup>72</sup>. Pourtant, il est légitime de se demander si ce système est capable de se transformer d'une façon dynamique et cohérente, en raison de sa formation hétérogène. Définir comment et avec qui il est possible d'arriver à un accord pendant une crise est rendu difficile par la présence de tant d'organisations et d'acteurs.

Les limites présentes dans le Traité de Maastricht peuvent être classées selon une triple répartition, qui est définie par Elfriede Regelsberger. Il s'agit, notamment, des limites « *systématiques* », des limites « *substantielles* » et des limites « *institutionnelles* »<sup>73</sup>. Nous allons garder cette tripartition dans notre analyse plus systématique des faiblesses du Traité de Maastricht.

Pour ce qui concerne l'aspect institutionnel, nous observons que la PESC associe le travail de plusieurs institutions qui ne se sentent pas forcément valorisées dans leur rôle. Cela provoque une sorte de « *compétition interinstitutionnelle* » qui nuit à l'efficacité et à la visibilité de la PESC. Ainsi le Conseil européen est chargé de définir les orientations et les principes généraux de la PESC (art. J.8, § 1), tandis que la Présidence de l'UE doit mettre en œuvre les actions communes de la PESC et en même temps représenter l'Union à l'extérieur. La Commission est associée aux travaux de la PESC (art. J.8, § 3), mais son rôle est très limité par rapport au premier pilier communautaire, où elle bénéficie du monopole d'initiative. En outre, comme il lui est reproché par le Parlement européen, la Commission européenne est loin d'utiliser ce pouvoir comme elle le devrait<sup>74</sup>. D'ailleurs, le Parlement européen n'a que des fonctions de consultation (art. J.7) et il est privé de tout contrôle

<sup>72</sup> *Ibid*, p. 46.

<sup>73</sup> Elfriede REGELBERGER, et al., *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and beyond*, London, Lynne Rienner Publisher, 1997, pp. 326-327.

<sup>74</sup> Michèle BACOT-DECRIAUD, « La PESC : une dynamique en panne », in Patrice BUFFOTOT (sous la direction de), *La défense en Europe : les adaptations de l'après Guerre froide*, op. cit., p. 225.



démocratique. Enfin la Cour de Justice des Communautés européennes n'est dotée d'aucune compétence dans le deuxième pilier. Ces deux derniers éléments dénoncent visiblement le déficit démocratique de la PESC.

Cette complexité institutionnelle a comme principale conséquence le manque d'une visibilité effective de l'Union européenne à l'extérieur. Même si la Présidence est chargée de représenter l'UE dans les relations internationales, sa rotation semestrielle empêche toute cohérence externe. Le système de la Troïka n'est pas non plus la solution la plus adaptée puisqu'elle implique toujours la rotation d'un des pays tous les six mois. Comme nous l'avons vu à propos de la crise en ex-Yougoslavie, l'absence d'une référence extérieure cohérente pour l'UE pousse les autres acteurs internationaux à s'adresser de préférence aux diplomaties nationales.

Une autre faiblesse institutionnelle est déterminée par le fait que les dispositions du Traité sont très vagues. Dans ce cas spécifique, il est possible de faire une comparaison avec les dispositions concernant l'Union économique et monétaire, qui sont très précises et qui établissent des critères de convergence uniques. La PESC aurait peut-être besoin d'une rigueur semblable, mais cela pose des problèmes au niveau de l'acceptation, de la part des Etats membres, d'une cession trop rapide de leur souveraineté en matière de politique étrangère.

Pour ce qui concerne l'aspect systématique, l'art J.4 dit que les dispositions du Traité ne préjugent pas la spécificité de la politique étrangère de chaque Etat membre. Cela est systématiquement impossible, surtout à l'intérieur d'une Union européenne à 25 Etats<sup>75</sup>. Cette faiblesse s'accompagne du manque d'une vision commune dictée par une stratégie véritablement européenne. Le Traité parle de positions communes et d'actions communes. Pourtant le fait d'énoncer que les spécificités nationales doivent être préservées signifie condamner les positions communes et les actions qui en découlent à un profil très bas, déterminé par

<sup>75</sup> Elfriede REGELBERGER, et al., *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and beyond*, op. cit., p. 327.

l'exigence de trouver un consensus. Tel a été le cas pendant la crise en ex-Yougoslavie, comme nous l'avons vu, lors de l'acceptation de la proposition allemande de reconnaître la Slovénie et la Croatie, le 16 décembre 1991. Dans ce cas précis, la faiblesse est représentée par la nature de la décision. L'Allemagne étant prête à reconnaître les deux Etats unilatéralement, on a préféré adopter un profil bas et des décisions qui ont eu des conséquences sérieuses par la suite, au nom du consensus entre les Etats. Une planification plus européenne de la situation et la recherche d'un véritable intérêt européen auraient, peut-être, empêché cette dérive.

Finalement, dans l'analyse des limites substantielles il nous apparaît prioritaire de citer la méthode intergouvernementale qui caractérise le processus de décision à l'intérieur du deuxième pilier. C'est le Conseil qui prend toute décision à l'unanimité et qui établit quelles décisions peuvent être prises à la majorité qualifiée dans la mise en œuvre d'une action commune. Ainsi, la PESC est souvent jugée comme la somme des quinze (aujourd'hui on dirait plutôt des 25) politiques nationales, ou bien comme le moyen et l'instrument d'action pour mieux poursuivre l'intérêt national. Cette affirmation soulève un autre problème substantiel, lié à l'absence d'intérêts communs définis au niveau communautaire, qui aillent au-delà des objectifs très généraux énoncés à l'art. J.1. Ce manque d'intérêt commun découlerait des différentes traditions historiques et politiques des Etats membres. Pour qu'un intérêt commun se développe, il faut qu'il y ait une menace qui touche l'ensemble des Etats et qui soit perçue de la même façon par tous les acteurs.

Nous venons donc de voir quelles sont les potentialités et les limites de la dimension extérieure de l'UE, telle qu'elle a été institutionnalisée par le Traité de Maastricht. Nous avons essayé de montrer quelles ont été les causes profondes sous-jacentes à sa conceptualisation et à son développement. Il s'agit d'une construction *en fieri*, toujours remodelée, selon les nécessités qui se manifestent au fur et à mesure que l'environnement international évolue. Ainsi, comme nous le verrons dans la partie suivante, les réformes du Traité d'Amsterdam et du Traité de Nice ne représentent que des nouvelles tentatives d'adapter l'action

extérieure de l'UE aux nouvelles réalités et exigences sécuritaires, telles qu'elles se manifestent lors des crises internationales.

Maastricht énonce toute une série d'objectifs très ambitieux pour l'UE, qui souhaite devenir un véritable acteur global. Pourtant, le Traité ne dote pas la PESC d'instruments nécessaires et de moyens opportuns pour accomplir les tâches envisagées. Derrière les limites institutionnelles, que nous avons décrites, ne se cacherait-il pas un manque de volonté de la part des Etats membres de transformer l'UE en un véritable acteur global ? Comme nous l'analyserons dans la partie suivante, les réticences envers l'aspect militaire représentent l'enjeu principal de toute construction progressive en matière de Politique étrangère et de sécurité commune.



## DEUXIEME PARTIE

### L'évolution de la PESC et de la PESD du Traité d'Amsterdam au Traité de Nice

La réponse de l'Union européenne à la situation internationale de la période post-Guerre froide est marquée par des ambitions, en matière de Politique étrangère et de sécurité commune. Celles-ci sont propres à un acteur qui souhaite s'affirmer au niveau global sur la scène internationale. Toutefois, le Traité ne spécifie pas quel genre d'acteur l'UE va devenir. Si d'un côté les objectifs définis à l'art J.1 du Traité de Maastricht font référence à un acteur global, c'est-à-dire à une puissance qui dispose de moyens d'action à la fois civils et militaires, de l'autre, le Traité ne dote pas l'UE d'instruments nécessaires pour expliciter et mettre en œuvre sa dimension militaire.

À ce point de notre analyse, s'impose une réflexion sur l'Union européenne en tant qu'acteur actif sur la scène internationale, tel qu'elle essaie de se définir à travers le Traité de Maastricht. Selon Martin Ortega, dans la mise en œuvre de la PESC, l'Union européenne n'utilise pas une approche basée sur l'idée d'extension du pouvoir militaire ni sur des idées qui relèvent de la tradition réaliste ou néoréaliste des relations internationales. Ortega souligne que la PESC repose plutôt sur des valeurs qui appartiennent à la tradition libérale ou rationaliste des relations internationales. L'UE accorde beaucoup d'importance aux concepts de partenariat, d'intégration économique, de coopération internationale, de règlement pacifique des différends, de prévention des conflits. Ceux-ci représentent des exemples de cette approche<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Martin ORTEGA, « L'intervention militaire et l'Union européenne », *op. cit.*, pp. 11-13.

Il est vrai que la force militaire et la guerre ont été, pendant longtemps, les instruments principaux pour équilibrer la balance des pouvoirs en Europe. Pourtant, le système européen qui se définit progressivement se base, depuis le début, sur le rejet de la guerre comme moyen principal de règlement des différends<sup>77</sup>. Ainsi, la guerre étant abolie à l'intérieur de son territoire, l'Union européenne ne vise pas non plus à s'imposer militairement sur les autres puissances pour la poursuite de ses objectifs. Sa dimension civile étant explicitement prépondérante dans les Traités et dans la pratique qu'elle développe, l'Union européenne cherche plutôt à utiliser des moyens pacifiques pour l'accomplissement de ses objectifs. Ce serait peut-être aussi pour cette raison que le Traité de Maastricht n'accorde pas beaucoup d'importance à l'aspect militaire de l'Union européenne.

Toutefois, comme nous l'avons évoqué dans l'analyse de l'action de l'Union européenne lors de la crise en ex-Yougoslavie, un acteur véritablement global ne peut pas se passer de la dimension militaire. En effet, elle est fondamentale même dans l'exercice et dans la mise en œuvre des instruments plutôt civils, puisqu'elle garde une très puissante valeur de dissuasion.

C'est à la lumière des considérations inspirées par la médiocrité de l'intervention de l'Union européenne en ex-Yougoslavie que nous pourrions lire l'article J.4 du Traité de Maastricht où le problème de la défense est amorcé.

L'approfondissement de cette dimension représente un des aspects les plus importants de l'évolution de l'Union européenne en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense, définie à travers les modifications apportées par le Traité d'Amsterdam et par le Traité de Nice. Parallèlement à la mise en œuvre d'un système de défense européenne, les Traités essaient de rendre la PESC plus efficace et plus crédible sur la scène internationale. Ainsi les Traités prévoient des réformes institutionnelles qui visent à rendre plus flexible le processus décisionnel et qui cherchent en même temps à

<sup>77</sup> Jean-Paul JOUBERT, « La Russie et la sécurité européenne », *Actes du colloque « La Défense européenne »*, op. cit., p. 224.

donner plus de visibilité cohérente à l'action extérieure de l'Union européenne.

Comme nous le verrons au cours de cette deuxième partie, le Traité d'Amsterdam indique la volonté des Etats d'approfondir le discours sur la défense et d'entreprendre des réformes plus décisives en matière de PESC, même si des réticences susceptibles de limiter la portée de ces réformes subsistent. La crise au Kosovo et l'impuissance de l'UE en cette circonstance poussent les Etats européens à réfléchir d'une façon plus concrète sur l'exigence de doter l'UE de moyens militaires crédibles et de dissuasion. À partir de 1998, plusieurs Sommets européens énoncent la volonté politique de l'UE de développer une Politique européenne de sécurité et de défense. Les déclarations qui sortent de ces Sommets sont très significatives, parce qu'elles témoignent d'une véritable volonté de réalisation d'un projet de défense commune. Le Traité de Nice consacre la naissance juridique de la PESD, à travers la création d'un appareil institutionnel spécialisé dans les questions liées à la défense.

### *Le Traité d'Amsterdam*<sup>78</sup>

#### **Les potentialités et les limites des nouvelles structures mises en place par le Traité d'Amsterdam**

L'analyse de la capacité d'action de l'Union européenne sur la scène internationale en tant qu'acteur global montre l'existence de plusieurs limites institutionnelles qui peuvent être schématisées selon la classification suivante :

1) Des difficultés dans la conceptualisation d'une politique étrangère commune et dans le processus de prise de décisions, suite au manque d'une véritable stratégie européenne et suite au maintien du principe de l'unanimité dans le processus décisionnel ;

<sup>78</sup> Tout renvoi aux articles du Traité d'Amsterdam fait explicitement référence à la version du Traité sur l'UE de 1999.

2) Des difficultés en matière de visibilité extérieure, à cause de l'existence de plusieurs institutions qui partagent la tâche de la représentation extérieure de l'UE, sans véritablement l'accomplir d'une façon cohérente (la Présidence de l'UE, la Troïka, le Commissaire européen chargé de relations extérieures).

Le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1er mai 1999, essaie d'apporter une réponse institutionnelle à ces faiblesses.

En ce qui concerne le premier point, il est institué une Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR), qui est placée sous la responsabilité du Secrétaire général du Conseil. Il est prévu qu'une partie du personnel de la Commission européenne participe à cette cellule. Cela représente une occasion pour que l'intérêt de l'Union soit véritablement défendu à l'intérieur de cette instance. Ainsi l'Union européenne pourra adopter un profil plus élevé, sans se contenter d'un dénominateur commun médiocre.

Parallèlement, le Traité modifie la règle de l'unanimité à l'intérieur du processus décisionnel. Il est prévu que le Conseil statue à la majorité qualifiée, lorsque, sur la base d'une stratégie commune, il adopte des actions et des positions communes ou lorsqu'il en adopte une mettant en œuvre une action ou une position communes (art. 23, § 2). En outre, le Traité d'Amsterdam introduit la clause de l'abstention constructive : un Etat peut s'abstenir de voter, en présentant une déclaration formelle. Dans ce cas spécifique, il n'est pas tenu de respecter la décision, mais il accepte que l'UE s'engage (art. 23, §1).

Finalement, le Traité d'Amsterdam consacre la naissance du concept de « *stratégie commune* » (art. 12). Cela représente un effort de la part des Etats européens pour dépasser la limite d'une diplomatie souvent jugée trop « déclaratoire ». Pour la première fois des stratégies véritablement européennes sont prévues même à l'intérieur du deuxième pilier. Une stratégie commune est censée définir tout d'abord une politique d'action puis des principes opérationnels qui doivent rendre crédible la politique établie par la stratégie.

Pour ce qui concerne le problème du manque de visibilité et de cohérence de l'Union européenne, le Traité d'Amsterdam crée la



figure du Haut Représentant pour la PESC qui est associée au poste du Secrétaire général du Conseil (art.18, § 3). Le 18 octobre 1999 c'est l'espagnol Javier Solana, ex Secrétaire général de l'OTAN, qui est nommé « M. PESC ». Son rôle est d'assister le Conseil pour toutes les questions qui relèvent de la PESC. Il doit aussi participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions. Il peut être chargé par la Présidence d'agir au nom du Conseil dans la conduite du dialogue politique avec les Etats Tiers (art. 26). Voici le référent extérieur de l'UE, le fameux « *numéro de téléphone européen à appeler* » pour reprendre l'expression de l'ancien Secrétaire d'Etat américain Henri Kissinger.

Est-ce que nous pouvons véritablement dresser un bilan positif de ces mesures adoptées par le Traité d'Amsterdam ? La réponse serait plutôt négative. Le Traité laisse émerger beaucoup de limites liées à une visibilité extérieure encore perfectible et à une capacité d'action de l'UE toujours bridée<sup>79</sup>.

La visibilité extérieure est freinée par l'existence de « conflits interinstitutionnels ». Dans ce cas spécifique, la figure du Haut Représentant pour la PESC rattachée au Conseil des Ministres entre en compétition avec celles des Commissaires européens responsables de l'action extérieure et de la concurrence. L'existence de ce dualisme peut affaiblir le système institutionnel, parce qu'il produit une confusion des rôles entre la Commission et le Conseil, qui touche à la visibilité externe de l'Union européenne.

Pour l'amélioration du système décisionnel (abstention constructive et vote à la majorité qualifiée) il ne faut pas oublier que l'art. 23, § 1 du Traité souligne que lorsqu'un Etat membre a l'intention de s'opposer à une décision qui relève de la majorité qualifiée, suite à des raisons très importantes de politique nationale, le Conseil ne procède pas au vote. Dans ce cas précis, le Conseil peut décider à la majorité qualifiée de saisir de la question le

<sup>79</sup> Michèle BACOT-DECRIAUD, « La PESC après Amsterdam : des moyens accrus, une mise en œuvre encore hésitante », in Patrice BUFFOTOT (sous la direction de), *La défense en Europe : nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, Paris, La Documentation française, 2001, pp. 252-253.

Conseil européen, pour qu'il puisse statuer à l'unanimité. Il s'agit dans ce cas-là d'un véritable droit de blocage susceptible de paralyser l'action de l'UE pour des raisons liées à la politique nationale. Il est légitime de se demander quelle est la portée supranationale de ce compromis qui vise à la négociation en vue d'un consensus, comportant souvent un profil très médiocre.

Comme nous l'avons vu au cours de la partie précédente, le manque d'une dimension militaire empêche que l'Union européenne soit considérée comme un acteur global. Le Traité d'Amsterdam reprend la définition, amorcée par le Traité de Maastricht, d'une politique de sécurité et de défense commune. Il essaie de l'approfondir sans pour autant manifester une véritable volonté de la part des Etats membres de s'engager pour mettre en place des réalisations concrètes et opérationnelles. Le Traité d'Amsterdam envisage une définition « *progressive* » et non plus « *à terme* », comme le Traité de Maastricht, d'une politique de défense qui pourrait devenir une défense commune, si le Conseil européen le décide (art. 17, § 1).

Le Traité intègre progressivement les capacités opérationnelles de l'UEO au sein de l'UE (art.17, § 1, alinéa 2). Ainsi le Traité inclut aussi les missions dites de Petersberg, c'est-à-dire « *les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions des forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix* » (art. 17, § 2). Cela renforce la légitimité politico-militaire de l'Union européenne<sup>80</sup>.

Le Traité présente une contradiction en matière de définition des mécanismes militaires de gestion. Si d'un côté il est affirmé que l'UEO devient le véritable « *bras armé* » de l'Union européenne et qu'elle est progressivement intégrée à l'Union européenne, de l'autre il est spécifié que pour certains Etats la défense commune s'inscrit dans le cadre de l'OTAN : « *la politique de l'Union au sens de présent article [...] respecte les obligations découlant du Traité de l'Atlantique du Nord pour certains Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre*

<sup>80</sup> Nicole GNESOTTO, *La puissance et l'Europe, op. cit.*, p. 82.

*de l'Organisation de l'Atlantique du Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre » (art. 17, § 1, alinéa 3). Ce paradoxe témoigne de toutes les difficultés qui accompagnent les négociations concernant l'introduction de la dimension militaire à l'intérieur de l'Union européenne.*

Cette double référence trouve ses racines dans le débat qui accompagne la signature du Traité de Maastricht et du Traité d'Amsterdam entre des positions plus atlantistes et des positions plus favorables au développement d'une capacité autonome de l'Union européenne.

Parmi le premier groupe d'Etats, nous retrouvons le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Portugal et le Danemark, partisans d'une politique commune de défense qui ne sort pas du domaine de concertation de nature politique. Cette approche vise à considérer que l'OTAN reste le cadre de référence en matière de sécurité européenne : aucune concurrence n'est admise du point de vue des moyens militaires<sup>81</sup>.

De l'autre côté, nous retrouvons des pays comme la France et l'Allemagne, qui visent plutôt à élaborer une véritable politique européenne de défense commune. Celle-ci impliquerait une convergence progressive des concepts de défense, une gestion européenne des forces armées et un rapprochement dans le domaine des armements<sup>82</sup>.

Comme nous venons de le voir, les questions les plus délicates dans la définition de l'Union européenne en tant qu'acteur global, telles que le conflit interinstitutionnel, la visibilité externe, l'efficacité en matière de prise de décision et d'exécution des décisions, de même que le développement d'une défense européenne, ne trouvent pas une solution satisfaisante dans les articles du Traité d'Amsterdam. Nous pouvons certes reconnaître certaines avancées, notamment dans les positions soutenues par la

<sup>81</sup> Patrice BUFFOTOT, « Un engagement européen actif », in Patrice BUFFOTOT (sous la direction de), *La défense en Europe : nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, op. cit., p. 112.

<sup>82</sup> *Ibid*, p. 113.

France et l'Allemagne en matière de défense européenne. Elles témoigneraient d'une prise de conscience de la part de certains Etats européens qu'il faut développer un cadre sécuritaire autonome, au sein de l'UE.

Les faiblesses que nous avons énoncées relèveraient encore une fois du manque de volonté de la part des Etats membres d'accomplir un saut qualitatif dans la définition de la PESC. La limite majeure réside dans l'approche intergouvernementale. En effet, dans l'analyse des dispositions du Traité d'Amsterdam nous remarquons que les Etats membres ne souhaitent pas abandonner cette modalité de prise de décision qui leur permet de garder intacte leur souveraineté nationale. Pourtant, comme nous le verrons ensuite, nous assistons à l'intérieur du deuxième pilier à un glissement progressif de certains aspects vers une approche plus communautaire. Ainsi, nous ne pouvons pas véritablement parler de procédure intergouvernementale à 100% dans le deuxième pilier.

### **La PESC : une troisième voie entre la méthode intergouvernementale et la méthode communautaire ?**

Comme nous l'avons déjà évoqué, une des principales limites de la PESC reste l'approche intergouvernementale qui caractérise le processus décisionnel au sein du deuxième pilier. Les Etats membres veulent être les principaux acteurs en matière de PESC et en matière de défense, tout en restant maîtres de leur souveraineté nationale. Cela se traduit dans la pratique par des blocages qui paralysent l'action de la PESC, quoiqu'ils soient contraires à l'esprit de cohésion énoncé dans le Traité (art. 11, § 2, alinéa 2).

L'origine de ces réticences se trouverait dans le fait que les Etats européens n'auraient pas encore choisi s'ils préfèrent être un ensemble de petites et moyennes puissances qui agissent ensemble lorsqu'elles partagent un intérêt commun, ou s'ils souhaitent plutôt représenter une seule unité d'action efficace, intervenant sur la

scène politique internationale d'une façon toujours cohérente et coordonnée<sup>83</sup>.

Le contraste entre la dimension extérieure économique gérée dans le cadre du premier pilier communautaire et la dimension extérieure politique reste frappant. Si nous dressons une comparaison entre la Politique agricole commune (PAC) et la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), nous notons dans quelle mesure l'adjectif « *commune* » a des implications différentes dans les deux circonstances. Pour la PAC, « *commune* » indique l'existence d'une politique unique qui couvre la totalité de l'action des pays membres dans le domaine de l'agriculture. Il s'agit d'une politique préparée par la Commission européenne et approuvée par le Conseil des Ministres. En tout cas, la PAC représente une politique communautaire, où l'UE donne l'impression de parler véritablement d'une seule voix<sup>84</sup>. En revanche, dans le cadre de la PESC, l'adjectif « *commune* » reste ambigu, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une politique préparée par la Commission, c'est-à-dire par l'instance supranationale. L'adjectif se réfère uniquement à une partie de la politique extérieure où les Etats aboutissent à un accord pour agir ensemble, selon une politique définie par le Conseil européen et par le Conseil<sup>85</sup>.

Les dispositions de la PESC n'empêchent pas qu'un Etat bloque une décision. Cette limite amène les Etats, lorsqu'il s'agit d'organiser leur intervention sur la scène internationale, à dépasser la PESC et à établir des coalitions *ad hoc* qui agissent en dehors de la PESC pour être plus efficaces. Nous avons déjà analysé un exemple de cette pratique dans l'étude de la formation du Groupe de Contact pendant la crise en ex-Yougoslavie.

Toutefois, si le premier pilier de la construction européenne est communautaire et véritablement supranational, le deuxième pilier

<sup>83</sup> John ROPER, « A European Comment », in David C. GOMPERT, F. Stephen LARRABEE, *America and Europe: a Partnership for a New Era*, *op. cit.*, p. 226.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> *Ibid.*

n'est pas exclusivement intergouvernemental<sup>86</sup>. Il existe à l'intérieur du deuxième pilier des éléments institutionnels qui dépassent le cadre strictement intergouvernemental, en introduisant des clauses qui relèvent plutôt d'une approche communautaire.

Ainsi nous pouvons dire que la PESC est marquée par l'intergouvernementalisme dans sa structure de fond, ce qui reflète toutes les réticences des Etats membres à communautariser les questions de politique étrangère et de défense. Pourtant, nous notons que les réformes introduites par le Traité d'Amsterdam et, comme nous le verrons ensuite, par le Traité de Nice témoignent de la volonté de briser l'intergouvernementalisme en faveur d'un glissement progressif vers la méthode communautaire. Cette pratique découle aussi de l'exigence de coordonner l'action extérieure de l'UE, étant donné que tout ce qui a trait à l'action extérieure dans le cadre de l'aide humanitaire relève du premier pilier. Ainsi nous pouvons étudier les réformes d'Amsterdam à la lumière de cette clef d'analyse.

Les traces les plus évidentes de l'approche intergouvernementale sont représentées par l'importance accordée au Conseil européen. Celui-ci dicte les lignes directrices de la PESC et ses décisions nécessitent l'unanimité. Des traces d'intergouvernementalisme se repèrent aussi dans le rôle du Conseil des Ministres, qui statuant à l'unanimité prend les décisions nécessaires pour la définition et à la mise en œuvre de la PESC.

Cet intergouvernementalisme est partiellement brisé par les réformes du Traité d'Amsterdam, qui introduisent la clause de l'abstention constructive, et par le vote à la majorité qualifiée. Bien que ces nouveautés aient une portée très limitée dans la pratique, elles relèveraient de la volonté des Etats membres de se rapprocher d'une pratique plus communautaire<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> Voir: Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, « The new CFSP and the ESDP Decision-Making System of the European Union », *op. cit.*, pp. 257-282.

<sup>87</sup> A ce propos, il est indispensable de citer une réforme, apportée par le Traité de Nice et que nous analyserons ensuite, qui prévoit la possibilité d'établir des coopération renforcées dans les domaines de la PESC. Le

Ainsi Gisela Müller-Brandeck-Bocquet souligne<sup>88</sup> qu'il y a une tendance à transposer aux institutions de Bruxelles des éléments de la PESC. On parle de « *brussellized elements* »<sup>89</sup> de la PESC qui montrent dans quelle mesure la politique étrangère européenne semble être de plus en plus faite à Bruxelles plutôt que dans les capitales européennes par des instances qui développent un caractère de plus en plus supranational. De cette façon, nous assistons à une dénationalisation progressive de la PESC et à l'émergence d'une nouvelle méthode de gestion de la PESC<sup>90</sup>, qui ne peut plus vraiment se définir comme intergouvernementale. Ainsi le Traité d'Amsterdam crée le poste de Haut Représentant pour la PESC, qui donne plus de visibilité et de cohérence à la politique étrangère de l'UE. Bien que M. PESC soit directement rattaché au Conseil, dont il est le Secrétaire général, dans la pratique il développe une attitude qui se rapproche de celle d'une entité supranationale. Nous pouvons analyser la création de l'UPPAR selon la même perspective : l'idée d'une planification commune à la base de la politique extérieure commune vise à dénationaliser la PESC, pour lui donner un élan plus supranational<sup>91</sup>.

En dernier lieu, nous ne pouvons pas négliger l'existence d'institutions supranationales, qui agissent à l'intérieur de la PESC : il s'agit de la Commission et du Parlement européen. Quoique leurs prérogatives soient réduites dans ce domaine, comme nous l'avons déjà vu, leur concours dans le cadre de la PESC nous permet d'affirmer que le deuxième pilier n'est pas strictement intergouvernemental.

---

système de coopération renforcée permet à un groupe d'Etats qui le souhaitent d'entreprendre des réformes dans le domaine de la PESC, qui ne lient pas tous les autres Etats.

<sup>88</sup> Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, « The new CFSP and the ESDP Decision-Making System of the European Union », *op. cit.*, pp. 257-282.

<sup>89</sup> *Ibid*, p. 270.

<sup>90</sup> *Ibid*.

<sup>91</sup> *Ibid*, p. 271.

Il s'agit, pour reprendre l'expression de Regelsberger et Wessels, d'une « *troisième voie entre intergouvernementalisme et supranationalisme* »<sup>92</sup>.

Nous assistons, en outre, à une interconnexion progressive entre le premier et le deuxième pilier dans l'exécution, par exemple, des sanctions économiques (premier pilier) qui se basent sur des décisions prises au sein de la PESC (deuxième pilier)<sup>93</sup>.

Cette « érosion » de l'approche intergouvernementale, qui se définit à travers les réformes d'Amsterdam, ne dérive-t-elle pas de la perception progressive des Etats membres qu'il est nécessaire que la PESC puisse avancer, pour que l'UE agisse d'une façon efficace sur la scène internationale ? La méthode intergouvernementale représentant une des limites les plus évidentes de l'action de l'UE pendant la crise en ex-Yougoslavie, les Etats membres essaient de définir certains arrangements, qui devraient empêcher les blocages et les paralysies qui se sont manifestés pendant la crise. Ces arrangements témoigneraient d'un embryon de volonté de dépasser le cadre strictement intergouvernemental en matière de politique étrangère commune.

Nous estimons que ces avancements sur le plan institutionnel sont aussi le reflet de bons résultats que la PESC est en train d'enregistrer dans les territoires périphériques de l'Union européenne, où elle arrive à agir d'une façon cohérente et structurée. Le bilan de l'action de l'UE à sa périphérie depuis la fin de la Guerre froide montre qu'une politique étrangère commune et supranationale n'est pas illusoire lorsque les Etats partagent des intérêts communs.

<sup>92</sup> Elfriede REGELSBERGER, Wolfgang WESSELS, « The CFSP Institutions and Procedures : A Third Way for the Second Pillar », *European Foreign Affairs Review*, Volume 1, Issue 1, July 1996, p. 29, cité par Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, « The new CFSP and the ESDP Decision-Making System of the European Union », *op. cit.*, p. 278.

<sup>93</sup> Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, « The new CFSP and the ESDP Decision-Making System of the European Union », *op. cit.*, p. 275.



### **La stratégie sécuritaire de l'UE vis-à-vis de sa zone périphérique sur le continent européen : un bilan critique**

Parmi les actions entreprises par l'Union européenne dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité, la politique commune vis-à-vis de sa zone périphérique au sein du continent européen représente une des meilleures réalisations de la PESC depuis sa mise en œuvre. Cette politique menée depuis la fin de la Guerre froide répond à la perception des Etats membres de l'exigence de stabiliser les frontières de l'Union européenne du point de vue économique et politique. Au cours des années, l'Union européenne apprend à utiliser les instruments mis à disposition par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam. Dans ces régions, l'Union européenne arrive à entreprendre une action globale qui intègre d'une façon cohérente et concertée la dimension économique, diplomatique, politique et sécuritaire. Elle utilise tous les moyens dont elle dispose, tels que le commerce, l'aide humanitaire, la diplomatie et les instruments pour la gestion des crises.

Le bilan de la politique de l'UE dans ses régions périphériques à l'intérieur du continent européen au lendemain de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam est positif. En général, l'Union européenne adopte une stratégie de stabilisation-intégration vis-à-vis des territoires périphériques. Elle se propose comme modèle de prospérité économique et de démocratie. En outre, elle donne son appui politique et matériel pour chaque réforme qui va dans la direction des valeurs promues par l'Union européenne. En échange l'UE donne à ces pays des perspectives d'adhésion à moyen ou à long terme.

Quant à l'action de l'UE, entreprise dans sa zone périphérique dans le cadre de la PESC, il est évident que la priorité est donnée au continent européen. Ainsi, il est possible de distinguer trois axes d'action au lendemain de la signature du Traité d'Amsterdam :

- Les PECO, c'est-à-dire les pays de l'Europe centrale et orientale ;
- La Russie ;
- Les Balkans.

Pour les PECO, nous avons vu comment l'Union européenne depuis la fin de la Guerre froide vise à les intégrer dans sa structure, à moyen terme. Il s'agit d'un banc d'essai pour l'Union européenne qui doit vérifier dans quelle mesure son modèle est attractif et jusqu'à quel point elle arrive à exporter ses valeurs. La politique à l'égard des PECO est constituée par toute une série d'actions entreprises selon une stratégie globale de stabilisation-intégration, qui ne relève pas de la PESC. Il s'agit des accords d'associations, des programmes d'aide financière comme PHARE, du développement des relations institutionnelles structurées et de l'association à l'Union de l'Europe Occidentale<sup>94</sup>, considérée, jusqu'au Traité d'Amsterdam, comme le bras armé de l'Union européenne. Par contre, le Pacte de Stabilité en Europe a été adopté dans le cadre spécifique de la PESC. Il s'agit d'une action commune entreprise à partir de 1993, qui vise à prévenir les conflits dans les Pays de l'Europe centrale et orientale à travers la consolidation des frontières et le respect des droits des minorités. Ces stratégies aboutissent à l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays le 1er mai 2004, qui représente un succès de la formule stabilisation-intégration.

Concernant les relations entre la Russie, l'Union européenne développe une stratégie qui relève de l'art. 13 du Traité d'Amsterdam. Il est très peu probable que la Russie puisse être intégrée dans l'Union européenne, même à long terme, à cause de sa taille et de son instabilité économique et politique. Pourtant, il est essentiel que la Russie reste ancrée aux valeurs occidentales et qu'elle développe des relations économiques et diplomatiques avec l'Union européenne. Ainsi, le Conseil européen de Cologne des 3-4 juin 1999 adopte une stratégie commune à l'égard de la Russie, qui vise à formaliser les relations entre elle et l'UE. Le contenu de cette stratégie est très général : « *consolidation de la démocratie, de l'Etat de droit et des institutions publiques; intégration de la Russie dans un espace économique et social européen unique commun ; coopération en vue de renforcer la stabilité et la sécurité en Europe*

<sup>94</sup> Fabien TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, op. cit.*, p. 82.

*et au-delà, prise en compte des risques communs en matière d'environnement, de sécurité nucléaire, de gestion des ressources, de politique énergétique ou de criminalité transfrontalière [...] »<sup>95</sup>. La valeur ajoutée de cette stratégie réside dans sa forme, plutôt que dans son contenu. Il s'agit d'une institutionnalisation des liens diplomatiques entre la Russie et l'Union européenne, qui représentent la base juridique essentielle pour la mise en pratique d'autres actions plus ponctuelles<sup>96</sup>.*

Dans le cadre des Balkans, l'Union européenne adopte une stratégie globale d'adhésion à très long terme<sup>97</sup>. Il est évident que la stabilisation de cette région demande beaucoup d'efforts, surtout en matière de prévention et de gestion des crises. Aucune stratégie au sens de l'art. 13 du Traité d'Amsterdam n'est adoptée pour cette région. L'intervention de l'UE, dans le cadre de la PESC, est tardive et suit chronologiquement la crise du Kosovo, que nous allons examiner ensuite. La politique de l'Union européenne relève d'une position commune arrêtée le 17 mai 1999, qui lance le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud Est. Ce Pacte vise à « *faire en sorte qu'il existe, entre ces participants, une coopération en vue de l'adoption d'un vaste ensemble de mesures visant à assurer à long terme la stabilisation, la sécurité, la démocratisation, ainsi que la reconstruction et le développement économiques de la région. Ces actions se proposent aussi d'établir des relations durables de bon voisinage entre lesdits participants et entre eux et la communauté internationale* »<sup>98</sup>.

Ce bilan positif de l'action de l'Union européenne dans sa périphérie montre dans quelle mesure l'UE s'affirme comme acteur international efficace et cohérent. La richesse d'instruments politiques, diplomatiques et économiques à sa disposition garantit le succès de son action en tant que puissance civile capable d'exporter

<sup>95</sup> *Ibid*, p. 86.

<sup>96</sup> *Ibid*.

<sup>97</sup> *Ibid*.

<sup>98</sup> Position commune 1999/315/PESC concernant un Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud Est, 19 mai 1999, in Fabien TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, op. cit.*, p. 83.

son modèle de paix et de démocratie. Pourtant, l'Union européenne n'arrive pas véritablement à pacifier ses frontières et elle n'est pas en mesure d'éviter le déclenchement d'un conflit sur son territoire. La prévention des conflits comme stratégie de stabilisation de la région se développe suite au conflit au Kosovo, que l'UE n'arrive ni à empêcher ni à gérer.

La tragédie du Kosovo fait prendre conscience des limites de la stratégie stabilisation-intégration, lorsque les moyens diplomatiques et économiques ne sont plus suffisants pour garantir la stabilisation. L'échec au Kosovo et la nécessité de l'intervention des Etats-Unis dans la région poussent les Européens à se demander s'il est tolérable que l'UE ne soit pas encore en mesure de pacifier sa périphérie, nonobstant les ambitions en matière de politique étrangère et de sécurité énoncées dans les Traités. Une réflexion plus poussée sur la nécessité d'approfondir la dimension militaire liée à la défense est désormais engagée.

### *La naissance et le développement de la PESD*

Notre analyse sur l'affirmation de l'Union européenne en tant qu'acteur global sur la scène internationale se fonde sur l'hypothèse qu'il existe, en embryon, une volonté de la part des Etats d'aller plus loin dans leurs engagements communs en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense au niveau européen. Cette émergence d'une volonté commune s'explique à chaque fois après une crise internationale à laquelle l'Union européenne n'arrive pas à donner de sa part la réponse cohérente et efficace attendue en raison de son poids économique et diplomatique. Les crises internationales seraient donc les moteurs essentiels pour que les Européens se responsabilisent par rapport à l'environnement international qui se définit à la fin de la Guerre froide.

Cette hypothèse trouverait ses fondements dans l'étude que nous avons menée concernant les réformes du Traité de Maastricht et du Traité d'Amsterdam à propos de la PESC. Elles représentent une réponse aux défis de la fin de la Guerre froide et de la crise en ex-Yougoslavie.

Comme nous l'avons déjà énoncé, le Traité d'Amsterdam inclut les missions de Petersberg dans la PESC. L'Union européenne doit s'occuper de la gestion des crises, ce qui comprend aussi l'aspect de la prévention des crises. L'UE développe un certain savoir-faire en matière de prévention des conflits dans sa périphérie. Pourtant ses acquis ne relèvent que de la dimension civile. Dès lors, l'Union européenne se retrouve complètement dépourvue des instruments militaires nécessaires pour mettre en pratique une stratégie efficace de prévention et de gestion des conflits à court et à moyen terme.

Tout d'abord nous analyserons dans quelle mesure la crise au Kosovo permet aux Européens de prendre conscience de la nécessité de se doter d'une dimension militaire crédible pour pouvoir véritablement accomplir les tâches énoncées dans les Traités. Ensuite nous étudierons l'évolution du débat concernant la mise en place d'une Politique européenne de sécurité et de défense, depuis sa conceptualisation jusqu'à sa mise en œuvre. Enfin nous dresserons un bilan critique des réalisations entreprises depuis 1998 en matière de PESD, en relevant notamment son caractère strictement intergouvernemental.

### **La crise au Kosovo : le moteur d'un véritable engagement en faveur d'une politique de défense ?**

La tragédie humanitaire au Kosovo est une sorte de catastrophe annoncée, à laquelle l'Union européenne assiste impuissante jusqu'à l'intervention de la diplomatie américaine.

Est-ce qu'une politique de prévention relevant de la dimension de la gestion des crises aurait pu empêcher le déclenchement d'un conflit violent ?

La Constitution yougoslave de 1974 octroie au Kosovo, qui se trouve dans la partie méridionale de l'ex-Yougoslavie, le statut de province autonome. Pourtant celui-ci est supprimé en 1989 par le Président de la Serbie Milosevic qui intègre le Kosovo dans la République fédérale de Yougoslavie. Les Kosovars de leur part proclament clandestinement la République du Kosovo en 1990 et optent pour une résistance armée animée par l'Armée de libération

du Kosovo. Les autorités serbes adoptent la répression comme stratégie de réaction. La situation dégénère en 1998 à cause des affrontements très violents entre les parties. Suite à ces violences, les Européens et les Américains interviennent, proposant des négociations et imposant un retrait progressif des forces serbes. Bien que Milosevic accepte cet accord sur la carte, dans la pratique il ne le respecte pas<sup>99</sup>. Les violences se poursuivent, jusqu'à de nouvelles négociations qui sont menées pour les Occidentaux par le Groupe de Contact.

Il s'agit du même groupe de travail créé *ad hoc* pendant la crise en ex-Yougoslavie pour mener les négociations en vue d'un accord qui régleme le conflit en Bosnie. Il est réactivé au printemps 1998 et il comprend les cinq membres de 1994 (la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Russie et les Etats-Unis) plus l'Italie qui décide d'y participer. Les négociations se déroulent entre février et mars 1999 à Rambouillet et à Paris, mais elles représentent un échec. Milosevic refuse de reconnaître l'autonomie du Kosovo et il n'accepte pas la perspective de l'envoi d'une force multinationale pour le maintien de la paix. Alors l'OTAN décide d'intervenir militairement sans résolution du Conseil de sécurité par des frappes aériennes qui se poursuivent jusqu'au 10 juin, date officielle de la fin du conflit<sup>100</sup>.

Pour répondre à notre première question, concernant la possibilité de l'Union européenne d'empêcher ce conflit par l'adoption d'une politique de prévention, il est nécessaire de se demander tout d'abord quel est le rôle joué par l'Union européenne pendant le conflit. Est-ce qu'elle agit en tant qu'acteur ou en tant que spectateur<sup>101</sup> ?

Il est évident que l'Union européenne n'adopte aucune stratégie de prévention du conflit. Elle aurait pu opter pour une solution

<sup>99</sup> Patrice BUFFOTOT (sous la direction de), *La défense en Europe : nouvelles réalités, nouvelles ambitions, op.cit.*, p. 319.

<sup>100</sup> *Ibid*, p. 320.

<sup>101</sup> Christiane ALIBERT, « L'Union européenne face au Kosovo : acteur ou spectateur ? », *Actes du colloque « La Défense européenne »*, *op. cit.*, pp. 143-177.

juridique ou politique aux problèmes liés à la suppression de l'autonomie du Kosovo, à la discrimination des Kosovars albanais, à la répression exagérée des manifestations et aux problèmes économiques<sup>102</sup>. L'Union européenne n'arrive pas non plus à élaborer une politique d'intervention cohérente, qui relève des instruments de la PESC, à cause de la nécessité d'agir rapidement. Ainsi, encore une fois, les positions européennes se définissent au sein du Groupe de Contact, qui ne bénéficie d'aucune légitimité au niveau de la PESC. En outre, comme le relève Tony Blair lors de la réunion informelle des Quinze à Pörtlach le 25 octobre 1998, l'Union européenne a besoin de pouvoir représenter une menace crédible à ses frontières, pour que sa diplomatie soit efficace<sup>103</sup>, même à un niveau de prévention. Ces considérations montrent clairement que l'Union européenne joue un rôle plutôt de spectateur que d'acteur pendant le conflit.

Il faut pourtant nuancer cette remarque, en reconnaissant que cette crise apporte beaucoup d'enseignements à l'Union européenne, dont nous allons analyser la portée. Tout d'abord l'Union européenne participe activement au sein de la force internationale, qui couvre des tâches civiles et sécuritaires et qui agit sous les auspices des Nations Unies. L'aspect sécuritaire est confié à la Kosovo Force (KFOR), qui doit surtout établir un environnement sûr, pour que la composante civile de cette présence multinationale puisse agir. L'Union européenne en tant que telle participe à la mission civile, qui prend le nom de Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK). Elle est composée de quatre piliers, c'est-à-dire l'administration civile, l'action humanitaire, le renforcement des institutions et la reconstruction<sup>104</sup>.

L'Union européenne apporte sa contribution dans le cadre de ce dernier pilier. L'UE marque sa présence sur la scène internationale dans les affaires civiles.

<sup>102</sup> *Ibid*, p. 149.

<sup>103</sup> André DUMOULIN, et al., *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, op. cit., p. 91.

<sup>104</sup> Christiane ALIBERT, « L'Union européenne face au Kosovo : acteur ou spectateur ? », op. cit., pp. 166-167.

Ensuite, l'Union européenne tire des enseignements militaires qui influencent la direction des réformes en matière de politique étrangère et de défense. Il est clair que l'UE manifeste, pendant le conflit, la faiblesse de ne pas disposer d'une force militaire et de ne pas être en mesure d'intervenir efficacement, même au niveau diplomatique. Son échec est dû au fait que, dans ce cas précis, l'existence d'une force militaire aurait peut-être pu provoquer un effet de dissuasion important. Ainsi, l'Union européenne apprend, suite à son expérience personnelle, dans quelle mesure un acteur international qui souhaite s'affirmer globalement doit pouvoir mobiliser rapidement une force militaire efficace. Il est vrai que les Etats européens disposent tous d'une structure militaire, mais le manque de coordination au niveau européen empêche que l'UE puisse se servir des capacités militaires de ses Etats pour déployer une force armée sous son égide.

Finalement, l'Union européenne apparaît faible dans son influence diplomatique, lorsque les Etats-Unis, avec leur potentiel économique, politique et militaire, entrent en scène. André Dumoulin remarque l'existence d'une certaine subordination opérationnelle et doctrinale des Etats de l'Union européenne vis-à-vis des Etats-Unis<sup>105</sup>. En effet, les Etats membres n'arrivent pas à développer une stratégie autonome et commune à l'égard du conflit et ils sont incapables de s'opposer en bloc à la stratégie des Etats-Unis au sein de l'OTAN. Ces considérations renvoient aussi au fait que la dimension militaire d'un acteur international doit reposer sur des bases juridiques solides, qui dérivent d'une vision politique commune.

Le manque d'un outil militaire empêche l'Union européenne de développer une stratégie de contrepoids au sein de l'OTAN, vis-à-vis de Etats-Unis. Les Etats membres acceptent la décision, au sein de l'OTAN, de lancer des frappes aériennes contre la Serbie, sans aucune Résolution du Conseil de Sécurité. Certains juristes voient, dans cette action, une violation manifeste du principe de droit international de la non-ingérence à l'égard d'un Etat souverain.

<sup>105</sup> André DUMOULIN, et al., *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, op. cit., p. 94.



N'est-il pas regrettable que les Etats membres de l'Union européenne violent ce principe du droit international ? Nous ne souhaitons pas entrer dans le débat concernant la légalité de l'intervention de l'OTAN au Kosovo. Nous posons simplement la question de savoir s'il est légal que les Etats européens agissent singulièrement contre les principes inscrits dans le droit international et des Nations Unies, qu'ils se sont engagés à respecter. Nous pouvons peut-être argumenter que les Etats de l'Union européenne ne disposent d'aucune alternative, étant dépourvus de tout outil militaire commun et ayant constaté l'échec de toute action diplomatique.

La crise au Kosovo permet donc aux pays membres de l'Union européenne de prendre véritablement conscience de l'importance de doter l'Union européenne d'une dimension militaire autonome, pour qu'elle puisse agir d'une façon globale et conformément à ses principes inscrits dans les Traités.

### **De Saint-Malo à Helsinki : de la conceptualisation à la mise en œuvre de la PESD**

Selon Dumoulin, Mathieu et Sarlet, la PESD, dans sa définition la plus large, trouve ses origines dans la création de l'Union de l'Europe occidentale (1954)<sup>106</sup>. Il s'agit de la volonté des Etats européens de réaliser un cadre de défense qui puisse garantir la paix au sein du continent européen. En revanche, la PESD, dans son acceptation la plus étroite, commence à se définir à partir de 1998, avec les déclarations de Tony Blair lors du Sommet informel de Pörschach<sup>107</sup>. Il ne s'agit plus seulement de garantir la paix à l'intérieur de l'UE, mais il s'agit aussi de doter l'Union européenne des moyens nécessaires pour qu'elle puisse agir d'une façon efficace, au-delà de son territoire. L'idée à la base est que l'Union européenne puisse exercer avec succès les missions de Petersberg, intégrées dans les Traités, depuis les réformes d'Amsterdam.

<sup>106</sup> *Ibid*, p. 11.

<sup>107</sup> *Ibid*.

Depuis la fin de la Guerre froide, les Européens entament une réflexion à propos de l'exigence d'une défense plus autonome et plus spécifiquement européenne. Ce débat sur la nécessité de créer une Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) prend deux directions différentes :

- D'un côté on essaie d'analyser le cadre d'action offert par l'UEO, qui, comme nous l'avons déjà vu, est progressivement intégrée au sein de l'Union européenne. Cette démarche, en revanche, se heurte à la vision de certains Etats membres qui considèrent que leur défense est assurée par l'OTAN. De ces réticences découle la formule très ambiguë de l'art. 17 du Traité d'Amsterdam, selon laquelle la disposition du Traité « *respecte les obligations découlant du Traité de l'Atlantique du Nord pour certains Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation de l'Atlantique du Nord (OTAN)* ».

- D'un autre côté les Etats-Unis proposent de développer un pilier européen au sein de l'OTAN. La réunion de Berlin de 1996 établit que le développement d'une IESD au sein de l'OTAN prévoit la mise à disposition des moyens militaires de l'OTAN, pour que des opérations soient conduites sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'UEO.

Il nous semble que cette dernière option reflète bien les inquiétudes des Etats-Unis. D'une part, ils acceptent le principe selon lequel les Européens bénéficient de plus d'autonomie au sein de l'OTAN. D'autre part, ils considèrent qu'elle doit rester subordonnée à une position prédominante des Etats-Unis au sein de l'Alliance. L'idée est aussi d'éviter une duplication des moyens militaires en dehors de l'OTAN.

Ces deux options excluent toute existence d'une défense qui se réalise entièrement dans le cadre de l'Union européenne, quant aux directions stratégiques et quant aux moyens d'intervention.

Pourtant, à partir de 1998, le débat sur l'IESD prend une nouvelle direction, qui vise à développer un système de défense au sein de l'Union européenne. Cette démarche trouve ses origines dans les déclarations du chef du Gouvernement britannique, lors du Sommet informel de Pörtlach des 24-25 octobre 1998. Tony

Blair accepte que l'Union européenne se dote d'une capacité militaire autonome, pour que son action diplomatique soit crédible surtout à ses frontières. L'influence de la crise au Kosovo sur ce changement de vision est évidente. En effet, lors du Sommet d'Amsterdam du juin 1997 Tony Blair refuse tout engagement allant vers cette direction<sup>108</sup>.

Le début de la conceptualisation de la PESD date du Sommet de Saint-Malo des 3-4 décembre 1998, durant lequel cette orientation est confirmée et renforcée par la déclaration commune franco-britannique : « *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* »<sup>109</sup>.

Cette approche est officiellement formalisée par le Conseil européen de Cologne des 3-4 juin 1999. La Déclaration finale marque un tournant décisif dans la conceptualisation de la PESD. Il est affirmé non seulement que l'UE doit disposer d'une capacité d'action autonome qui s'appuie sur des forces militaires crédibles, mais aussi que l'UE « *doit avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN* »<sup>110</sup>. En outre, il faut « *adopter les décisions d'ici l'an 2000 pour inclure celles des fonctions de l'Union de l'Europe Occidentale, qui seront nécessaires à l'Union européenne pour assumer ses nouvelles responsabilités dans le domaine des missions de Petersberg* »<sup>111</sup>. Le Conseil oblige aussi à améliorer les capacités militaires européennes. Le Conseil de Cologne vise à doter l'UE d'une capacité d'action directe qui se réalise entièrement au sein de

<sup>108</sup> Jean-Pierre MAURY, « L'édification de la Politique européenne commune de sécurité et de défense depuis 1998 », *Actes du colloque « La Défense européenne »*, op. cit., p. 3.

<sup>109</sup> SOMMET FRANCO-BRITANNIQUE, *Déclaration de Saint-Malo*, Saint-Malo, 4 décembre 1998.

<sup>110</sup> CONSEIL EUROPEEN, *Conclusions de la Présidence*, Cologne, 3-4 juin 1999.

<sup>111</sup> *Ibid.*

l'Union, et non plus par le biais de l'UEO, selon l'esprit de l'art. 17 du Traité d'Amsterdam.

Qu'en est-il de l'OTAN ? Est-ce que les Etats-Unis sont prêts à accepter cette nouvelle perspective du développement de l'IESD ? Les rapports entre les Etats-Unis et la PESD seront examinés dans la partie suivante. Ici, nous nous limitons à constater l'émergence d'une certaine ouverture de la part de l'Alliance Atlantique. A partir du Sommet de Washington de 1999 on décide de mettre les capacités militaires de l'OTAN à la disposition non seulement de l'UEO, mais aussi de l'UE, à certaines conditions. Il s'agit d'une reconnaissance formelle de la PESD, mais aussi, d'une manière indirecte, de garder les Européens ancrés à l'Alliance Atlantique et d'éviter d'inutiles duplications d'outils militaires. En effet, cela pourrait, à l'avenir<sup>112</sup>, briser la suprématie des Etats-Unis au sein de l'OTAN. Cependant les Européens affirment clairement qu'ils ne souhaitent pas entrer en compétition avec l'OTAN : il s'agit simplement de permettre à l'UE de pouvoir intervenir d'une façon autonome lors des crises à l'étranger sans devoir s'uniformiser aux positions des Etats-Unis au sein de l'OTAN.

Le Conseil d'Helsinki des 10-11 décembre 1999 représente le début de la mise en œuvre concrète de la PESD. On établit la mise en place de trois structures préalablement intérimaires : un Comité politique et de sécurité intérimaire (COPSi), un organe militaire (OMI), formé par les chefs d'Etats-majors nationaux, et une équipe d'experts militaires nationaux, pour la préparation d'un Etat major européen<sup>113</sup>. Le Conseil définit aussi l'*Headline Goal* ou Objectif global des capacités. Il indique qu'avant 2003, les Etats membres devront être capables de déployer en 60 jours une Force de réaction rapide de 60.000 unités, qui puissent rester sur place pendant une année.

La mise en pratique de la PESD est complétée par le Conseil européen de Feira des 5-6 juin 2000, pendant lequel des

<sup>112</sup> François GORAND, « La défense européenne après Helsinki », *Commentaire*, Volume 23, No 89, printemps 2000, pp. 6-7.

<sup>113</sup> André DUMOULIN, et al., *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, op. cit., p. 138.

dispositions concernant la gestion non-militaire des crises sont prises : les Etats membres sont invités à fournir avant 2003 sur une base volontaire 5000 policiers pour des missions internationales. En même temps, ils sont appelés à pouvoir déployer 1000 policiers dans un délai de trente jours<sup>114</sup>.

Nous assistons à une mise en œuvre progressive de la politique étrangère et de sécurité européenne. Elle est composée par une double dimension : militaire et civile. Cet engagement montre clairement que les Européens ont compris l'importance de doter l'Union européenne des structures militaires autonomes pour pouvoir agir en tant que puissance globale sur la scène internationale. Pourtant, ce système qui vient d'être mis en place et qui sera véritablement institutionnalisé par le Sommet de Nice présente, déjà en embryon, des faiblesses liées encore à sa propre conceptualisation.

### **Les limites embryonnaires de la PESD**

Les limites du système de Politique étrangère, de sécurité et de défense, dont nous venons d'étudier la conceptualisation et le début de sa mise en œuvre, ont trait à sa dimension politique et à la perception différente de son rôle de la part des Etats membres. Tout d'abord, il faut souligner que les pays de l'Union européenne gardent encore une approche très liée à une vision nationale de la défense. Bien que la mondialisation ait mis en discussion le rôle de l'Etat sur la scène internationale, l'Etat nation continue d'être un acteur incontournable lorsqu'il s'agit d'engager l'utilisation de la violence légitime. L'Etat reste toujours souverain dans les domaines sécuritaires et militaires. Ainsi, l'Union européenne est composée de 15 Etats (aujourd'hui 25) souverains qui souhaiteraient développer un cadre d'action solidaire et collectif de défense, sans pour autant renoncer à leur souveraineté nationale dans ce domaine<sup>115</sup>.

<sup>114</sup> *Ibid*, p. 144.

<sup>115</sup> *Ibid*, p. 3.

En outre, les Etats européens ont un héritage géostratégique très différent et cela pose des problèmes lorsqu'il s'agit d'essayer d'harmoniser au niveau européen une structure militaire et de défense. Il ne faut pas non plus oublier que, parmi les Etats de l'Union européenne, il y en a qui sont neutres (l'Irlande, l'Autriche, la Suède, la Finlande et, depuis l'élargissement de 2004, Chypre et Malte). Si la PESD est appelée à gérer la défense du territoire européen, à l'avenir, comment est-ce qu'on pourra intégrer les Etats neutres dans une perspective de défense mutuelle ?

Ensuite, il faut remarquer que les missions de Petersberg sont très limitatives et restreignent visiblement le champ d'action de la PESD, par rapport aux possibilités d'intervention réservées à un Etat<sup>116</sup>. Il est vrai que ce caractère général est essentiel pour que les pays neutres acceptent d'inclure le principe de ces missions dans les Traités. Mais un cadre si restreint ne facilite pas une action efficace et cohérente. Nous pouvons peut-être justifier cette limite, en considérant le facteur temporel. Il est probable que la portée stratégique de la PESD évolue progressivement à l'avenir, suite aux événements qui se déroulent sur la scène internationale. La généralité des missions de Petersberg naît aussi du fait que la PESD n'est pas conçue comme un cadre de défense du territoire européen, c'est-à-dire qu'elle ne prévoit aucune clause de défense collective à l'origine. Cette approche dérive du fait que, au moment de sa mise en œuvre, les Etats européens sont convaincus que le sol de l'Union européenne ne peut pas être menacé dans son intégrité<sup>117</sup>.

Cette vision encore trop nationale de la défense empêche également une réelle coopération dans des domaines militaires essentiels. Ainsi il est possible d'enregistrer des lacunes opératoires dans les cadres du renseignement, du transport stratégique, de l'aéronaval, du ravitaillement en vol, des armements de précision et de l'électronique militaire<sup>118</sup>. Dans le domaine budgétaire la

<sup>116</sup> *Ibid*, p. 5.

<sup>117</sup> Fabien TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, op. cit., p. 167.

<sup>118</sup> André DUMOULIN, et al., *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, op. cit., pp. 493-520.

limite la plus évidente réside dans le fait que les dépenses pour la défense sont toujours gérées au niveau national. La tendance des Etats européens depuis la fin de la Guerre froide est de baisser ces dépenses. Une défense véritablement supranationale pourrait permettre aux Etats membres de se spécialiser dans un domaine où ils possèdent un avantage comparatif, au lieu de disperser les ressources, en essayant de s'équiper d'une façon efficace dans tous les domaines. Les Etats européens sont désormais conscients qu'ils doivent développer une coopération en vue d'établir une politique européenne d'armements, qui gère les acquisitions, la recherche et le marché de l'armement.

Une autre limite embryonnaire liée à la mise en œuvre progressive de la PESD est représentée par l'absence d'une prise de position officielle qui régleme les relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis en matière de défense, ainsi que dans le domaine de la politique étrangère. Ce manque de réflexion dérive du fait que les Etats européens ont des visions différentes vis-à-vis de l'avenir des relations transatlantiques. Le développement d'une Force de réaction rapide européenne autonome implique l'existence d'un exécutif politique capable de prendre des décisions cohérentes dans un court délai de temps. Cela présuppose une vision stratégique globale commune et contraignante, qui régleme, d'une façon stricte, la politique de l'Union européenne. Pourtant la PESD, qui s'inscrit dans le prolongement de la PESC, est dépourvue de ce système politique supranational de référence. On craint que cette faiblesse ne puisse bloquer l'efficacité de ce système, lors des crises internationales.

La problématique liée aux différentes conceptions du lien transatlantique et de l'autonomie de l'Union européenne vis-à-vis des Etats-Unis et, surtout, de l'OTAN, sera approfondie dans la troisième partie, lorsque nous examinerons deux cas concrets, la guerre en Afghanistan et la guerre en Irak.

Ces crises internationales montrent toutes les limites du fonctionnement de la PESC et, par conséquent, de la PESD, lorsque les relations transatlantiques sont en jeu. Pour l'instant, il est intéressant à noter dans quelle mesure les Etats membres, nonobstant leurs visions différentes, expriment la volonté de

poursuivre la mise en place d'une défense européenne lors du Sommet de Nice.

### *Les réformes du Sommet et du Traité de Nice*<sup>119</sup>

Le Traité de Nice, signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1er février 2003, est le résultat de la Conférence intergouvernementale (CIG) de l'année 2000, qui se conclut sous la Présidence française, lors du Conseil européen de Nice (décembre 2000).

Le Traité doit notamment préparer l'Union européenne en vue de l'élargissement à dix nouveaux pays, fixé pour mai 2004. Il vise à reprendre les questions qui n'ont pas trouvé une solution lors de la CIG de 1997 se terminant avec le Traité d'Amsterdam. Il s'agit des reliquats (*left over*) d'Amsterdam. Le bilan de la CIG est assez négatif : l'impression qui se dégage des résultats des négociations est assez médiocre, puisqu'il paraît qu'on a adopté le plus petit dénominateur commun, afin de renforcer d'abord les positions nationales<sup>120</sup>. On dirait plutôt que « *la promotion de l'intérêt communautaire ne fut pas l'objectif premier de la plupart des capitales, défendant leur représentativité, leur influence, la place qu'elles estimaient leur revenir, au sein des institutions et des organes de décision de l'Union* »<sup>121</sup>.

Qu'en est-il du développement de la PESC et de la PESD ? Le Traité de Nice n'apporte pas d'avancements éclatants en matière de la Politique étrangère de sécurité commune, à part l'application du dispositif des coopérations renforcées dans le cadre du deuxième pilier. Au niveau de la Politique européenne de sécurité et de défense, en revanche, le Rapport de la Présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense, intégré en annexe du Traité

<sup>119</sup> Tout renvoi aux articles du Traité de Nice fait explicitement référence à la version du Traité sur l'UE de 2003.

<sup>120</sup> André DUMOULIN, et al., *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, op. cit., p. 145.

<sup>121</sup> *Ibid.*



représente « une "bible" du fonctionnement des organes politico-militaires de l'Union européenne »<sup>122</sup>.

### **Potentialités et limites des réformes du Traité de Nice**

Comme nous venons de l'énoncer, le Traité de Nice n'apporte pas beaucoup de changements en matière de PESC. En général, il est possible de remarquer que le Traité de Nice fait avancer le processus déjà entamé par le Traité d'Amsterdam, visant à flexibiliser la PESC et la PESD.

En effet, la potentialité la plus évidente, négociée dans le cadre du Traité de Nice, est l'extension de la coopération renforcée dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune, conforme aux articles 27 A, 27 B, 27 C, 27 D, 27 E. La clause de la coopération renforcée est insérée à Amsterdam, mais elle s'applique à des domaines autres que celui de la PESC. La philosophie à la base de la clause de la coopération renforcée est de permettre à des Etats membres de progresser ensemble dans certains domaines, tout en poussant le processus d'intégration européenne, à l'abri des blocages des Etats récalcitrants. Cette pratique introduit un véritable système à « géométrie variable ».

Quel est le but de ces réformes ? La pratique de la coopération renforcée répond à quatre problèmes généraux : la nécessité de dépasser les blocages qui peuvent intervenir au sein du Conseil ; l'exigence d'institutionnaliser le développement de la flexibilité au sein de l'Union européenne ; la possibilité d'éviter une révision continuelle des Traités constitutifs ; l'impératif d'éviter le développement des coopérations en dehors du Traité dans les domaines de compétence de l'Union européenne<sup>123</sup>. Pour ce dernier point, nous avons déjà rencontré la pratique de la création des coopérations *ad hoc* au-delà des Traités qui visent à dépasser la

<sup>122</sup> *Ibid*, p. 149.

<sup>123</sup> Eric PHILIPPART, « Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie », *Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe*, Etudes et recherches No 22, mars 2003, p. 3.

lourdeur du système institutionnel de l'UE : il s'agit notamment du Groupe de Contact, que nous avons étudié à propos des crises dans les Balkans.

Cette réforme répond à la nécessité d'adapter le système institutionnel de l'Union européenne à l'élargissement à dix nouveaux pays. Elle découle aussi de l'exigence de dépasser les limites opérationnelles et institutionnelles, qui se manifestent lors de la crise au Kosovo. Il s'agit d'un moyen pour éviter que des actions dans le cadre de la PESC soient bloquées par les diversités existantes parmi les Etats membres dans le cadre de leurs intérêts internationaux et de leurs capacités opérationnelles<sup>124</sup>. Cette pratique est meilleure par rapport à celle développée par le Traité d'Amsterdam, concernant l'abstention constructive. En effet, elle autorise les Etats, qui refusent de participer à la coopération renforcée dans un premier temps, d'y adhérer dans un deuxième temps. Cela pourrait devenir une pratique pour permettre à un noyau dur d'Etats d'expérimenter avec succès une intégration plus poussée et de proposer un modèle crédible et corroboré aux autres pays.

Quelles sont les faiblesses de ce système ? L'article 27 B limite le champ d'action des coopérations renforcées qui doivent se borner à la mise en œuvre des actions communes ou des positions communes. Par ailleurs ce système ne s'applique pas à tout ce qui relève du domaine militaire et de la défense. En outre, toute proposition en matière de coopération renforcée doit être autorisée par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée selon les clauses de l'art. 23, § 2, alinéas 2-3 (art. 27 C). Cela signifie qu'il pourrait y avoir des blocages de la part des Etats récalcitrants à s'engager d'une façon plus approfondie dans certains domaines et opposés à un développement de plus en plus supranational de l'Union européenne. Cette dernière remarque met en discussion toute potentialité du système de coopération renforcée, étant donné que,

<sup>124</sup> Thomas JAEGER, « Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the CFSP », *European Foreign Affairs Review*, Volume 7, Issue 3, Autumn 2002, p. 302.

jusqu'à aujourd'hui, aucune initiative n'a été adoptée dans le cadre des articles 27 A, 27 B, 27 C, 27 D et 27 E.

En effet, la limite la plus évidente du Traité de Nice réside dans son caractère encore très intergouvernemental. De ce point de vue, il n'y a aucun progrès par rapport au Traité d'Amsterdam, en matière de PESC. C'est surtout le Royaume-Uni qui est partisan d'une approche plutôt intergouvernementale, visant à ne pas laisser beaucoup de marges de manœuvre à la Commission européenne, l'organe supranational de l'Union européenne. L'article 27 du Traité d'Amsterdam dit : « *La Commission est pleinement associée aux travaux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune* ». Il est repris de la même façon par le Traité de Nice. Voici le paradoxe lié au fait que la Commission gère, dans le cadre du premier pilier, tout ce qui relève des aides humanitaires. Celles-ci font partie intégrante de la dimension extérieure de l'UE. Pourtant, la Commission européenne n'a pas le monopole d'initiative dans le cadre du deuxième pilier. Il faudrait que les Traités évoluent en reconnaissant les prérogatives de la Commission en matière de monopole d'initiative, même au sein du deuxième pilier. Cela serait le premier pas nécessaire pour que la Commission ait un rôle plus cohérent dans la gestion de la politique extérieure de l'Union européenne et pour que la PESC glisse progressivement vers une méthode communautaire.

Un autre changement, apporté par le Traité de Nice, concerne l'art. 17. Toute référence à l'utilisation des moyens opérationnels de l'Union de l'Europe Occidentale, qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, disparaît. Les Etats membres optent désormais pour le développement d'un système de défense autonome, qui relève uniquement de l'Union européenne. Ainsi, comme nous le verrons ci-dessous, tous les acquis en matière de Politique européenne de sécurité et de défense sont entérinés par le Sommet de Nice, notamment par le Rapport de la Présidence sur la Politique européenne de sécurité et de défense.

### **Les avancements du Sommet et du Traité de Nice en matière de défense : le Comité politique et de sécurité**

Le Sommet de Nice représente un progrès, en matière de Politique européenne de sécurité et de défense, dans la mesure où il entérine une décision antérieure qui porte sur la création de trois structures permanentes, qui avaient été créées en précédence en tant que structures intérimaires<sup>125</sup>.

Il s'agit du Comité politique et de sécurité (COPS), du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) et de l'Etat major de l'Union européenne (EMUE), qui sont mis en place pour répondre à l'exigence d'avoir des structures appropriées pour que l'Union européenne puisse gérer ses ressources et prendre des décisions autonomes en matière de PESD. Cette nécessité est évoquée lors du Sommet de Cologne, dans le rapport de la Présidence allemande sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. Ainsi, il est affirmé qu' « *il faut prendre les dispositions nécessaires pour assurer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de Petersberg conduites par l'UE, de sorte que l'UE puisse décider et conduire ces opérations de manière efficace* »<sup>126</sup>.

Il est évident que cette démarche de la part des Etats membres répond à la préoccupation de garantir une gestion indépendante des missions militaires en cas de crise. Cela représenterait une avancée considérable dans la définition d'un rôle autonome et efficace de l'Union européenne sur la scène internationale. Bien que les moyens à disposition de l'Union européenne soient limités aux chiffres établis par l'Objectif global d'Helsinki, il faut enregistrer la tendance des Etats membres à concevoir l'Union européenne comme espace de coopération et de mise en pratique d'œuvres communes, spécifiquement européennes.

<sup>125</sup> André DUMOULIN, et al., *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, op. cit., p. 150.

<sup>121</sup> CONSEIL EUROPEEN, *Rapport de la Présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense*, Cologne, 3-4 juin 1999.

D'où vient ce changement d'horizon ? Il s'agit, bien entendu, d'une tendance encore faible puisque le Traité de Nice reconnaît toujours l'importance et l'inviolabilité des accords avec l'OTAN. Pourtant, nous notons qu'une identité européenne en matière de défense est en train de s'affirmer, non seulement à travers des déclarations, mais aussi dans la pratique et à travers des réalisations concrètes. Est-ce que les Européens sont en train de prendre leurs distances avec l'administration américaine, notamment depuis le premier mandat de George W. Bush, qui montre, dès le début, les dérives unilatérales de sa politique étrangère ? Est-ce que les Européens souhaitent véritablement développer un cadre d'action plus autonome, dans la limite de leurs ressources, selon une approche supranationale, qui puisse montrer aux Etats-Unis leur capacité d'élaborer et de mettre en pratique des politiques de gestion des crises ?

Nous supposons que c'est là la clef de lecture qui devrait être utilisée dans l'analyse de la conceptualisation des structures politico-militaires. Le paradoxe réside dans le fait qu'une politique de sécurité et de défense indépendante s'insère normalement dans le cadre d'une politique étrangère autonome et efficace. Or, l'Union européenne, comme nous le verrons au cours de la troisième partie, semble plus prête à développer la deuxième dimension, plutôt que la première. Cela est peut-être dû au fait que les ambitions dans le cadre de la PESD sont assez limitées par rapport à la PESC.

Ce facteur est susceptible d'entraîner deux conséquences :

- D'une part, les Etats moins favorables à l'impulsion d'une approche plus supranationale dans les questions de la défense estiment avoir des garanties suffisantes pour éviter de s'engager dans des opérations qui vont au-delà de leurs intérêts nationaux. Il s'agit de l'exiguïté des ressources à fournir, du cadre limité des missions de Petersberg et de la possibilité d'exercer leur veto au sein du Conseil. Cette attitude répond à la logique intergouvernementale qui bloque l'évolution de toute perspective supranationale.

- D'autre part nous observons que la pratique de la gestion de la sécurité et de la défense, bien qu'elle soit limitée quant aux moyens et aux cadres d'actions, entraîne une sorte de *spill over* dans le

développement d'une mentalité et d'une action supranationale en matière de défense. La bonne réussite de ce processus, dont le succès relève des opérations lancées en 2003-2004 dans le cadre de la PESD<sup>127</sup>, pourrait déterminer une prise de conscience véritable de l'action de l'UE en cas de gestion des crises internationales. Cela pourrait aussi persuader les Européens de la valeur ajoutée représentée par les actions menées dans le cadre de l'UE, pour poursuivre un intérêt véritablement commun. Nous pourrions aussi envisager que la bonne réussite de la PESD entraîne un *spill over* vers une méthode plus supranationale dans le cadre de la PESC.

Une démonstration pratique de ce que nous venons de théoriser est représentée par le fonctionnement du Comité politique et de sécurité, qui siège à Bruxelles et qui est composé des représentants de haut niveau des Gouvernements. Le COPS est intégré dans les Traités à l'art. 25. Le COPS est censé suivre « *la situation internationale dans les domaines relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune* » et contribuer aussi « *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* ». En outre, l'article 25 continue en spécifiant que dans le cadre de la PESC « *le Comité exerce, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion des crises* ». Ainsi, « *le Conseil peut autoriser le Comité, aux fins d'une opération de crise et pour la durée de celle-ci, telles que déterminées par le Conseil, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération...* ».

Le COPS est donc rattaché à la PESC et à la PESD. Il est évident qu'en période de crise il devrait devenir l'organe le plus important en matière de suggestion des procédures. En effet, ses compétences couvrent les cadres de la PESC et de la PESD, ainsi que les domaines civils et militaires<sup>128</sup>. Le COPS garde une position centrale, en cas d'opérations de gestion des crises menées par l'Union européenne, puisqu'il est spécialisé en termes d'orientation

<sup>127</sup> Nous allons décrire ces missions dans la partie suivante.

<sup>128</sup> André DUMOULIN, et al., *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, op. cit., p. 333.

et de direction, ainsi qu'en termes de coordination et de coopération avec les différents organes et institutions de l'UE<sup>129</sup>.

Quelle est la valeur ajoutée du COPS du point de vue politique dans l'affirmation de l'UE en tant qu'acteur global sur la scène internationale ?

La variété des engagements dont le COPS est doté montre clairement que la prévention et la gestion des crises deviennent une priorité aux yeux des Européens. En outre il est clair qu'on considère que l'élaboration et le développement d'une approche commune à la méthode de gestion des crises est nécessaire au sein de l'Union européenne. Il paraît que les Etats commencent à se rendre compte que la gestion des crises au niveau européen qui associe la PESC et la PESD peut s'avérer plus efficace, par rapport à une action unilatérale ou à une action menée par une coalition *ad hoc*, en dehors de la PESC. Le succès de telles opérations nécessite la présence d'un organe unique qui coordonne et décide dans le cadre de la PESC et de la PESD. Voici entamé un processus de « *bruxellisation* »<sup>130</sup>, qui répond à l'exigence de cohérence, efficacité et consistance.

En outre, la pratique de la coopération et de la coordination dans le cadre du COPS produit le développement d'un phénomène de « *socialisation européenne* »<sup>131</sup>. Selon Florian Güssgen, la méthode du COPS mène à une « *adaptation européenne* » au sein des représentations permanentes et des Ministères des Affaires étrangères des pays membres<sup>132</sup>. L'idée est que les méthodes du COPS permettent aux ambassadeurs et aux hauts fonctionnaires de s'adapter à un cadre de travail qui est européen et qu'ils devraient arriver à assimiler. Ainsi nous assistons à la formation progressive

<sup>129</sup> *Ibid*, p. 337.

<sup>130</sup> *Ibid*.

<sup>131</sup> *Ibid*.

<sup>132</sup> Florian GÜSSGEN, « Of Swiss Army Knives and Diplomacy. A Review of the Union's Diplomatic Capabilities », *The European Union Review*, Volume 6, No 3, 2001, pp. 87-88, cité par André DUMOULIN, et al., *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, op. cit., p. 338.

des personnalités liées à la diplomatie nationale, qui assimilent de plus en plus la pratique d'une action concertée au sein du cadre de l'Union européenne. Ce processus peut aussi amener à un rapprochement progressif des cultures politiques et militaires nationales, traditionnellement très différentes. Cela découle de l'influence que ces fonctionnaires « intégrés » pourraient exercer dans leurs milieux nationaux, pour la promotion d'approches politiques typiquement européennes<sup>133</sup>.

Le Sommet et le Traité de Nice représentent un échec en matière de PESC. Pourtant, comme nous venons de le voir, les avancements dans le cadre de la PESD sont importants, surtout pour ce qui concerne la prévention et la gestion des crises à court terme. Au cours de notre travail, en effet, nous avons vu dans quelle mesure l'Union européenne arrive à développer une politique de prévention des conflits à long terme, à l'intérieur de sa périphérie.

Avec le Sommet de Nice, nous assistons à la prise de conscience que l'UE, en tant qu'acteur global, doit aussi être en mesure de gérer des crises à court terme. Nous pouvons donc conclure que, dans le développement d'une politique de gestion des conflits à court terme, qui inclut la dimension civile et militaire, l'Union européenne manifeste une véritable aspiration à devenir un acteur global sur la scène internationale. Il s'agit de promouvoir également une stratégie d'action à long terme, ne se limitant pas aux territoires à la périphérie de l'UE. Pour résumer, l'UE nécessite encore d'une stratégie générale d'action qui aille au-delà de la définition ponctuelle d'un intérêt commun et qui réponde également aux buts généraux énoncés par le Traité sur l'UE. Une opération qui vise réellement l'accomplissement de ces objectifs représente, comme nous le verrons ensuite, le premier défi de l'Union européenne en tant qu'acteur global dans le monde.

<sup>133</sup> *Ibid.*



## TROISIEME PARTIE

### Vers l'affirmation du rôle global de l'Union européenne ?

Comme nous venons de l'analyser, le Sommet de Nice entérine la volonté des Européens de se doter d'une dimension militaire. Cela représente un signal qui montre dans quelle mesure les Etats européens souhaitent rendre globale l'action de l'Union européenne sur la scène internationale.

Un acteur global doit être en mesure de gérer des conflits à long et à court terme dans le monde entier. À long terme, l'Union européenne arrive à définir une stratégie d'action, basée sur la pacification de sa zone périphérique, à travers la perspective de l'élargissement. À court terme, l'UE développe des moyens d'intervention dans n'importe quel pays du monde.

Ce qui manque encore est une stratégie d'action générale, définissant les principes, qui justifient une action à court terme. En outre, l'UE enregistre une carence de fond, dans le manque total d'une stratégie à long terme dans des zones autres que sa périphérie. Est-ce que l'Union européenne est en train de suivre cette direction ? Est-ce que la volonté de s'affirmer en tant qu'acteur global se traduit par une prise de conscience de la nécessité de définir une stratégie d'action globale, à long et à court terme ? Comme nous le verrons au cours de notre analyse, ce sont toujours des événements extérieurs qui poussent l'Union européenne à prendre conscience de ses limites et à les dépasser.

Au lendemain de la ratification du Traité de Nice, nous assistons à un paradoxe : d'un côté, les structures de la PESD sont mises en place et lancent les premières missions en 2003. De l'autre, les mécanismes de la PESC semblent être paralysés par la tendance à utiliser une approche décidément nationale dans la gestion des crises qui se déclenchent à partir de 2001. Il s'agit des attentats

terroristes aux Etats-Unis du 11 septembre 2001, de la guerre en Afghanistan et de la guerre en Irak. Nous assistons à un échec progressif de la PESC, au moment où la PESD enregistre ses premiers succès. Est-ce que la PESD procède plus rapidement que la PESC ? Dans quelle mesure les relations transatlantiques influencent-elles les échecs en matière de Politique étrangère et de sécurité commune ? Est-ce que l'Union européenne est en train de s'affirmer dans un environnement international multilatéral ? Ou est-ce qu'elle est plutôt destinée à rester un acteur régional dans un contexte mondial unilatéral ?

Pour essayer de répondre à ces questions, nous verrons, dans un premier temps, de quelle façon se développe la PESD et quelles sont les potentialités et les limites de ses actions. Ensuite, nous analyserons la réponse européenne aux attentats du 11 septembre et à la guerre en Afghanistan, pour montrer dans quelle mesure la PESC est en train de s'affaiblir, suite aux réponses unilatérales de la part des Etats européens, vis-à-vis des Etats-Unis. Nous soulignerons également comment la crise en Irak provoque un échec de la PESC, suite aux divisions qui se produisent entre les Européens quant à l'interprétation et à la gestion du conflit. C'est à cette occasion que nous aborderons la question liée aux relations transatlantiques et à l'influence qu'elles exercent dans l'action commune européenne. Enfin, nous verrons comment les Européens essaient de répondre aux limites de la PESC et de la PESD, qui se manifestent pendant la crise en Irak, à travers le document présenté par Javier Solana en juin 2003 et à travers les nouvelles clauses du Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

### *Une PESD opérationnelle ?*

La PESD est déclarée opérationnelle à partir de décembre 2001, suite au Conseil européen de Laeken. Désormais l'Union européenne peut engager des moyens civils et militaires pour la prévention et la gestion des crises. Avant que la PESD soit déclarée officiellement opérationnelle, l'Union européenne est appelée à

gérer une nouvelle crise dans les Balkans, notamment dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM).

Bien qu'elle ne dispose pas encore de tous les moyens civils et militaires nécessaires et qu'elle nécessite la collaboration d'autres organisations comme l'OTAN, l'Union européenne arrive à gérer avec succès la situation dans le cadre de la PESD.

Une fois la PESD déclarée opérationnelle, de véritables missions européennes qui relèvent de la PESD sont lancées en Bosnie, dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, au Congo et plus récemment en Géorgie. Pendant ces opérations, l'Union européenne a l'occasion d'affirmer sa dimension globale dans des conflits qui se déroulent à l'extérieur de son territoire ou de sa périphérie la plus proche. Quelle est la valeur ajoutée de ces missions ? Dans quelle mesure contribuent-elles à l'affirmation de l'Union européenne comme acteur global sur la scène internationale ? Quelles sont leurs limites ?

### **Un bilan positif de la gestion du conflit en ARYM <sup>134</sup> : quelles considérations faut-il en tirer pour l'avenir de la PESD ?**

L'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) représente un endroit très instable, où tous les germes d'un conflit civil sont présents. Il s'agit d'un territoire dans lequel plusieurs nationalités et différentes religions sont mélangées. En effet, sur environ 2,2 millions d'habitants, elle compte 66,6% de Slaves macédoniens orthodoxes, 22,7% d'Albanophones, qui se trouvent surtout à la frontière avec l'Albanie et le Kosovo et qui sont en majeure partie des musulmans (il n'y a qu'une petite minorité catholique), 4% de Turcs, 2,3% de Roms, 2% de Serbes au nord, 0,5% de Valaques orthodoxes proches des Roumains. Le pourcentage des populations de religion musulmane touche 30%<sup>135</sup>.

<sup>134</sup> Ancienne République yougoslave de Macédoine.

<sup>135</sup> Recensement de 1994 in Josiane TERCINET, « L'Union européenne et la gestion des crises », *Actes du colloque « La Défense européenne »*, *op. cit.*, p. 128.

« *Les ingrédients d'une crise sont donc réunis depuis longtemps* »<sup>136</sup>, mais jusqu'en 2001 les conflits ne se déclenchent pas, grâce également au déploiement d'une force de maintien de la paix envoyée par les Nations Unies avec une finalité préventive. Il s'agit de la Force de déploiement préventif des Nations Unies dans l'ARYM (FORDEPRENU), qui représente une extension du mandat de la FORPRONU déjà en place.

Cependant l'équilibre s'affaiblit suite au conflit au Kosovo : l'ARYM accueille plusieurs réfugiés Kosovars, et les frustrations des Albanophones, qui se sentent discriminés à cause aussi de la fermeture violente d'une université de langue albanaise en 1995, reprennent vigueur.

Les premières formes de guérilla macédonienne se manifestent en février 2001 et provoquent l'éclatement d'une nouvelle crise dans les Balkans.

Quel est le rôle de l'Union européenne pendant cette crise<sup>137</sup> ? Quel profil adopte-t-elle ? Est-ce qu'elle agit aussi d'une façon préventive, pour éviter que le conflit assume des proportions majeures ? Il s'agit donc de voir si la dimension extérieure civile et militaire, institutionnalisée depuis le Sommet de Nice, peut trouver une application valable et efficace, à une époque où les Etats-Unis semblent opter pour une politique de désengagement vis-à-vis des Balkans.

Il s'agit d'une crise qui nécessite le déploiement des moyens militaires, d'un côté, et une action politique préventive pour en éviter l'expansion, de l'autre. Depuis le début de la crise, il semble évident que l'UE a l'intention d'y participer activement. La PESD n'étant pas encore opérationnelle, l'UE ne dispose pas de moyens militaires. C'est pour cette raison que l'UE décide d'agir en stricte collaboration avec l'OTAN, qui est chargée de garantir la sécurité dans les zones de frontière avec le Kosovo.

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> voir: Claire PIANA, « THE EU's Decision-Making Process in the CFSP: the Case of the FYROM », *European Foreign Affairs Review*, Volume. 7, Issue 2, Summer 2002, pp. 209-226.

L'Union européenne, pour sa part, se charge de l'aspect civil de la crise : le but est d'employer tous les instruments politiques, diplomatiques et économiques nécessaires pour agir sur les causes du conflit liées aux revendications des Albanophones. L'Union européenne essaie de promouvoir le dialogue entre les deux parties, en plaidant la question de l'Université en langue albanaise. Pendant cette crise, le rôle de Solana est fondamental : il se rend plusieurs fois à Skopje. Il travaille au nom de l'Union européenne. Son action civile ne se limite pas à la gestion diplomatique de la crise. Elle inclut, en effet, tout un travail de prévention de la crise qui comporte une dimension économique et une dimension politique. La Commission européenne est associée à la gestion du conflit en ARYM. C'est grâce à l'action de la Commission européenne que le, 9 avril 2001, est signé un Accord de Stabilisation et d'Association entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, qui devient ainsi un candidat potentiel de l'Union européenne. La Commission rappelle que l'aide substantielle, qu'elle peut donner pour la reconstruction et pour le retour à une situation de paix et de stabilité, est subordonnée à un accord préalable entre les deux parties en conflit.

Quels enseignements pouvons-nous tirer de la gestion de cette crise de la part de l'Union européenne ?

Tout d'abord il est évident que la stratégie de stabilisation des frontières de l'Union européenne est toujours valable et efficace : la perspective d'aides économiques, finalisées à l'ouverture de négociations en vue d'un potentiel élargissement dans cette région, stimule les Gouvernements à limiter et à résoudre les crises internes.

Ensuite nous pouvons remarquer que les structures mises en place par le Traité d'Amsterdam en vue de faire avancer la PESC se révèlent efficaces. Elles montrent qu'elles répondent bien aux exigences qui déterminent leur création. En effet, le Haut Représentant pour la PESC, directement engagé dans l'affaire, comme nous venons de le voir, garantit à l'action de l'Union européenne une continuité et une cohérence que nous définirions comme inouïes. Pour la première fois, l'intervention de l'UE n'est pas affaiblie par le blocage de la part d'un Etat membre, qui

sauvegarde son intérêt national. Nous avons l'impression d'être confrontés à une véritable politique étrangère européenne intégrée, qui répond pleinement à l'esprit du Titre V du Traité sur l'UE agissant dans l'intérêt commun de l'Union européenne.

Pour résumer, il est évident que, pendant la crise dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Union européenne ne joue pas le rôle d'acteur global, puisque la gestion de l'aspect militaire est assurée par l'OTAN. Pourtant, il est possible de noter que du point de vue de la PESC l'Union européenne arrive à mener une action efficace. Cela montre clairement que l'UE est dotée d'un éventail potentiel d'instruments qui, bien gérés, peuvent garantir le succès de son action sur la scène internationale.

Comme nous le verrons ensuite, les aspects diplomatique, politique et économique, unis à la nouvelle dimension militaire, permettent à l'Union européenne d'agir comme un véritable acteur global. Ceci est possible, lorsque la cohérence et l'aboutissement d'un intérêt commun restent les paradigmes fondamentaux de l'action extérieure de l'Union européenne, comme pendant l'intervention dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

### **De Laeken aux missions de 2003-2004 : une PESD opérationnelle ?**

Pendant le semestre de la Présidence suédoise (janvier-juin 2001) et pendant le semestre de la Présidence belge (juillet-décembre 2001), la PESD évolue et se dote d'instruments nécessaires pour pouvoir devenir effectivement opérationnelle.

Le 6 avril 2001, lors de la réunion informelle des ministres de la Défense de l'Union européenne, le Ministre français Alain Richard déclare que pour que l'UE soit véritablement opérationnelle, il faut qu'elle dispose « *des instruments pour décider et conduire une opération de gestion de crise* »<sup>138</sup>. Pendant l'année 2001, nous

<sup>138</sup> André DUMOULIN, et al., *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, op. cit., p. 152.

assistons à une amélioration des capacités militaires et à la mise en œuvre d'une politique et d'un programme d'exercices, notamment sous la Présidence suédoise. Cela vise à tester et à valider les procédures prévues<sup>139</sup>.

L'agenda de la Présidence belge prévoit, parmi ses points, de poursuivre ses travaux en vue de permettre au Conseil européen de déclarer l'Union européenne opérationnelle en matière de gestion des crises<sup>140</sup>. Cela répondrait, selon le premier Ministre belge Guy Verhofstadt, à l'exigence de poursuivre des objectifs concrets. L'UE nécessite, en effet, des moyens qui lui permettent de pouvoir influencer les conflits dans le monde, tout en essayant de contribuer à leur stabilisation<sup>141</sup>.

C'est à la lumière de ces considérations qu'il faut analyser les références en matière de PESD contenues dans la Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne et dans les Conclusions de la Présidence belge.

La Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne a une valeur politique très importante, car elle lance la Convention sur l'avenir de l'Europe, chargée de rédiger un projet de Constitution européenne. Elle ne consacre que trois phrases, qui intègrent la dimension de sécurité et de défense<sup>142</sup> : « *Comment formuler une politique extérieure commune et une politique de défense plus cohérentes ? Faut-il réactualiser les missions de Petersberg ? Il (le citoyen) veut aussi plus d'Europe dans les affaires extérieures, la sécurité et la défense ; autrement dit, il demande une action renforcée et mieux coordonnée pour lutter contre les foyers d'incendies qui couvent au sein même et autour de l'Europe et dans le reste du monde* »<sup>143</sup>. Nous retrouvons, dans cette déclaration, la prise de conscience que l'action de l'Union européenne doit être globale, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas se

<sup>139</sup> *Ibid*, p. 153.

<sup>140</sup> *Ibid*, p. 155.

<sup>141</sup> *Ibid*, p. 156.

<sup>142</sup> *Ibid*, p. 159.

<sup>143</sup> CONSEIL EUROPEEN, *Déclaration de Laeken*, Laeken, 14-15 décembre 2001.

limiter à son territoire ou à ses frontières, mais elle doit couvrir également « *le reste du monde* ».

Les conclusions de la Présidence belge déclarent explicitement, dans l'Annexe II, que la PESD est opérationnelle : « *Grâce à la poursuite du développement de la PESD, au renforcement de ses capacités, tant civiles que militaires, et à la création en son sein des structures appropriées, l'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion des crises. Le développement des moyens et des capacités dont disposera l'Union lui permettra d'assumer progressivement des opérations de plus en plus complexes. Les décisions de faire usage de cette capacité seront prises au regard des circonstances de chaque situation particulière, les moyens et capacités disponibles constituant un facteur déterminant* »<sup>144</sup>. Cette déclaration contiendrait déjà une limite potentielle : il est clairement dit que l'utilisation des nouvelles capacités opérationnelles sera décidée d'une façon ponctuelle, en fonction des conditions et de la spécificité de chaque crise. Il est évident qu'il faut une appréciation préalable de la situation et une décision *ad hoc*. Cette pratique se heurte à l'exigence d'une stratégie d'action à long et à court terme définissant à priori les circonstances qui permettent un engagement des moyens de la PESD.

La PESD ayant été déclarée opérationnelle, les premières missions conduites dans son cadre sont engagées depuis l'année 2003.

La première opération du maintien de la paix est lancée en janvier 2003 en Bosnie. Il s'agit de la Mission de Police de l'Union européenne (MPUE) et elle représente la première mission de gestion des crises qui relève de la PESD. Elle fait suite à une mission des Nations Unies, déployée depuis décembre 1995. Celle-ci compte 1400 membres de la police civile des Nations Unies, menant des activités qui visent à la restructuration d'un Etat de droit démocratique, à la création d'une force de police locale et au

<sup>144</sup> CONSEIL EUROPEEN, *Déclaration d'opérationnalité de la Politique européenne commune de sécurité et de défense*, Laeken, 14-15 décembre 2001.



contrôle du respect des droits de l'homme<sup>145</sup>. L'action de l'Union européenne vise à garantir le respect de la loi dans le processus de reconstruction du pays, pour que cela puisse contribuer à la stabilité de la région. La mission est formée par 442 policiers des Etats de l'Union européenne et par 89 policiers d'Etats tiers. Elle est établie pour une durée de trois ans par une décision du Conseil du 11 mars 2002. Elle fait suite à la Résolution 1396 du Conseil de Sécurité des Nations Unies du 5 mars 2002, qui autorise l'engagement de l'Union européenne dans la région<sup>146</sup>.

Le 31 mars 2003, une deuxième mission est lancée dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Il s'agit de l'opération Concordia, qui fait suite à l'opération Harmonie alliée de l'OTAN. Concordia est la première opération militaire de l'Union européenne, qui vise à contribuer à l'établissement d'un environnement sûr et stable dans la région, pour que l'accord de paix entre les deux parties en conflit, signé en 2001, puisse trouver un cadre favorable de réalisation. L'opération, autorisée par le Conseil de Sécurité à travers la Résolution 1371, est gérée par tous les Etats membres de l'Union européenne, sauf l'Irlande et le Danemark, et par 14 Etats tiers. Au total, 350 soldats sont engagés. La France est la nation qui est appelée à encadrer l'opération<sup>147</sup>.

Cette opération est intéressante, dans la mesure où elle teste la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN, qui signent un accord cadre, le 16 décembre 2002 (Berlin plus). Cet accord découle des conclusions du Sommet de Washington de 1999 et formalise les modalités de l'utilisation des moyens et des capacités de l'OTAN de la part de l'Union européenne<sup>148</sup>.

L'opération, censée durer 6 mois, se conclut le 15 décembre 2003. Elle est suivie par l'opération Proxima, une mission constituée par 200 policiers et gendarmes. La France reste encore

<sup>145</sup> voir : <http://www.un.org/french/peace/peace/civpol/3.htm>.

<sup>146</sup> Antonio MISSIROLI, « The European Union : Just a Regional Peacekeeper? », *European Foreign Affairs Review*, Volume 8, Issue 4, Winter 2003, pp. 497-498.

<sup>147</sup> *Ibid*, p. 498.

<sup>148</sup> voir : [http://www.difesa.it/semestre/fr\\_version/berlin\\_plus6\\_fr.shtm](http://www.difesa.it/semestre/fr_version/berlin_plus6_fr.shtm).

une fois la nation cadre de l'opération, qui vise à assurer le contrôle des forces de police de l'ancienne République yougoslave de Macédoine<sup>149</sup>.

En juin 2003, l'Union européenne lance une troisième mission dans la République Démocratique du Congo. Il s'agit de la mission Artemis, qui répond à l'appel du Secrétaire général des Nations Unies et qui est autorisée par la Résolution 1484 du Conseil de Sécurité du 30 mai 2003. Cette mission vise à contribuer à la sécurité et à une amélioration des conditions humanitaires dans la région de Ituri. Elle est composée d'environ 1800 soldats, dont la majorité est française. Même dans cette opération, la France reste la nation cadre. La mission est envoyée pour répondre à une grave crise humanitaire, que les Nations Unies ne sont pas en mesure de gérer. Pour cette raison, Kofi Annan fait appel à l'Union européenne. Artemis reste en place jusqu'au 1er septembre 2003, avant d'être substituée par une mission renforcée des Nations Unies, la Mission des Nations Unies au Congo (MINUC)<sup>150</sup>.

Cette mission représente un saut qualitatif pour le rôle global de l'Union européenne sur la scène internationale. Tout d'abord, elle associe la dimension militaire et la dimension civile. (L'Allemagne et la Belgique envoient du personnel non-militaire). Ensuite, il s'agit d'une opération qui est menée pour la première fois à l'extérieur du continent européen c'est-à-dire au-delà de sa périphérie géographique. Finalement, cette opération ne s'appuie pas sur les moyens militaires de l'OTAN, car elle est entièrement conduite par l'Union européenne<sup>151</sup>.

En juillet 2004, la mission Eujust Themis est lancée en Géorgie. Il s'agit de la première mission de l'UE visant à renforcer l'Etat de droit. Elle est censée durer un an.

Finalement, en décembre 2004, l'UE a pris le relais de l'OTAN engagée en Bosnie-Herzégovine dans le cadre de la mission SFOR

<sup>149</sup> voir : <http://www.defense.gouv.fr>.

<sup>150</sup> Antonio MISSIROLI, « The European Union : Just a Regional Peacekeeper? », *op. cit.*, pp. 499-500.

<sup>151</sup> Une nouvelle mission de police devrait être lancée au Congo au début de l'année 2005. Il s'agit de Eupool Kinshasa, qui devrait durer 12 mois.

(Stabilisation Force). Ainsi, la mission Eufor Althea est lancée pour une durée de trois ans. Il s'agit d'une mission à la fois civile et militaire, qui engage environ 7000 personnes et qui est menée en stricte collaboration avec l'OTAN, dans le cadre des accords de Berlin plus.

Les missions lancées dans le cadre de la PESD en 2003 et en 2004 représentent une avancée dans la définition de l'Union européenne en tant qu'acteur global. Cependant, comme nous le verrons ensuite, elles présentent toujours des limites qui mettent en question l'efficacité de son action sur la scène internationale.

### **La valeur ajoutée et les limites des missions de l'UE**

Quelle est la valeur ajoutée des opérations menées par l'Union européenne dans le cadre de la PESD, par rapport à des missions précédentes gérées au niveau national ou à l'intérieur d'une coalition *ad hoc* ? Dans quelle mesure contribuent-elles à l'affirmation de l'Union européenne en tant qu'acteur global sur la scène internationale ?

Tout d'abord, il faut souligner encore une fois que, avec l'opération Artemis, l'Union européenne se dirige vers une perspective globale puisqu'elle conduit une opération en dehors du continent européen ou de sa périphérie la plus proche où les intérêts communs sont déjà définis. La globalité de son action est aussi renforcée par l'utilisation contemporaine des moyens civils et des moyens militaires.

Ensuite, le fait que M. Kofi Annan, le Secrétaire général des Nations Unies, s'adresse directement à l'Union européenne, pour gérer rapidement la crise humanitaire dans la République Démocratique du Congo, est un indice de la perception extérieure de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire<sup>152</sup>. La perception extérieure des autres acteurs internationaux est fondamentale pour définir le rôle d'une puissance globale. Dans le cas de l'opération Artemis,

<sup>152</sup> Antonio MISSIROLI, « The European Union : Just a Regional Peacekeeper? », *op. cit.*, p. 500.

l'Union européenne montre qu'elle sait prendre une décision rapide et la mettre en pratique dans un bref délai lorsque son intervention est sollicitée. En effet, la mission est lancée par l'Union européenne le 12 juin 2003, alors que la Résolution 1484 des Nations Unies, demandant et autorisant l'intervention de l'Union européenne dans la République Démocratique du Congo, date du 30 mai 2003.

Finalement, ce qui est remarquable dans cette circonstance, c'est le fait que Kofi Annan s'adresse directement à Javier Solana, le Haut Représentant pour la PESC. Cela légitime la position de Solana et montre clairement que désormais il doit devenir le véritable point de référence de l'Union européenne au niveau international, lorsqu'elle est appelée à agir.

Ceci étant, il serait toutefois naïf de dresser un bilan définitivement positif des missions de la PESD. Elles apportent des avancements en matière d'affirmation du rôle global de l'Union européenne dans le monde. Toutefois, des limites évidentes affaiblissent leur portée et leur incidence sur la scène internationale. Nous allons les classer comme limites techniques et politiques.

Les limites techniques concernent les moyens à disposition pour gérer les opérations. Ces faiblesses, que nous n'allons pas approfondir en détail, sont liées à l'équipement, qui présente des carences, surtout dans des domaines stratégiques comme la communication, le commandement, le contrôle et l'intelligence (C3I)<sup>153</sup>. Le problème de l'équipement est lié à celui du financement de la défense. En effet, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, les dépenses des Européens en matière de défense sont très réduites par rapport à celles des Etats-Unis. Il est calculé que les dépenses totales des Etats de l'Union européenne dans le domaine de la défense correspondent à 60% de celles des Etats-Unis sans pour autant arriver à avoir une performance proportionnelle<sup>154</sup>. L'Union européenne ne dispose pas de moyens militaires autonomes. Ainsi, l'efficacité de son action risque de

<sup>153</sup> Alistair J. K. SHEPHERD, « The European Union's Security and Defence Policy: A Policy without Substance? », *European Security*, Volume 12, No 1, Spring 2003, p. 48.

<sup>154</sup> *Ibid*, p. 49.

rester dépendante du *leadership* et de la participation des plus grandes puissances européennes<sup>155</sup>.

Un autre problème technique qui se pose concerne la façon dont les forces nationales engagées dans une mission peuvent interagir et coopérer entre elles, étant donné la diversité des cultures de défense nationale. Le fait d'avoir déjà un catalogue de forces à déployer représente un avantage. Il faut maintenant établir les critères de sélection pour leur déploiement. En outre, il faudrait envisager un entraînement commun pour ces forces, afin d'agir d'une façon intégrée<sup>156</sup>.

À ce propos, il convient de citer un autre problème lié aux capacités dont dispose l'Union européenne. En effet, elles sont encore excessivement basées sur le paradigme de la période de la Guerre froide, c'est-à-dire une armée qui vise à la défense d'un territoire. Mais les missions modernes demandent le déploiement de forces dans le reste du monde. En outre, dans plusieurs États européens, il existe encore la conscription obligatoire. Ces soldats sont entraînés pour gérer la défense territoriale, non pour gérer des crises dans des territoires étrangers. Cela montre clairement qu'ils ne sont pas en mesure d'accomplir d'une façon performante les tâches de Petersberg qui requièrent des forces capables d'être rapidement et efficacement mobilisées au-delà du territoire de l'Union européenne<sup>157</sup>.

Parmi les faiblesses de la PESD, nous pouvons dégager des limites plus politiques, liées au manque d'un *leadership* dans le cadre de la PESD et au manque d'une stratégie commune<sup>158</sup>.

<sup>155</sup> Antonio MISSIROLI, « The European Union : Just a Regional Peacekeeper? », *op. cit.*, p. 501.

<sup>156</sup> Alistair J. K. SHEPHERD, « The European Union's Security and Defence Policy: A Policy without Substance? », *op. cit.*, p. 51.

<sup>157</sup> Alistair J. K. SHEPHERD, « Top-Down or Bottom-Up: Is Security and Defence Policy in the EU a Question of Political Will or Military Capability? », *European Security*, Volume 9, No 2, Summer 2002, pp. 20-21.

<sup>158</sup> Alistair J. K. SHEPHERD, « The European Union's Security and Defence Policy: A Policy without Substance? », *op. cit.*, pp. 56-58.

Un *leadership* est essentiel pour coordonner l'action et en garantir l'efficacité. En effet, comme Alistair Sheperd le dit<sup>159</sup>, un *leadership* est demandé dans trois domaines :

- La direction politique, pour cristalliser l'idée de la PESD ;
- La responsabilité institutionnelle, à travers les structures de l'Union européenne ;
- L'administration pratique de la politique de l'Union européenne dans le domaine militaire<sup>160</sup>.

Est-ce que l'Union européenne en tant que telle exerce ce *leadership* sur les trois niveaux ? La réponse est difficile à donner et serait plutôt négative. Il n'existe pas de principes stratégiques qui dirigent l'action. En ce qui concerne les institutions européennes, nous remarquons une tension entre le Conseil et la Commission européenne dans la gestion des conflits, comme nous l'examinerons ci-dessous.

Enfin, au niveau de la mise en œuvre, nous savons que cela se fait par le biais d'une nation cadre. Cette décentralisation coercitive est susceptible de limiter l'action de suivi et de contrôle de la part de l'Union européenne. Est-ce qu'on risque potentiellement de se retrouver dans la situation des opérations autorisées par le Conseil de Sécurité dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ? En effet, ces missions prévoient une institutionnalisation centralisée dans la définition de la situation et dans son encadrement, et une décentralisation coercitive dans sa mise en œuvre. Celle-ci laisse une grande marge de manœuvre aux Etats et un faible contrôle à l'Organisation des Nations Unies<sup>161</sup>.

Une stratégie est fondamentale pour définir les limites territoriales de l'action, les intérêts communs, les principes et les circonstances qui peuvent dégager une opération. Cela est de plus en plus fondamental dans la perspective de l'élargissement à dix nouveaux pays, qui ont des intérêts et des priorités stratégiques

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> Linos-Alexandre SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force armée: une tentative d'évaluation », *RGDIP*, 2002, Tome 106, No 1, pp. 7-24.

spécifiques. En outre, il est nécessaire de clarifier les rapports avec les pays neutres, qui potentiellement pourraient bloquer tout genre d'action militaire. Le manque d'une stratégie bien définie peut aussi amener à des interprétations différentes du cadre d'action de la PESD<sup>162</sup>.

En outre, si nous prenons en considération les actions menées dans le domaine des opérations décrites ci-dessus, nous notons qu'il s'agit d'enjeux où la vision politique des Européens est homogène et ne crée pas de tensions entre les Etats membres et entre les Etats membres et les Etats-Unis<sup>163</sup>.

Comme nous le verrons ensuite, lorsqu'un désaccord politique surgit, l'action de la PESD ainsi que celle de la PESC est visiblement bloquée, faute d'une stratégie commune contraignante.

Nous avons donc souligné quelles sont les potentialités et les limites des opérations menées dans le cadre de la PESD. Il est fondamental de remarquer l'importance d'une gestion civile et militaire des crises. Nous avons toujours souligné les faiblesses de l'intervention de l'Union européenne pendant les conflits, suite au manque d'une dimension militaire. Pourtant, il est essentiel de souligner la valeur stratégique de l'existence d'une dimension civile avancée et dynamique.

L'Union européenne incarnerait le prototype de la puissance du XXI<sup>e</sup> siècle, destinée à devoir être performante dans les deux domaines. Seule une puissance à la fois civile et militaire serait en mesure de répondre aux défis sécuritaires de la deuxième phase de l'époque post-Guerre froide, qui débute, selon les interprétations modernes des politologues, avec les attentats du 11 septembre 2001.

En effet, le modèle de superpuissance militaire, dépourvue d'un appareil civil également performant, n'est plus capable de faire face aux menaces du XXI<sup>e</sup> siècle.

<sup>162</sup> Alistair J. K. SHEPHERD, « The European Union's Security and Defence Policy: A Policy without Substance? », *op. cit.*, p. 57.

<sup>163</sup> Antonio MISSIROLI, « The European Union: Just a Regional Peacekeeper? », *op. cit.*, p. 501.

*Du 11 septembre au conflit en Irak : l'échec de la PESC*

La période qui se déroule entre 2001 et 2003 se caractérise par un paradoxe au niveau européen. D'un côté, nous assistons au développement de la PESD, à partir de son institutionnalisation jusqu'à sa mise en œuvre pratique en 2003 ; de l'autre, nous remarquons un effondrement progressif de la Politique étrangère et de sécurité commune, qui touche son point le plus bas en 2003, lors du déclenchement de la guerre en Irak.

Cette période se caractérise, au niveau international, par l'arrivée au pouvoir de la première administration américaine, guidée par George W. Bush. Celui-ci définit progressivement une politique étrangère unilatérale, basée sur la doctrine de la guerre préventive, qui poursuit l'objectif global de la lutte contre le terrorisme.

Face à ce nouvel échiquier international, l'Union européenne a du mal à s'affirmer en tant qu'acteur global, au-delà des opérations que nous venons de décrire. Tous les progrès en matière de Politique étrangère et de sécurité commune, que nous avons analysés au cours de notre travail, ne trouvent pas un champ d'application cohérent face aux crises internationales qui bouleversent la période comprise entre 2001 et 2003. C'est une logique nationale qui va prévaloir et qui bloque toute action commune et efficace de la part de l'Union européenne.

La réponse des Etats européens suite aux attentats du 11 septembre et au déclenchement de la guerre en Afghanistan montre que les pays de l'UE préfèrent manifester leur appui à l'administration américaine par le biais de la diplomatie nationale, plutôt qu'à travers une action concertée de la part de l'Union européenne. Cette logique bilatérale est visiblement encouragée par l'administration Bush. Celle-ci est en accord avec ses tendances unilatérales, qui se manifestent depuis le début.

Nous assistons à une dérive unilatéraliste de la politique américaine et à l'échec de toute politique multilatérale pendant la première phase du conflit en Irak<sup>164</sup>. Celui-ci marque un échec

<sup>164</sup> Au cours de notre étude, nous allons distinguer deux phases à l'intérieur



profond de la PESC. Quel est l'enseignement que l'Union européenne tire de la crise en Irak ? Dans quelle mesure l'Union européenne, pourra-t-elle affirmer son rôle sur la scène internationale en tant qu'acteur global, à partir de la leçon en Irak ?

### **La réponse des puissances européennes face aux attentats du 11 septembre et à la guerre en Afghanistan**

La date du 11 septembre 2001 marque un changement fondamental dans l'histoire des relations internationales. Pour la première fois, depuis l'invasion de Pearl Harbour, pendant la Seconde Guerre mondiale, les Etats-Unis sont victimes d'une attaque violente sur leur territoire, qui provoque des milliers de morts.

L'ampleur de cette tragédie a des implications qui influencent désormais la conduite des relations internationales. Tout d'abord, les Etats-Unis se découvrent vulnérables face aux risques d'attentats terroristes. Ensuite, la nature des nouvelles menaces de l'époque post-Guerre froide se révèle de plus en plus dangereuse et imprévisible.

Les Etats-Unis élisent le terrorisme comme nouvel ennemi de la deuxième phase de l'époque post-Guerre froide. Pourtant, il s'agit d'un ennemi qui ne peut pas s'identifier selon les paradigmes étatiques : un Gouvernement, établi sur un territoire, qui mène son action par le biais d'une armée nationale. Qui est-ce qui « gouverne » les terroristes ? Où se trouvent-ils ? Quand et de quelle façon agiront-ils ? Voici un ennemi qui ne peut pas être identifié d'une manière claire et qui trouve son avantage comparatif dans l'imprévisibilité de son action. Il s'agit d'une menace commune et mondiale, qui demande une intervention globale, au

---

du conflit irakien. Nous allons appeler « *première phase* » la période comprise entre le déclenchement du conflit et la fin officielle des combats annoncée le 1er mai 2003. Nous appellerons « *deuxième phase* » la période suivante, qui commence le 1er mai 2003 et qui se déroule encore aujourd'hui. Celle-ci est caractérisée par la reconstruction et la stabilisation de l'Irak.

niveau des ressources employées et des acteurs internationaux impliqués.

Quelle est la réponse des Etats-Unis face aux attentats du 11 septembre ? L'administration Bush condamne les attentats et débute sa lutte contre le terrorisme, qui devient désormais un des éléments fondamentaux de sa politique extérieure. Il s'agit de combattre les terroristes, mais aussi les Etats qui les appuient au niveau financier ou logistique. C'est dans cet esprit que les Etats-Unis entament une guerre contre l'Afghanistan, qui abrite et soutient les terroristes, et notamment Osama Bin Laden, *leader* de Al Qaeda, la cellule terroriste qui est accusée d'être responsable des attentats du 11 septembre. Les Etats-Unis justifient leur intervention, en utilisant le paradigme de la légitime défense, sur la base de l'article 51 de la Charte des Nations Unies.

La tendance des Etats-Unis est d'agir seuls, sans demander le soutien de l'OTAN. Il est vrai que l'article V du Pacte de l'Atlantique du Nord est évoqué tout de suite par les autorités de l'OTAN, qui qualifient la situation de légitime défense collective et qui sont prêtes à agir solidairement avec les Etats-Unis. Pourtant, Bush mène la guerre en dehors de l'Alliance Atlantique. Il faut aussi remarquer que l'administration Bush ne prend jamais en considération l'Union européenne comme interlocuteur potentiel dans cette première phase du conflit. Il n'envisage que des relations bilatérales avec les principales diplomaties nationales européennes.

Les Etats-Unis choisissent donc de ne pas baser leur intervention militaire sur l'article V de l'OTAN. Ils visent plutôt à une contribution *ad hoc*, de la part de leurs alliés les plus proches, sur leur demande<sup>165</sup>.

Les Etats-Unis donnent donc une réponse unilatérale à cette nouvelle crise internationale, en essayant de la nuancer à travers la demande bilatérale d'aide logistique et dans le cadre de l'assistance humanitaire.

<sup>165</sup> Olivier PIROTTE, « La nouvelle politique américaine et l'Europe », *Actes du colloque « La Défense européenne »*, *op. cit.*, pp. 208-209.

Quelle est la réaction de l'Union européenne suite aux attentats du 11 septembre et suite aux opérations militaires en Afghanistan, qui débutent dans un environnement unilatéral ?

Les attentats du 11 septembre renforcent l'idée que la sécurité interne et la sécurité externe sont strictement liées et ne peuvent pas être traitées séparément. Ainsi, la réponse de l'Union européenne peut devenir un cas test pour analyser sa capacité d'harmoniser l'action dans les trois piliers, qui sont désormais interconnectés. En effet, la lutte contre le terrorisme ne se réalise pas seulement au niveau extérieur, mais aussi à l'intérieur du territoire de l'Union européenne, à travers, par exemple, une politique contre le financement du terrorisme<sup>166</sup>.

Le soutien politique et diplomatique de l'Union européenne est important. Lors des Sommets européens du 14 et du 21 septembre, les Etats européens manifestent une position commune et solidaire vis-à-vis des Etats-Unis. Ils se rallient aux références concernant la légitime défense, tels qu'ils apparaissent dans les résolutions de l'ONU que nous avons citées. Ensuite, l'effort diplomatique de l'Union européenne pour créer une vaste coalition contre le terrorisme doit être souligné. Ces actions sont renforcées par des mesures économiques et financières qui relèvent du premier pilier, comme des accords de coopération avec le Pakistan, la préparation d'un accord commercial de coopération avec l'Iran ou le déploiement des fonds d'urgence comme aide humanitaire pour l'Afghanistan<sup>167</sup>. L'Union européenne essaie donc d'améliorer les relations dans les pays où les rapports avec les Etats-Unis se détériorent progressivement, comme par exemple l'Iran<sup>168</sup>.

Au niveau de la politique interne, la réponse de l'Union européenne est cohérente et rapide. Le Conseil extraordinaire de Bruxelles du 21 septembre 2001 lance une véritable politique

<sup>166</sup> Monica DEN BOER, Jörg MONAR, « 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor », *Annual Review of the EU 2001/2002, Journal of Common Market Studies*, Oxford, Blackwell Publishing, 2002, p. 11.

<sup>167</sup> *Ibid*, p. 15.

<sup>168</sup> *Ibid*, p. 14.

européenne pour combattre le terrorisme, appelée aussi Plan d'action. En outre, des progrès sont enregistrés dans le cadre du III pilier Justice et affaires intérieures. L'agenda anti-terrorisme prévoit une définition commune des crimes terroristes et la création d'un mandat d'arrestation européen.

Qu'en est-il de la Politique européenne de sécurité et de défense qui vient de se développer ? Est-ce que l'Union européenne intervient aussi au niveau militaire ? Monica Den Boer et Jörg Monar soutiennent que la PESD est la vraie absente de la réponse de l'Union européenne à la crise en Afghanistan<sup>169</sup>. Bien qu'il soit déclaré à plusieurs reprises que l'Union européenne doit renforcer sa structure militaire, on dirait que la réponse des Etats européens se base sur le paradigme national. Aucune tentative d'organiser un soutien militaire dans le cadre de la PESD ne voit le jour. Au contraire, les initiatives prises par les diplomaties nationales renforcent l'impression que les opérations militaires doivent être gérées en dehors du cadre de l'Union européenne. C'est là la clef d'interprétation du Sommet organisé en marge du Conseil européen de Ghent (19 octobre 2001) entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Fortement critiqué par l'ex-Président de la Commission Romano Prodi et par les Etats non invités, comme l'Italie, il donne à l'UE un message très clair. Le soutien militaire aux Etats-Unis doit être organisé entre les puissances capables et désireuses de fournir une contribution efficace. Est-ce qu'on se dirige vers une nouvelle politique du Directoire<sup>170</sup> ?

Le comportement de l'Union européenne n'est pas comparable à celui d'un acteur global. Elle montre qu'elle est un partenaire crédible sur le plan politique, mais non sur le plan militaire. Sa réponse est forte et cohérente dans le cadre du premier et du troisième pilier. Pourtant, elle reste incomplète au niveau du deuxième pilier, à cause du manque d'implication de la dimension militaire. Il est vrai que la Force de réaction rapide envisagée pour

<sup>169</sup> *Ibid*, p. 16.

<sup>170</sup> Simone DUKE, « CESDP and the EU Response to 11 September: Identifying the Weakest Link », *European Foreign Affairs Review*, Volume 7, Issue 2, Summer 2002, p. 161.

2003 n'est pas encore prête pour agir. Pourtant, il est clair que la question sécuritaire pose des problèmes, lorsqu'il s'agit d'envisager une action collective. Comment faut-il dépasser les clivages entre les différentes potentialités militaires des Etats ? Comment est-ce qu'on peut concilier une opération communautaire armée, qui sort du cadre des missions de Petersberg, avec la neutralité de certains Etats de l'Union ? Les Etats européens, *de facto*, choisissent une réponse bilatérale avec les Etats-Unis, pour leur soutien logistique à l'opération *Enduring Freedom* en Afghanistan.

Quelles sont les conséquences réelles de la réponse de l'Union européenne face à la situation que nous venons de décrire ?

Il est clair que l'unilatéralisme, qui caractérise la conduite des opérations de la part des Etats-Unis, pose un défi à l'Union européenne. Est-ce qu'elle peut accepter que le poids économique, militaire et politique des Etats-Unis détermine leur suprématie au niveau stratégique ? L'UE, ne devrait-elle pas plutôt arriver à développer une action autonome pour pouvoir devenir un véritable « contrepoids », qui puisse balancer ou nuancer les positions américaines<sup>171</sup> ?

Est-ce que l'Union européenne arrive à relever positivement ce défi ? L'analyse de son action dans le cadre de la PESC et de la PESD depuis 2001, lors des crises internationales très graves, comme celle en Afghanistan ou celle en Irak, que nous étudierons ensuite, montre que l'UE ne serait pas en mesure de comprendre le rôle nouveau qu'elle est appelée à jouer suite aux tendances unilatérales de l'administration Bush. Pourtant, les Européens parviennent à réaliser que pour être crédibles ils doivent améliorer la PESD et surtout élargir son domaine d'action. En effet, il est clair que les tâches de Petersberg sont trop générales et limitées pour que l'Union européenne puisse agir d'une façon efficace lors des situations internationales très graves. Celles-ci sont finalement gérées à travers une réponse bilatérale.

<sup>171</sup> David HANLEY, « Le conflit au Kosovo : leçons tirées par les Alliés », in Jean KLEIN (sous la direction de), *Vers une politique de sécurité et de défense. Défis et opportunités*, Paris, Economica, 2003, pp. 252-253.

Quelques premières réflexions sur la possibilité d'inclure la lutte contre le terrorisme dans le cadre des missions de Petersberg commencent à prendre forme. Est-ce que cela pourrait devenir une sorte de catalyseur de l'action de l'Union européenne en matière de PESC et de PESD ? En effet, le terrorisme global est une menace qui touche tous les pays et qui est reconnue comme prioritaire par toutes les diplomaties nationales. Est-ce que l'Union européenne a finalement trouvé l'intérêt commun à partir duquel elle pourra désormais dégager sa stratégie d'action globale, capable de définir d'une façon précise et contraignante la portée de son action ?

Comme nous le verrons ci-dessous, l'insuffisance de l'intervention de l'Union européenne en Afghanistan ne l'amène pas à réfléchir sur l'urgence de la définition de son rôle sur la scène internationale, face au nouvel environnement international, qui prend forme depuis le début de l'administration Bush. Il faudra une crise encore plus grave en Irak, où les Européens montrent clairement leur désaccord, pour que de sérieux engagements en matière de politique extérieure commune soient pris.

### **L'administration de George W. Bush par rapport au développement de la PESC/PESD**

À ce point de notre analyse, il est intéressant à étudier quelle est la position de l'administration de George W. Bush, par rapport aux développements de la PESC et de la PESD, pour mieux comprendre les racines d'une politique étrangère unilatéraliste qui bouleverse les équilibres internationaux à partir de l'année 2001.

Tout d'abord, il faut souligner un paradoxe évident, déjà mis en lumière par Nicole Gnesotto : les Etats-Unis, qui ont toujours appuyé et poussé le processus d'intégration européenne, deviennent dans l'affaire irakienne la raison première de sa désunion politique<sup>172</sup>. Comme nous le verrons ensuite, l'Union européenne

<sup>172</sup> Nicole GNESOTTO, « EU, US: Visions of the World, Visions of the Other », in Nicole GNESOTTO, et al., *Shift and Rift ? Assessing US-EU Relations after Iraq*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2003, p. 40.

traverse une profonde crise politique, suite aux divergences de points de vue des Etats membres, en ce qui concerne la conduite des Etats-Unis en Irak et la possibilité d'appuyer politiquement et militairement les opérations américaines en Irak.

Ceci étant, il faut aussi remarquer que le processus d'intégration européenne, tel qu'il se développe jusqu'à la fin de la Guerre froide, ne remet pas en question la suprématie des Etats-Unis en tant qu'acteur militaire et sécuritaire en Europe et dans le monde. Le projet de créer une Communauté européenne de Défense subit un échec en 1954, suite au refus de ratification de la part de la France.

En outre, l'Union européenne n'est perçue, à l'époque de la Guerre froide, que comme un facteur susceptible de contenir l'influence russe sur le continent européen. La construction européenne permet d'ailleurs de garder un équilibre politique entre les Etats de l'UE, pour empêcher qu'une puissance européenne acquière l'hégémonie sur le continent. L'UE est vue aussi comme un vaste marché pour les exportations américaines.

Pourtant, ce paradigme se modifie suite à la fin de la Guerre froide. Nous avons vu dans quelle mesure le continent européen cesse d'être considéré comme une priorité stratégique par les Etats-Unis qui souhaitent plutôt que l'UE devienne un partenaire stratégique rationnel et efficace pour pouvoir justifier leur désengagement du continent européen. Cependant, les Américains n'envisagent pas que l'UE devienne un acteur paritaire sur la scène internationale, susceptible de mettre en discussion leur suprématie dans la gestion des relations internationales.

Nous savons que cette vision est en contraste avec les ambitions manifestées par certains Gouvernements européens de transformer l'UE en un acteur international autonome et efficace. Ces aspirations trouvent leurs premières réalisations institutionnelles dans les clauses des Traités que nous avons analysés jusqu'ici.

Mais, quelle est la réaction des Etats-Unis face à ces nouvelles aspirations des Européens depuis le Traité de Maastricht ? D'une façon plus spécifique, quelle est l'attitude de l'administration de George W. Bush face à ce changement d'horizon envisagé par les Etats de l'Union européenne ?

Tout d'abord, il faut souligner que, pendant la première phase de l'époque post-Guerre froide, qui date de la chute du mur de Berlin jusqu'aux attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis ont du mal à définir leur nouveau concept stratégique, puisqu'ils se retrouvent sans un ennemi déclaré. Face à une nouvelle définition du rôle de l'Union européenne sur la scène internationale, ils sont obligés de prendre des positions plus engagées, suite aux développements de la PESC et, surtout, de la PESD.

La deuxième phase de l'époque post-Guerre froide, qui débute avec les attentats du 11 septembre, se caractérise, en revanche, par la nouvelle définition d'un ennemi commun, ciblé par toute action de politique extérieure des Etats-Unis : le terrorisme international. Ayant entamé une véritable lutte globale contre les terroristes, les Etats-Unis sont de plus en plus concernés par le comportement des Européens en matière de Politique étrangère, de sécurité et de défense européenne. Après les stratégies du « *nouvel ordre mondial* » de l'administration de George H. W. Bush et « *d'élargissement démocratique* » du président Clinton, on dirait que la nouvelle « *lutte contre le terrorisme* » est devenue le paradigme de conduite de toute action extérieure de la part des administrations de George W. Bush<sup>173</sup>.

Est-ce que le développement d'une politique étrangère, de sécurité et de défense européenne est vu positivement par les administrations américaines ? Quelle est leur attitude vis-à-vis du développement de la PESC et de la PESD ?

Nicole Vilboux souligne que les Etats-Unis restent toujours très prudents quant aux initiatives européennes en matière de défense. L'inquiétude majeure concerne la remise en discussion de l'Alliance Atlantique. « *Traditionnellement, les Etats-Unis abordent donc la question d'une capacité de défense européenne avec une perspective quelque peu schizophrène que l'on retrouve dans les prises de position actuelles concernant la Politique européenne de sécurité et de défense* »<sup>174</sup>.

<sup>173</sup> Timo BEHR, « L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe », *op. cit.*, p. 5.

<sup>174</sup> Nicole VILBOUX, « Le débat sur la PESD aux Etats-Unis », in Jean



Stanley Sloan identifie trois courants d'opinion dans l'attitude américaine par rapport au développement d'une défense européenne autonome :

- Un courant neo-isolationniste, qui est favorable au désengagement américain et qui souhaite que l'UE soit capable d'assumer le fardeau de sa propre défense.
- Une approche plutôt unilatéraliste, qui craint que cette tendance de l'intégration européenne ne puisse nuire aux intérêts américains.
- Une école centriste, partisane d'un renforcement des capacités de l'Union européenne à l'intérieur d'une relation transatlantique renforcée<sup>175</sup>.

Si le premier courant est minoritaire, on dirait que depuis l'entrée en fonction de la première administration de George W. Bush, c'est l'approche plus unilatéraliste qui semble l'emporter<sup>176</sup>.

Selon Nicole Vilboux, la position officielle de l'administration américaine, vis-à-vis du développement d'une défense européenne, depuis les années 90, est « *un oui sous réserve* ». Cela signifie que les Etats-Unis acceptent le développement d'une politique commune européenne, agissant si l'OTAN décide de ne pas intervenir. Pourtant, l'OTAN doit rester l'organisation de sécurité principale, au niveau politique et militaire<sup>177</sup>.

L'administration Bush père accepte l'idée du développement des capacités européennes, dans la perspective d'un partenariat plus équilibré. Ainsi, le Président Bush soutient formellement le développement d'une Identité européenne de sécurité et de défense autour de l'UEO et les clauses du Traité de Maastricht. Pourtant, les

---

KLEIN (sous la direction de), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense. Défis et opportunités*, *op. cit.*, p. 298.

<sup>175</sup> Stanley SLOAN, « Les Etats-Unis et la défense européenne », *Cahiers de Chaillot*, No 39, avril 2000, pp. 4-5.

<sup>176</sup> Nicole VILBOUX, « Le débat sur la PESD aux Etats-Unis », *op. cit.*, p. 300.

<sup>177</sup> *Ibid*, p. 301.

initiatives européennes sont toujours appréciées avec beaucoup de prudence<sup>178</sup>.

Le Président Clinton se montre moins méfiant vis-à-vis des projets européens, mais il tient à en fixer les limites d'acceptation de la part de Washington. L'OTAN met à disposition de l'UEO ses moyens, selon les accords de Berlin de 1996. Mais le Secrétaire d'Etat américain Madeleine Albright énonce les réserves de l'administration américaine, par rapport aux initiatives européennes, à travers la formule de trois D. Il faut éviter la duplication des moyens de l'OTAN, le découplage et la discrimination, vis-à-vis des Etats européens qui ne sont pas membres de l'UE<sup>179</sup>.

La position officielle de l'administration de George W. Bush ne change pas au niveau formel. La question est très peu abordée dans les premiers mois de son premier mandat, mais Bush considère que l'Alliance Atlantique ne doit pas être remise en question<sup>180</sup>.

Nous assistons à un rattachement progressif au courant unilatéraliste qui n'est pas favorable, par sa nature, à l'idée du développement d'un concurrent potentiel. Ainsi la politique de George W. Bush envers la PESC et envers la PESD semble plutôt se caractériser par une tentative progressive d'affaiblissement, selon le paradigme *divide et impera*. La sensation dominante est que les Etats-Unis essaient d'imposer leur puissance, « *le dialogue et la concertation intervenant éventuellement ensuite* »<sup>181</sup>. Toute initiative européenne, autonome et commune, est mal vue et plutôt dissuadée.

Le but des Etats-Unis n'est pas de se passer de toute coopération avec les Alliés européens, mais de profiter de leurs concours, selon les règles dictées par Washington. C'est là, à notre avis, la clef d'interprétation de l'approche utilisée par l'administration de George W. Bush, suite aux attentats du 11 septembre. Les Etats-

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 302.

<sup>180</sup> *Ibid.*, pp. 302-303.

<sup>181</sup> Olivier PIROTTE, « La nouvelle politique américaine et l'Europe », *Actes du colloque « La Défense européenne »*, *op. cit.*, p. 199.

Unis refusent tout concours sur une base multilatérale, comme, par exemple, une intervention de l'OTAN à la lumière de l'article 5 du Pacte de l'Atlantique du Nord, concernant la défense mutuelle collective. Les contributions des Etats européens sont acceptées d'une façon sélective, selon une approche strictement bilatérale. Les Etats-Unis réaffirment leur suprématie, excluant, ainsi, la possibilité d'une prise de position commune et concertée, qui mette en discussion leur action.

Le dialogue bilatéral privilégié par Washington vise surtout à diminuer l'influence de ses alliés et à la subordonner aux exigences des Etats-Unis. Anand Menon et Jonathan Lipkin relèvent que ce qui frappe dans la politique de l'administration de George W. Bush, c'est la « *tendance de l'administration américaine à cultiver les divisions entre Européens* »<sup>182</sup>.

En effet, comme nous le verrons ci-dessous, l'interprétation de la conduite américaine en Irak et le soutien que les Etats européens souhaitent ou pas lui donner représentent des facteurs de profondes fractures entre les diplomaties nationales européennes, au point que nous pouvons parler d'un échec de la PESC.

### **Le conflit en Irak et l'affirmation de l'unilatéralisme américain : quelles implications pour la PESC ?**

Nous nous rappellerons du début de l'année 2003 comme de la période du véritable échec de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne. À l'origine de toute tension et incompréhension, nous retrouvons les différentes attitudes que les Européens développent vis-à-vis de la conduite des Etats-Unis en Irak.

En effet, depuis octobre 2002, lorsque le Congrès des Etats-Unis autorise le Président Bush à intervenir militairement en Irak, nous

<sup>182</sup> Anand MENON, Jonathan LIPKIN, « Les attitudes européennes et relations transatlantiques entre 2000 et 2003: une vision analytique », *Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe*, Etudes et recherches No 26, mai 2003, p. 10.

pouvons retrouver des prises de position différentes à l'intérieur de l'Union européenne, par rapport à cette nouvelle doctrine militaire américaine de la guerre pour la défense préventive, qui ne trouve aucune référence dans la Charte des Nations Unies.

D'un côté, Bush est prêt à déclencher une guerre, puisqu'il considère que l'Irak détient des armes de destruction massive. De cette façon, l'Irak viole les précédentes résolutions des Nations Unies, lui en interdisant la détention.

De l'autre, des Etats de l'Union européenne expriment des jugements différents quant à la légitimité de cette intervention et poussent à une nouvelle résolution de l'ONU, qui autorise, à nouveau, des inspections. On veut laisser plus de temps aux inspecteurs pour trouver des preuves évidentes de l'existence des armes de destruction massive, qui ne seront, en effet, jamais trouvées.

Le Royaume-Uni déclare appuyer les Etats-Unis dans leurs décisions. L'Allemagne affirme tout de suite être opposée à la guerre. La France souligne la position centrale du rôle de l'ONU dans la résolution de cette crise. L'Italie adopte une position ambiguë, en soutenant officiellement l'importance de l'action des Nations Unies, mais en adoptant, *de facto*, une politique bilatérale de soutien politique et logistique à l'action non multilatérale des Etats-Unis. L'Espagne et le Portugal manifestent clairement leur volonté de se rallier aux positions des Etats-Unis. La Russie, de sa part, est plus favorable à laisser encore du temps aux inspecteurs. L'ONU décide, à travers la résolution 1441, de reprendre les inspections et de donner encore une possibilité à l'Irak.

Même si le choix des Etats-Unis d'agir sans autorisation du Conseil de Sécurité est contraire aux principes affichés par l'Union européenne sur le plan politique international, le 2 février 2003, les *leaders* de huit Etats européens signent une lettre ouverte, envoyée au Président Bush. Ainsi, les Gouvernements du Danemark, de l'Espagne, de la Hongrie, de l'Italie, de la Pologne, du Portugal, de la République Tchèque et du Royaume-Uni affirment soutenir la politique étrangère de Bush. La fracture parmi ces pays européens est évidente, dans la mesure où la France et l'Allemagne réaffirment que toute décision doit être prise au sein de l'ONU.

Pourtant les Etats-Unis se déclarent prêts à intervenir et préparent, avec le Royaume-Uni et l'Espagne, une autre Résolution, qui donne un ultimatum à Saddam Hussein. Le manque de respect de cet ultimatum entraînerait le déclenchement du conflit. Mais cette Résolution est retirée avant la votation, la France et la Russie ayant manifesté leur intention de la bloquer à travers le veto.

Les Etats-Unis et le Royaume-Uni, sans aucune autorisation de la part du Conseil de Sécurité des Nations Unies, attaquent l'Irak le 20 mars 2003.

Les combats se terminent officiellement le 1er mai 2003. Toutefois la situation en Irak est loin d'être réglée. Bien que le régime tombe et que Saddam Hussein en personne soit capturé par les forces de la coalition en décembre 2003, des attentats et des actions armées contre les forces internationales sur place se poursuivent. La présence internationale en Irak est représentée par les forces de la coalition internationale. Elle est formée par les Etats-Unis, par le Royaume-Uni et par des contingents envoyés par d'autres Etats, comme, par exemple, l'Italie. Cette force devrait aider l'Irak à dépasser la phase post-conflit, en vue de la création d'un Gouvernement démocratique élu par les citoyens. Toutefois, juridiquement elle est restée une force d'occupation jusqu'à la date du 30 juin 2004, qui marque le passage de souveraineté au Gouvernement intérimaire de l'Irak, selon la Résolution 1483 de Conseil de Sécurité, votée le 8 juin 2004.

Ce résumé montre clairement comment les Etats européens sortent du cadre de la PESC et de la PESD, lors de la crise irakienne. Ils ne sont pas capables d'exprimer une position commune vis-à-vis des Etats-Unis et ils arrivent aussi à adopter officiellement des positions opposées. Dans le domaine militaire, l'intervention de chaque Etat européen est gérée dans le cadre national, et aucune tentative de se référer à la PESD n'apparaît.

L'échec de la PESC est marqué par le fait que les Etats préfèrent donner une réponse bilatérale aux Etats-Unis, puisqu'elle se conforme mieux à leurs intérêts nationaux. Il s'agirait d'un bilatéralisme lié aux circonstances du moment et aux personnalités politiques au pouvoir, comme dans le cas de l'Italie et de l'Espagne.

Toutefois, cette tendance risque de devenir très dangereuse, à l'avenir, pour l'exercice de la politique étrangère commune.

Cette attitude des diplomaties européennes est aussi possible à cause du manque d'un cadre juridique contraignant, au sein de la PESC. Ceci devrait sanctionner la violation de la clause selon laquelle les Etats doivent s'abstenir de toute opération qui soit contraire aux intérêts de l'Union européenne<sup>183</sup>. Mais, comment est-ce qu'on peut repérer l'intérêt de l'UE dans cette circonstance ? Le manque d'un document juridique définissant la stratégie de l'Union européenne permet aux Etats membres de sortir du cadre de la PESC, lorsqu'ils le jugent avantageux.

Nicole Gnesotto souligne que la crise en Irak explicite et met en évidence un paradoxe de la période post-Guerre froide : la politique américaine divise les Européens, qui ont du mal à s'accorder sur une interprétation et sur une position commune par rapport à l'action des Etats-Unis. Pourtant, lorsque la crise risque de se transformer en « divorce » avec l'Amérique, les Européens arrivent à se concilier sur des bases nouvelles<sup>184</sup>.

La politique étrangère de l'Union européenne s'exerce sur la base de trois facteurs qui doivent être réunis : un accord sur la crise, une vision commune sur la politique des Etats-Unis et une opinion partagée quant au rôle que l'UE doit jouer<sup>185</sup>.

Un bon exemple est constitué par l'opération Artemis, lancée au Congo en juin 2003 dans le cadre de la PESD. Dans ce cas, nous notons que ces trois conditions sont réunies. Le refus du génocide inter-ethnique motive l'action. Celle-ci se base sur le constat de l'abstention d'intervention de la part des Etats-Unis et sur l'identification du rôle de l'Union européenne, qui doit soutenir l'ONU<sup>186</sup>. Or, en Irak, les Etats européens n'arrivent pas à trouver

<sup>183</sup> Voir: art. 11, § 2 du Traité sur l'Union européenne, version consolidée à Nice.

<sup>184</sup> Nicole GNESOTTO, « L'Europe et les Etats-Unis: vision du monde, vision de l'autre », *Commentaire*, Volume 27, No 105, printemps 2004, p. 17.

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> *Ibid*, p. 18.

un consensus sur aucun de ces trois points<sup>187</sup>. En effet, ils ont du mal à s'adapter à la nouvelle vision des relations internationales de la part des Etats-Unis. Désormais, la priorité des Etats-Unis sur les questions transatlantiques n'existe plus. La nouvelle doctrine américaine de la guerre préventive et les tendances unilatérales américaines dans la gestion des affaires étrangères posent des problèmes dans l'attitude des Européens<sup>188</sup>. De cette façon, les Etats de l'UE ont du mal à établir un *modus operandi* cohérent vis-à-vis des Etats-Unis.

Si nous reprenons l'hypothèse de Nicole Gnesotto, que nous avons citée auparavant, concernant le fait que la politique étrangère des Etats-Unis divise les Etats de l'Union européenne, mais que tout risque de fracture grave les conduit à s'accorder sur des bases nouvelles, il nous reste à analyser le dernier point du postulat. Il faut, en effet, vérifier quels sont les enseignements que l'Union européenne tire de la crise irakienne, dans quelle mesure ils contribuent à la conciliation entre les Etats européens et les Etats-Unis et quelle est l'étendue de ces nouvelles bases.

Tout d'abord, nous remarquons que le clivage qui existe entre les Gouvernements européens, lors de la crise en Irak, concerne aussi la perception du rôle des Etats-Unis en Europe. On dirait qu'il est partiellement remis en discussion pendant la crise irakienne. En effet, il semble que certains Etats européens soient arrivés à dépasser le paradigme de l'époque de la Guerre froide, qui attribue aux Etats-Unis la tâche de la protection militaire exclusive de l'Europe et du maintien de l'équilibre entre les puissances européennes. Il est certain que personne ne méconnaît l'importance de la protection des Etats-Unis en cas de menace. Mais, ce qui pose problème c'est plutôt l'identification de la nature des menaces et l'appréciation de l'action menée par les Etats-Unis. La crise en Irak montre clairement que les décisions militaires des Etats-Unis

<sup>187</sup> *Ibid.*

<sup>188</sup> Nicole GNESOTTO, et al., *Shift or Rift ? Assessing US-EU Relations after Iraq*, op. cit., pp. 12-15.

peuvent entraîner des conséquences dangereuses, comme c'est le cas de la situation actuelle en Irak<sup>189</sup>.

En outre, les discussions concernant la PESD explicitent dans quelle mesure certains Etats européens ne considèrent plus les Etats-Unis comme les seuls protecteurs de l'Europe<sup>190</sup>.

L'imprévisibilité des menaces actuelles, le scepticisme vis-à-vis des conséquences des interventions armées des Etats-Unis, les attentats terroristes du 11 mars 2004 en Espagne, le succès des opérations de 2003-2004 dans le cadre de la PESD alimentent le débat sur la nécessité d'envisager une véritable défense de l'Europe à l'intérieur de la PESC et de la PESD. Ces discussions ont été approfondies dans le cadre de la Convention européenne sur l'avenir de l'Europe, mais elles sont un indice de la prise de conscience de l'importance du rôle de l'Union européenne en tant qu'acteur global, pour pouvoir être un contrepoids par rapport à la stratégie extérieure des Etats-Unis. Cette vision est appuyée par un « public européen », qui est favorable à un rôle autonome et plus actif de l'Union européenne sur la scène internationale, afin qu'elle puisse agir conformément aux valeurs fondamentales qui sont promues au niveau interne<sup>191 192</sup>. La gestion de la situation en Irak

<sup>189</sup> *Ibid*, p. 41.

<sup>190</sup> *Ibid*, pp. 40-42.

<sup>191</sup> Alvaro VASCONCELOS, « The European Union's Role as a Global Actor », in Ron ASMUS, et *al.*, « One Year on: Lessons from Iraq », *Cahiers de Chaillot*, No 68, mars 2004, p. 124.

<sup>192</sup> La crise en Irak et le manque d'une position commune par rapport à la conduite des opérations en Irak ne divise pas seulement les Etats européens entre eux, mais elle crée aussi un clivage entre l'opinion publique et les Gouvernements. Pour citer des exemples, nous pouvons analyser le soutien à la politique des Etats-Unis de la part de l'opinion publique des pays manifestement pro-atlantistes, pour voir comment elle subit une baisse, suite à la guerre en Irak. L'image des Etats-Unis dans l'opinion publique européenne enregistre une chute au Royaume Uni, où on passe de 75% à 48%, en Italie (70%-34%), en Pologne (75%-48%) et en Espagne, où seulement 14% de la population garde une opinion positive de la politique extérieure des Etats-Unis (voir : Nicole GNESOTTO, et *al.*,



de la part des Etats-Unis montre clairement que la force militaire n'est plus en mesure de résoudre seule les crises d'aujourd'hui. Comme le dit Javier Solana : « *la puissance militaire seule ne peut en réalité résoudre aucun problème. En revanche, elle joue un rôle plus déterminant lorsque, associée aux multiples instruments diplomatiques, économiques et commerciaux, elle est utilisée comme ultime recours* »<sup>193</sup>. C'est dans cette circonstance que l'Union européenne retrouve la valeur ajoutée potentielle de son action sur la scène internationale. Si son intervention sur le plan militaire est nulle, elle pourrait jouer un rôle central dans la phase de la reconstruction/stabilisation de l'Irak, à travers ses moyens diplomatiques et civils. En effet, la stratégie militaire américaine n'arrive pas encore à pacifier la région, ne faisant qu'augmenter les tensions. L'importance de la dimension civile, dans la gestion des crises, retrouve sa place dans le débat sur la reconstruction de l'Irak, qui devrait se fonder sur une action cohérente des Etats-Unis et de l'Union européenne.

C'est donc dans cette direction que l'Union européenne peut envisager de s'accorder avec les Etats-Unis et de combler les clivages qui se sont ouverts entre les Etats européens lors de la crise en Irak. Dans quelle mesure la crise en Irak et l'échec profond de la PESC contribuent-ils à la prise de conscience de l'importance de l'action civile de l'Union européenne ? Quelles sont les réformes envisagées pour renforcer la dimension extérieure de l'UE et pour éviter qu'un échec du multilatéralisme européen se manifeste encore à l'avenir ? Jusqu'à quel point la crise en Irak contribue-t-elle à l'affirmation de l'Union européenne en tant qu'acteur global sur la scène mondiale ? Quels sont les signes du changement d'attitude de la part de l'Union européenne ?

---

*Shift or Rift ? Assessing US-EU Relations after Iraq, op. cit.*, pp. 12-15).

<sup>193</sup> Javier SOLANA, Préface à l'ouvrage de Jean-Michel DUMOND, Philippe SETTON, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La Documentation française, 1999, p. xxi.

*Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe et l'affirmation de l'UE en tant qu'acteur global*

Cette troisième et dernière partie s'interroge sur l'affirmation de l'UE sur la scène internationale. Dans les deux parties précédentes, nous soulignons souvent que la limite la plus évidente de l'Union européenne est représentée par le manque d'une dimension militaire, qui empêche que son action extérieure ne se déroule d'une façon globale. Au cours de cette partie, nous analysons comment l'Union européenne arrive à se doter d'une dimension militaire qui devient opérationnelle à partir de 2001 et qui arrive à mener avec succès des opérations de gestion des crises à l'étranger depuis l'année 2003. Pourtant, ces progrès, qui laisseraient envisager un saut qualitatif dans l'action de l'Union européenne sur la scène mondiale, sont relativisés par un échec profond de la Politique étrangère et de sécurité commune, lors de la crise en Irak. Quel est l'avenir de la dimension extérieure de l'Union européenne ? Est-ce qu'elle est destinée à rester liée à des opérations ponctuelles là où les Etats-Unis n'ont pas l'intention d'intervenir ?

L'hypothèse de départ que nous avons développée au cours de notre travail trouve une confirmation ultérieure dans les événements qui marquent la période suivant la première phase du conflit en Irak. En effet, dans notre analyse, nous soutenons que chaque échec de l'Union européenne sur la scène internationale pousse les Européens à dépasser les limites évidentes de l'action extérieure de l'UE. En partant des faiblesses qui se manifestent, les Européens sont encouragés à envisager des réformes qui représentent souvent un saut qualitatif dans l'affirmation de l'UE sur la scène internationale.

Dans ce précis spécifique, l'échec de la PESC lors de la crise en Irak et les enseignements que les Européens en tirent, ne représentent-ils pas la base pour de nouvelles réformes et avancées dans le cadre de la politique étrangère européenne ?

Il s'agit tout d'abord de la définition d'une stratégie commune européenne, présentée par Javier Solana, qui devrait déterminer le cadre d'action extérieure de l'Union européenne. Ainsi nous devons nous interroger sur l'opportunité laissée à l'UE par la situation

stratégique actuelle de s'affirmer en tant qu'acteur global, au-delà des réformes envisagées par les Traités. Est-ce que l'Union européenne est en train d'agir dans un environnement international multilatéral ? Enfin, dans le cadre de l'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale en tant qu'acteur global, nous étudierons les réformes en matière de PESC et de PESD envisagées par le Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

***Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité : l'affirmation du rôle global de l'Union européenne***

L'intervention des Etats-Unis en Irak, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, n'est pas explicitement autorisée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies. Nous n'avons pas l'intention de nous étaler sur le débat concernant la légalité de l'intervention américaine en Irak et sur l'existence d'une autorisation implicite dérivant des résolutions précédentes sur l'Irak. Ce qui nous intéresse, c'est de remarquer le fait que l'attaque des Etats-Unis est perçue comme illégale par la majorité de l'opinion publique européenne et par certaines diplomaties nationales. Une superpuissance qui sort d'une façon tellement évidente du cadre du droit international ne peut qu'alimenter le malaise et le sentiment d'impuissance des Européens. Cela provoque aussi une prise de conscience du danger de la doctrine de la guerre préventive liée aux tendances unilatérales américaines.

Comment est-ce que l'Union européenne, tellement désunie, peut essayer de retrouver une position commune pour gérer cette situation ?

Les premières réponses sont proposées lors du Sommet de Bruxelles du 29 avril 2003. À cette occasion, les chefs d'Etat ou de Gouvernement de la France, de l'Allemagne, du Luxembourg et de la Belgique se retrouvent avec l'intention de renforcer la coopération européenne en matière de défense. C'est ainsi qu'ils proposent un noyau dur pour la défense ou une Union européenne

de sécurité et de défense<sup>194</sup>. Lors de ce Sommet, il est argumenté que l'unilatéralisme américain pousse l'Union européenne à développer une politique étrangère, de sécurité et de défense cohérente et crédible. L'UE doit être en mesure de parler d'une seule voix, pour pouvoir jouer un rôle important dans le déroulement des événements internationaux. Les Européens sont donc conscients du danger représenté par les Etats-Unis guidés par l'administration Bush, pour la stabilité des équilibres internationaux. Ainsi ils cherchent des solutions qui aillent au-delà des simples déclarations.

La première réponse concrète à cette exigence de jouer un rôle plus actif sur la scène internationale arrive peu après le Sommet de Bruxelles cité ci-dessus, de la part du Secrétaire général du Conseil/Haut Représentant de l'UE pour la PESC, Javier Solana. Il présente un texte qui porte le titre *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*<sup>195</sup> et qui peut être considéré comme un premier pas vers une définition cohérente de la stratégie que l'Union européenne en tant qu'acteur global est appelée à respecter. Il s'agit d'un saut qualitatif de la part de l'Union européenne, qui vise à se doter enfin d'une stratégie d'action. Nous avons à plusieurs reprises souligné dans quelle mesure le manque d'une stratégie, définissant les priorités, les valeurs et les modalités d'intervention, risque de bloquer l'action de l'UE, lorsque les intérêts des Etats membres ne coïncident pas.

Quelle est la valeur ajoutée de ce document ?

Tout d'abord, il faut souligner l'importance d'une stratégie de sécurité. Elle représente un instrument d'action politique, qui se base sur des valeurs et sur des intérêts donnés et qui définit les objectifs généraux à acquérir à long terme, ainsi que les instruments utilisables pour ces buts. Elle est utile en tant que cadre de référence pour les travaux politiques quotidiens, dans un environnement

<sup>194</sup> Rob DE WIJK, « The European Union's Role as a Global Actor », in Ron ASMUS, et al., « One Year on: Lessons from Iraq », *op. cit.*, p. 46.

<sup>195</sup> Javier SOLANA, *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, Conseil européen de Bruxelles, 12 décembre 2003, voir <http://ue.eu.int/solana>.

international qui évolue rapidement et d'une façon de plus en plus complexe<sup>196</sup>. Une stratégie de sécurité s'impose notamment lorsque les acteurs impliqués dans des questions politiques ne partagent pas forcément les mêmes visions et les mêmes aspirations. La politique extérieure de l'Union européenne en représente un exemple, comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises au cours de notre travail. En effet, au-delà d'un certain consensus relatif à l'exigence de développer des capacités militaires plus efficaces, les Européens ne partagent pas les mêmes ambitions quant au rôle de l'UE sur la scène internationale, quant à son autonomie d'action et quant aux instruments et aux capacités à développer<sup>197</sup>. Une stratégie de sécurité définit le cadre d'action commun et, en même temps, rend de plus en plus difficile toute intervention unilatérale.

Le 3 mai 2003, Javier Solana est chargé de rédiger le brouillon d'un document stratégique. Il s'agit du texte *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, qu'il présente pendant le Sommet européen de Thessaloniki (19-20 juin 2003). Ce texte doit servir comme point de départ pour le document sur la stratégie européenne de sécurité qui est adopté par le Conseil européen le 12 décembre 2003 et qui devra être renforcé avec des propositions pratiques au cours des Présidences successives.

Le texte de Solana part d'une définition des nouvelles menaces qui caractérisent l'environnement international depuis la fin de la Guerre froide : la prolifération des armes de destruction massive, la criminalité organisée, le terrorisme, ainsi que la pauvreté et les conflits interétatiques.

Ils représentent des menaces multidimensionnelles qui sont très dangereuses dans un monde globalisé, où un événement qui se passe à des milliers de kilomètres de distance peut avoir une influence directe sur l'Union européenne.

L'inclusion du terrorisme dans la liste des nouvelles menaces a une signification politique importante. En effet, depuis les attentats

<sup>196</sup> Sven BISCOP, Rik COOLSAET, « The World is the Stage. A Global Security Strategy for the European Union », *Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe*, Policy Paper No 8, décembre 2003, p. 1.

<sup>197</sup> *Ibid.*

du 11 septembre 2001, l'Union européenne adopte toute une série de mesures dans le cadre de son action contre le terrorisme, qui devient une sorte d'élément catalyseur de la Politique étrangère et de sécurité commune. Le concept de terrorisme international développe également l'idée d'une coopération internationale plus étroite. Puisqu'il n'existe pas de menaces concrètes sur le territoire de l'UE depuis la fin de la Guerre froide, le terrorisme international en représente désormais une, qui pousse à une collaboration plus étroite entre les Etats européens. La lutte contre le terrorisme est susceptible de devenir un véritable moteur qui pourrait pousser un approfondissement ultérieur dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune. Cela est possible car, dans ce domaine, les approches nationales ne sont pas incompatibles avec une stratégie internationale. Les Etats peuvent expérimenter les bénéfices d'une coopération internationale en matière de politique étrangère, sans pour autant avoir la sensation d'avoir subi une érosion de leur souveraineté nationale. Il s'agit plutôt d'une transformation dans l'exercice du pouvoir étatique. Les Etats, en effet, se rendent compte du fait que la sécurité ne peut plus être gérée efficacement par l'Etat national. Il faudrait plutôt une gestion supranationale<sup>198</sup>.

Le document de Solana continue avec l'énonciation des objectifs stratégiques à atteindre : il faut notamment « *construire la sécurité dans notre voisinage* »<sup>199</sup> et promouvoir un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace. Cela a des implications politiques pour l'UE, qui doit être à la hauteur de son potentiel. Ainsi, elle doit devenir, selon Solana, plus active et cohérente dans le développement de ses capacités. Solana met l'accent sur la nécessité de développer une « *culture stratégique propre à favoriser des interventions en amont, rapides et, si nécessaire, robustes* »<sup>200</sup>. Le document donne aussi des suggestions pour que

<sup>198</sup> Monica DEN BOER, Jörg MONAR, « 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor », *op. cit.*, p. 3.

<sup>199</sup> Javier SOLANA, *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, *op. cit.*, voir: <http://ue.eu.int/solana>.

<sup>200</sup> *Ibid.*

l'Union européenne puisse développer et utiliser ses capacités d'une façon cohérente.

La référence spécifique au multilatéralisme est reprise à la fin du document : « *Une Union européenne dynamique et dotée de capacités suffisantes aura du poids sur la scène mondiale. Elle contribuera ainsi à un système multilatéral efficace ouvrant la voie à un monde plus équitable et plus sûr* »<sup>201</sup>. Ce renvoi à la dimension multilatérale des relations internationales ne représente-t-il pas une reconnaissance très importante du rôle et des responsabilités de l'Union européenne sur la scène internationale ? Bien que la nécessité du lien transatlantique soit réaffirmée, il est évident que Solana souhaite rappeler l'exigence de l'émergence de l'Union européenne en tant qu'acteur global, pour que le multilatéralisme devienne le cadre de conduite des relations internationales. La globalité de l'action de l'Union européenne est bien explicitée dans le texte de Solana, qui souligne dans quelle mesure l'UE est arrivée à mettre en place des instruments très performants dans la gestion des crises. En effet, face aux menaces multidimensionnelles, un acteur qui dispose d'une vaste gamme de moyens civils et militaires a plus de possibilités de gérer efficacement les crises.

A ce point de notre analyse, il est intéressant de s'arrêter pour réfléchir sur l'actuel environnement international : est-ce que nous vivons dans un monde unilatéral ou plutôt multilatéral ? Etant donné que selon le document de Solana l'Union européenne se présente comme acteur global, quelle est sa place aujourd'hui dans l'échiquier international ?

### **La place de l'UE sur la scène internationale : un environnement unilatéral ou multilatéral ?**

La période de la Guerre froide se caractérise par la coexistence, sur la scène internationale, de deux superpuissances, l'Union Soviétique et les Etats-Unis. On parle d'ordre bipolaire. Frédéric Bozo, par exemple, soutient que les années de la Guerre froide sont

<sup>201</sup> *Ibid.*

marquées par des relations internationales fondées sur le respect du multilatéralisme. La stratégie d'endiguement de l'Union soviétique, qui est aussi une des raisons qui poussent les Etats-Unis à appuyer le processus d'intégration européenne, comporte l'affirmation de la puissance américaine. Mais cela se fait dans la reconnaissance du rôle et de l'importance des structures internationales, à l'intérieur desquelles la puissance américaine doit agir<sup>202</sup>.

La fin de la Guerre froide témoigne de l'effondrement de l'ex-Union Soviétique : désormais, les Etats-Unis restent la seule superpuissance au monde. Toutefois, nous ne pouvons pas classer les années post-Guerre froide comme une période où les relations internationales suivent un paradigme unilatéral. D'un côté, nous assistons à l'émergence d'une diplomatie européenne à travers le développement progressif de la PESC et de la PESD. De l'autre, les actions des Etats-Unis se déroulent dans le respect et avec l'appui des structures multilatérales telles que l'ONU et l'OTAN.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, la date du 11 septembre marque un changement profond dans l'histoire des relations internationales : la puissance américaine se trouve vulnérable face aux menaces multidimensionnelles actuelles. Mais la véritable nouveauté réside dans la nouvelle attitude des Etats-Unis sur la scène internationale. Désormais, les Etats-Unis ciblent un nouvel ennemi à combattre : les terroristes. Pourtant, leur stratégie se base sur un multilatéralisme « de façade ». Selon Frédéric Bozo, le multilatéralisme est réduit « *au choix laissé au reste du monde de s'associer ou non aux entreprises, ou aux aventures, de l'Amérique comme l'aura montré, tout du long, l'affaire irakienne* »<sup>203</sup>.

En effet, nous assistons progressivement à la mise à l'écart des structures multilatérales, depuis les attentats du 11 septembre 2001. L'Alliance Atlantique est mise à l'écart dans la phase d'attaque du conflit en Afghanistan, lors de la réaction unilatérale des Etats-Unis, appuyés par des contributions alliées *ad hoc* selon une

<sup>202</sup> Frédéric BOZO, « 1947-2001: la régression multilatérale », *Commentaire*, Volume 26, No 104, hiver 2003-2004, p. 867.

<sup>203</sup> *Ibid*, p. 869.



logique bilatérale. L'OTAN est réduite à « *une boîte à outils dans laquelle les Etats-Unis pourront prélever des contributions militaires nationales en fonction des opérations menées, ou plus probablement à un réservoir de légitimité dans lequel ils pourront puiser des expressions de soutien politique de nature à conforter le faux-semblant de multilatéralisme qu'ils voudront conférer à leurs entreprises* »<sup>204</sup>.

Avant le début des hostilités en Irak et pendant la première phase du conflit, nous assistons à la mise à l'écart progressive du rôle des Nations Unies : les Etats-Unis manifestent une sorte d'impatience et de mépris, vis-à-vis de cette organisation qui bloque leur action. Enfin, ils décident de se passer de l'autorisation explicite multilatérale et d'attaquer l'Irak.

Nous avons déjà souligné la faiblesse de l'Union européenne qui n'arrive pas à empêcher ces dérives unilatérales. Jusqu'à un certain point, nous pouvons dire que certains Etats de l'Union européenne encouragent cette tendance à travers le développement des relations bilatérales avec les Etats-Unis.

Toutefois, dans l'analyse des relations internationales contemporaines, nous devons aussi considérer ce qui se passe aujourd'hui en Irak, pendant cette délicate période du passage de la souveraineté aux Irakiens. Les Etats-Unis affirment leur unilatéralisme, à travers le déclenchement du conflit en dehors du cadre des Nations Unies. Mais ils ne montrent pas véritablement le succès de cette stratégie. Ils gagnent peut-être la guerre, dans la mesure où ils arrivent à renverser le régime de Saddam Hussein. Cependant, les Etats-Unis ne gagnent guère la paix en Irak. Tous les jours ils sont confrontés à des attentats contre des cibles militaires ou civiles de la coalition internationale présente en Irak. Les Etats-Unis ont manifestement besoin de l'aide des Européens, du point de vue militaire, mais surtout civil. Ils font également appel aux Nations Unies, afin que l'organisation donne les lignes directrices pour la reconstruction en Irak. Nous ne sommes pas en face du paradigme de Robert Kagan « *Les Américains font la cuisine et les*

<sup>204</sup> *Ibid*, p. 868.

*Européens font la vaisselle* »<sup>205</sup>. Les Etats-Unis n'arrivent plus à gérer la situation et poussent une intervention multilatérale.

Est-ce qu'aujourd'hui nous devons parler d'ordre international unilatéral ou multilatéral face aux derniers événements qui se déroulent en Irak ? Une réponse définitive n'est pas envisageable en ce moment. On dirait qu'aujourd'hui nous ne vivons ni à l'intérieur d'un ordre unilatéral classique, ni dans un véritable environnement multilatéral.

Les Etats-Unis sont la seule véritable puissance militaire, dotée d'un appareil militaire unique au monde. Mais, face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle, ils nous apparaissent aussi comme une puissance limitée, parce que dépourvue d'une stratégie civile capable de s'associer à l'utilisation de la force armée. Ainsi, le paradigme unilatéral vacille. D'autre part, nous ne pouvons pas parler de multilatéralisme, dans la mesure où il n'existe pas une puissance qui ait plus ou moins le même poids sur la scène internationale et qui soit liée par des règles de base communes<sup>206</sup>. De cette façon, si les Etats-Unis nous apparaissent comme la seule puissance existante du point de vue de *hard power*, leur suprématie est affaiblie par des lacunes en termes de *soft power*, qui les empêchent de s'affirmer unilatéralement dans le monde. Le paradigme unilatéral vacille aussi si nous considérons que les Etats-Unis agissent par le biais des coalitions *ad hoc*, établies à chaque fois. Cela n'est pas un signal de puissance. De même, du point de vue économique, l'unilatéralisme américain se révèle encore plus faible, par rapport à la puissance économique représentée par l'Union européenne<sup>207</sup>. En conclusion, nous pouvons dire qu'aujourd'hui, l'environnement international se caractérise par la coexistence des tendances unilatérales et multilatérales.

<sup>205</sup> Robert KAGAN, « Puissance et faiblesse », *Commentaire*, Volume 25, No 99, automne 2002, pp. 517-535.

<sup>206</sup> Christoph BERTRAM, « The International System », in Ron ASMUS, et al., « One Year on: Lessons from Iraq », *op. cit.*, p. 18.

<sup>207</sup> Marta DASSU, « The International System », in Ron ASMUS, et al., « One Year on: Lessons from Iraq », *op. cit.*, p. 38.

Quel est le rôle que l'Union européenne est appelée à jouer dans des circonstances pareilles ? L'UE potentiellement possède les moyens pour influencer l'environnement international, grâce à son savoir-faire en matière de commerce, d'aides humanitaires, de maintien de la paix, de *monitoring* et de légitimation multilatérale<sup>208</sup>. La crise en Irak montre dans quelle mesure les moyens diplomatiques, économiques et politiques de l'Union européenne représentent la valeur ajoutée de son action sur la scène internationale. L'UE pourrait, en tant qu'acteur global, contribuer à la définition d'un nouvel ordre multilatéral. Pour cela elle devrait arriver à profiter pleinement de son avantage comparatif vis-à-vis des Etats-Unis. Celui-ci est représenté par une dimension civile efficace, à laquelle devrait s'ajouter comme instrument de dissuasion une dimension militaire plus crédible.

Où est-ce que nous retrouvons les premiers signes de ce changement de paradigme international ? Dans quelle mesure le Traité établissant une Constitution pour l'Europe représente-t-il une tentative d'institutionnaliser l'affirmation de l'Union européenne en tant qu'acteur global ?

### **Potentialités et limites des réformes envisagées par le Traité établissant une Constitution pour l'Europe<sup>209</sup>**

La Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, annexée aux Conclusions de la Présidence belge du Conseil européen de Laeken (14-15 décembre 2001), convoque une Convention européenne chargée de préparer la prochaine Conférence Intergouvernementale à travers la rédaction d'un texte provisoire d'une Constitution européenne. Ce texte est remis au

<sup>208</sup> Andrew MORAVCSIK, « European Union's Role as a Global Actor », in Ron ASMUS, et *al.*, « One Year on: Lessons from Iraq », *op. cit.*, p. 192.

<sup>209</sup> Tous les articles cités dans « Potentialités et limites des réformes envisagées par le Traité établissant une Constitution pour l'Europe » se réfèrent au Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Conseil européen de Thessalonique, le 20 juin 2003, sous le nom de *Projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe*. Ce projet est adopté lors du Conseil européen, réuni à Bruxelles les 17-18 juin 2004 et il est signé à Rome le 29 octobre 2004. Maintenant il est soumis aux procédures de ratification dans les 25 pays de l'UE.

Quel est le bilan de ce texte ? Dans quelle mesure les réformes apportées par le Traité établissant une Constitution pour l'Europe en matière de PESC et de PESD représentent-elles une avancée dans l'affirmation de l'UE en tant qu'acteur global ? Quelles sont les faiblesses qui persistent ? Est-ce que ces réformes pourraient contribuer au développement d'un vrai multilatéralisme international ?

En matière de PESC, la plus grande nouveauté du Traité est la création du poste de Ministre des Affaires étrangères<sup>210</sup>, rattaché à la Commission européenne, en tant que Vice-président, et au Conseil, en tant que mandataire pour la Politique étrangère et de sécurité commune. Il englobe, en lui-même, les fonctions de l'actuel Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, et celles du Commissaire chargé des Affaires extérieures. Il pourra compter sur un Service européen pour l'action extérieure, composé « *de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission et par du personnel détaché des services diplomatiques nationaux* »<sup>211</sup>.

Quelle est la valeur ajoutée d'un Ministre des Affaires étrangères de l'UE ? Tout d'abord, au niveau de représentation extérieure de l'Union européenne, ce poste donne plus de visibilité à l'UE. Les citoyens de l'UE s'identifient beaucoup plus dans un Ministre des Affaires étrangères, plutôt que dans un Haut Représentant pour la PESC. Dans ce sens, la dénomination du Ministre des Affaires Etrangères est favorable. En outre, le Ministre des Affaires étrangères sera doté du droit d'initiative en matière de PESC, ce dont le Haut Représentant pour la PESC est dépourvu aujourd'hui. Cela devrait permettre d'aboutir à une politique

<sup>210</sup> Art. I-28 et art. III-296.

<sup>211</sup> Art. III-296, § 3.

étrangère plus active, capable d'harmoniser les positions de ses Etats membres<sup>212</sup> par le biais du Ministre des Affaires étrangères et de son Service européen pour l'action extérieure. Ce service diplomatique représente pour l'UE une opportunité d'aboutir à un niveau de cohérence plus élevé dans la gestion de ses relations extérieures, parce qu'il est composé des représentants des Etats membres, du Conseil et de la Commission.

Pourtant, il est nécessaire de mettre en évidence certaines limites liées à la figure du Ministre des Affaires étrangères. Un problème de cohérence et de coordination apparaît. Quelle sera la relation entre le Ministre des Affaires étrangères et le futur Président du Conseil européen ? Celui-ci sera en effet nommé pour deux ans et demi et sera censé assurer « à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du ministre des Affaires étrangères de l'Union »<sup>213</sup>. Quel sera le rapport avec la Présidence tournante du Conseil et avec la Commission qui ne perd pas ses prérogatives de représentation extérieure de l'Union, à l'exception de la PESC ? Bien que les Traités soulignent que les compétences de ces organes seraient bien distinctes, il est évident que dans la pratique les « zones grises seront inévitables »<sup>214</sup>.

Pour résumer, la figure du Ministre des Affaires étrangères et son pouvoir d'initiative dans les questions liées à la PESC pourraient contribuer à renforcer la perception de l'UE en tant qu'acteur international visible. Toutefois, le problème de la coordination avec les différents organes risque d'affaiblir sa cohérence et sa performance sur la scène internationale.

<sup>212</sup> Timo BEHR, « L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ? », *op. cit.*, p. 59.

<sup>213</sup> Art. I-22, § 2.

<sup>214</sup> René SCHWOK, Nicolas LEVRAT, « La Constitution de 2004 permettra-t-elle davantage d'identification des citoyens à l'UE ? Une évaluation critique », *Annales d'études européennes*, Université catholique de Louvain, 2005, p. 69.

Au niveau de la PESD, nous pouvons enregistrer des avancées dans le texte du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Pour permettre à l'Union européenne d'agir sur la scène internationale, sans être bloquée par les réticences de certains pays membres, le nouveau Traité développe considérablement l'instrument des coopérations renforcées. Ce mécanisme s'applique pour la première fois au domaine de la défense à travers les coopérations structurées (art. I-41, § 6 ; art. III-312 ; Protocole sur la coopération structurée permanente établie par l'article I-41, § 6, et par l'article III-312 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe). En outre l'art. III-310 assure que la mise en œuvre des missions de Petersberg peut être confiée, par le Conseil, à un groupe d'Etats de l'UE qui souhaitent agir et en ont les moyens.

Ces mesures rendent beaucoup plus flexible et potentiellement efficace l'action de l'Union européenne sur la scène internationale. Le spectre des missions de Petersberg est élargi (Art. III-309, § 1)<sup>215</sup>. On introduit une clause d'assistance mutuelle en cas d'attaques armées : « *Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies [...]* » (Art. I-41, § 7). Cette clause est obligatoire et prend en considération l'existence d'Etats neutres, car elle spécifie que l'aide doit être fournie par les Etats par « *tous les moyens en leur pouvoir* », y compris ceux qui ne sont pas militaires. L'article I-43 introduit une clause de solidarité obligatoire en cas d'agression terroriste.

<sup>215</sup> Voici les missions de Petersberg élargies: «... *les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire* » (Art. III-309, § 1).

Ces trois dernières clauses ont une valeur ajoutée non négligeable. En effet, elles permettent de développer une conscience européenne plus forte en matière de sécurité et de défense. Comme nous l'avons vu, le terrorisme est une menace commune à tous les Etats de l'Union européenne. Une clause de solidarité commune contre les attaques terroristes permet de rapprocher les Européens face à un problème qui les affecte directement. Au niveau idéologique, ces réformes représentent une avancée dans la construction progressive d'une identité européenne de la sécurité et de la défense. En effet, elles touchent à des problèmes, tels que les menaces du terrorisme, qui sont perçus comme communs et pour lesquels une solution nationale apparaît insuffisante.

Cette référence au terrorisme montre dans quelle mesure il pourrait devenir un élément catalyseur dans la définition d'une politique extérieure commune des Etats de l'UE, comme nous avons déjà eu l'occasion de le mentionner.

Une autre potentialité introduite par le Traité établissant une Constitution pour l'Europe est l'institution d'une Agence européenne de la défense, de la recherche et des capacités militaires<sup>216</sup>. Une Agence européenne de l'armement est indispensable pour coordonner la recherche et la production des technologies militaires, afin que l'UE se dote d'outils de défense performants et à l'avant-garde.

Jusqu'ici, nous avons vu comment les réformes introduites par le Traité établissant une Constitution pour l'Europe en matière de

<sup>216</sup> « Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires. Il est institué une Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (l'Agence européenne de défense) pour identifier les besoins opérationnels, promouvoir des mesures pour les satisfaire, contribuer à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participer à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, ainsi que pour assister le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires » (Art. I-41, § 3).

PESC et de PESD pourraient aider à l'affirmation de l'UE comme acteur global sur la scène internationale. Nous devons désormais nous demander si elles contribuent aussi au développement d'un environnement international multilatéral. Est-ce que le nouveau Traité aborde explicitement le problème des relations entre l'UE et les Etats-Unis et entre l'UE et l'OTAN ?

De ce point de vue, le bilan du Traité instituant une Constitution pour l'Europe est plutôt négatif. Les rapports entre l'UE et l'OTAN et entre l'UE et les Etats-Unis ne trouvent aucune réglementation. La question de l'OTAN est amorcée dans une phrase très ambiguë et lapidaire du Traité<sup>217</sup>, qui se réfère à la clause d'assistance en cas d'agression armée : « *les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre* » (Art. I-41 § 7). Les Européens n'arrivent pas à s'affranchir du paradigme de l'époque de la Guerre froide, qui voit leur sécurité garantie par l'OTAN et, ainsi, par les Etats-Unis. La problématique liée aux relations entre l'UE et les Etats-Unis n'est pas amorcée explicitement. Il est évident que cette dernière faiblesse aura des conséquences à l'avenir sur le rôle de l'Union européenne sur la scène internationale. Il est clair que la perception différente des relations transatlantiques de la part des pays membres risquera de bloquer toute intervention rapide et nécessaire de l'Union européenne, face à la conduite des Etats-Unis des relations internationales.

De quelle manière l'Union européenne pourra-t-elle dépasser cette limite ? La solution nous est suggérée par Nicole Gnesotto, qui considère qu'« *il est plus urgent que jamais d'intégrer, dans la PESC, la question américaine, parce que ce ne sont ni le monde ni les crises qui divisent les Européens, c'est le type de relations qu'ils entretiennent avec l'Amérique* »<sup>218</sup>. De là la nécessité de développer

<sup>217</sup> René SCHWOK, Nicolas LEVRAT, « La Constitution de 2004 permettra-t-elle davantage d'identification des citoyens à l'UE ? Une évaluation critique », *op. cit.*, p. 71.

<sup>218</sup> Nicole GNESOTTO, « Sur le rôle mondial de l'Union » in Ron



une politique européenne qui puisse influencer celle américaine, si nécessaire, une politique « *à la fois solidaire et différente de Washington* »<sup>219</sup>.

Comme nous l'avons étudié au cours de cette troisième et dernière partie, l'affirmation du rôle global de l'UE a avancé, depuis le Sommet de Nice.

Cependant, des limites liées à l'interprétation des relations transatlantiques et au caractère intergouvernemental de la PESC et de la PESD persistent. En ce qui concerne ce dernier point, nous notons que le Traité établissant une Constitution pour l'Europe enregistre des avancées dans le développement des coopérations renforcées et des coopérations structurées, dans le cadre de la PESC et de la PESD. Cela répondrait à l'exigence de dépasser les blocages qui ont rendu l'Union européenne impuissante, lors du conflit en Irak. En revanche, pour la définition des relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis, aucun progrès n'a été réalisé. Cela représente une limite susceptible d'empêcher l'action cohérente, ponctuelle et efficace de l'Union européenne dans l'échiquier international.

---

ASMUS, et al., « One Year on: Lessons from Iraq », *op. cit.*, p. 54.

<sup>219</sup> *Ibid*, p. 55.



## Conclusion

Au cours de notre travail, nous avons étudié environ 15 ans d'histoire de l'Union européenne afin d'analyser l'évolution de sa dimension de politique étrangère depuis la fin de la Guerre froide jusqu'à aujourd'hui. La finalité de cette recherche est de répondre à la question initiale : est-ce que l'Union européenne est un acteur global sur la scène internationale ?.

Dans ce but, nous sommes partis de l'hypothèse de départ que chaque échec de l'Union européenne sur la scène internationale est le moteur pour un approfondissement plus poussé en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense. Cette hypothèse a été confirmée tout au long de notre travail, à travers l'analyse des événements internationaux les plus marquants de l'histoire de l'UE durant les quinze dernières années. Ainsi, pour montrer le rapport dialectique qui existe entre les échecs de l'UE dans l'environnement international et les avancées institutionnelles, nous avons pris en considération : la crise en ex-Yougoslavie *versus* le Traité de Maastricht et le Traité d'Amsterdam, la guerre au Kosovo *versus* le développement de la PESD (Sommet et Traité de Nice), la guerre en Afghanistan, la guerre en Irak, la menace terroriste *versus* le Document de Solana, adopté en tant que stratégie de sécurité européenne, et le Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Ces considérations nous amènent à remarquer que l'UE est flexible et sait s'adapter aux nécessités qui se présentent sur la scène internationale. Toutefois, il faut aussi souligner la lenteur de ses progrès et la réticence de certains Etats membres à un approfondissement plus poussé de la dimension extérieure. Comme nous l'avons vu au cours de notre travail, cela dériverait d'un manque de compréhension immédiate des changements du paradigme des relations internationales après la fin de la Guerre froide et à l'époque de la mondialisation. A cela s'ajouterait l'incapacité de certains Etats de dépasser le « dogme » de la souveraineté nationale dans la conduite de leur politique étrangère. Tout cela freine, dans les faits, l'affirmation de l'UE en tant qu'acteur global sur la scène internationale. Ainsi l'UE est apparue

incapable d'agir en tant que puissance internationale pendant la crise irakienne.

A la lumière de ces dernières considérations, nous devrions répondre négativement à notre question de départ : est-ce que l'UE est un acteur global ? Toutefois, l'étude que nous avons approfondie nous amène à nuancer cette conclusion qui serait trop superficielle et précipitée.

En effet, nous estimons qu'aujourd'hui l'UE est potentiellement dotée de la plupart des outils pratiques pour jouer un rôle global dans l'échiquier international. Elle est une puissance économique, elle a un savoir-faire diplomatique de grande qualité, elle pourrait développer un potentiel militaire capable de donner une crédibilité à son action extérieure. Bref, elle est une puissance à la fois civile et militaire, qui a montré sa valeur ajoutée lors du déroulement des premières missions de la PESD en 2003-2004. L'UE est donc arrivée à développer un modèle de puissance libérale pour s'affirmer sur la scène internationale, en prenant ainsi les distances du modèle américain de puissance au sens réaliste du terme.

Ces réflexions nous amènent à prendre en considération les relations transatlantiques pour voir dans quelle mesure elles ont une influence positive ou négative dans l'affirmation du rôle global de l'UE.

Ce que nous avons constaté, au cours de notre travail, c'est que la redéfinition du lien transatlantique depuis la fin de la Guerre froide divise les Européens et représente un obstacle à l'affirmation de l'UE sur la scène internationale.

Toutefois, nous avons aussi vu comment l'analyse des rapports entre les Etats-Unis et l'UE permet aux Européens de pousser la réflexion sur les responsabilités que l'UE doit assumer dans le monde. C'est là l'un des moteurs pour l'approfondissement de la dimension extérieure de l'UE. L'intervention des Etats-Unis lors des crises en ex-Yougoslavie et au Kosovo a montré aux Européens la nécessité que l'UE développe une action extérieure commune qui puisse aussi inclure une dimension militaire. Cela a fait prendre conscience des responsabilités des Européens vis-à-vis des territoires situés à leur périphérie. Il était regrettable que l'UE ne soit pas en mesure de gérer une crise dans les pays voisins.

De la même façon l'unilatéralisme américain, qui s'est affirmé d'une manière éclatante pendant les guerres en Afghanistan et en Irak, ne pourrait-il pas devenir l'élément de départ pour un nouvel approfondissement du rôle global de l'UE ?

Les conséquences négatives de cette politique unilatérale commencent à être perçues. A plus d'un an et demi de la fin officielle du conflit en Irak, la situation est loin d'être réglée.

Le texte de Solana *Une Europe plus sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité* est le document pionnier, qui montre comment l'exigence d'un ordre international multilatéral demande une Union européenne acteur global.

Est-ce que les Européens seront capables de répondre à ce défi ? Quelle pourrait être la portée de l'intervention de l'UE par rapport à l'Irak à travers la « mission intégrée » Eujust Lex visant à former des cadres policiers et des magistrats irakiens ?

Ces dernières réflexions nous amènent à trouver une réponse à notre question de départ. L'UE aujourd'hui est un acteur global « sur petite échelle », dans la mesure où elle est capable d'agir seulement d'une façon ponctuelle dans des crises « périphériques », lorsque les Etats-Unis n'interviennent pas. Cela n'est pas suffisant pour affirmer que l'UE est une puissance globale sur la scène internationale.

L'UE possède toutes les potentialités pour agir en tant qu'acteur global, « sur large échelle », c'est-à-dire lors des crises internationales très graves, où les Etats-Unis sont engagés directement. Pour que ce scénario se réalise à l'avenir, l'UE doit :

- Rendre plus efficace et plus flexible le système décisionnel en matière de PESC et de PESD, bien que l'introduction du modèle des coopérations renforcées et des coopérations structurées représente une avancée considérable.

- Engager un débat sérieux sur les rapports entre l'UE et les Etats-Unis, dont les conclusions doivent être insérées dans les Traités. Cela représenterait le document de base pour la définition de la stratégie de l'UE en matière de politique extérieure, de sécurité et de défense et devrait avoir une force juridique contraignante, pour éviter toute « tentation » bilatérale.

Il est évident que nous sommes loin de ces objectifs. Toutefois, nous devons constater l'existence d'une prise de conscience de la part de certains pays de l'UE et de la majorité de l'opinion publique européenne du danger représenté par l'unilatéralisme américain. Cela reste un point de départ pour réaffirmer l'importance des valeurs de l'UE et l'urgence qu'elle assume ses responsabilités dans la définition d'un nouvel ordre multilatéral.

## Bibliographie

### *Sources et sites Internet*

#### **Sources (par ordre chronologique) :**

SOMMET FRANCO-BRITANNIQUE, *Déclaration de Saint-Malo*, Saint-Malo, 4 décembre 1998.

*Les Traités de Rome, Maastricht et Amsterdam : le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne modifiés par le Traité d'Amsterdam : textes comparés*, Paris, La Documentations française, 1999.

CONSEIL EUROPEEN, *Rapport de la Présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense*, Cologne, 3-4 juin 1999.

CONSEIL EUROPEEN, *Conclusions de la Présidence*, Cologne, 3-4 juin 1999.

CONSEIL EUROPEEN, *Conclusions de la Présidence*, Nice, 7-9 décembre 2000.

CONSEIL EUROPEEN, *Conclusions de la Présidence*, Laeken, 14-15 décembre 2001.

CONSEIL EUROPEEN, *Déclaration de Laeken*, Laeken, 14-15 décembre 2001.

*Traité sur l'Union européenne* (version consolidée), in *Journal officiel des Communautés européennes*, no C 325 du 24 décembre 2002.

*Les Traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice : le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne modifiés par le Traité de Nice : textes comparés*, Paris, La Documentation française, 2002.

SOLANA, Javier, *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, Conseil européen de Bruxelles, 12 décembre 2003, voir : <http://.ue.eu.int/solana>.

*Projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe*, in Journal officiel des Communautés européennes, No C 169 du 18 juillet 2003.

CONSEIL EUROPEEN, *Conclusions de la Présidence*, Bruxelles, 12-13 décembre 2003.

CONSEIL EUROPEEN, *Conclusions de la Présidence*, Bruxelles, 17-18 juin 2004.

*Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, in Journal Officiel des Communautés européennes, No C 310 du 16 décembre 2004.

CONSEIL EUROPEEN, *Rapport de la Présidence sur la PESD*, Bruxelles, 17 décembre 2004.

### **Principaux sites Internet**

Bulletin de l'Union européenne :  
[www.europa.eu.int/abc/doc/off/bull/fr/welcome.htm](http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/bull/fr/welcome.htm)

Conclusions du Conseil européen :  
[www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm](http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm)



Conseil européen :  
[www.un.eu.int](http://www.un.eu.int)

Convention européenne :  
[www.european-convention.eu.int](http://www.european-convention.eu.int)

European Policy Centre:  
[www.theepc.net/home.asp](http://www.theepc.net/home.asp)

European Union Institute for Security Studies  
[www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)

Fondation Robert Schuman :  
[www.robert-schuman.org](http://www.robert-schuman.org)

France Diplomatie :  
[www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

Ministère français de la Défense :  
[www.defense.gouv.fr/](http://www.defense.gouv.fr/)

Ministère italien de la Défense :  
[www.difesa.it](http://www.difesa.it)

Union européenne :  
[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Nations Unies:  
[www.un.org](http://www.un.org)

*Ouvrages et articles*

ALIBERT, Christiane, « L'Union européenne face au Kosovo : acteur ou spectateur ? », *Actes du colloque « La Défense européenne »* organisé le 01/02/2002, *Centre d'études européennes (Faculté de droit Lyon III) et Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (Faculté Jean MONNET, Paris XI)*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 143-178.

AOUN, Elena, « European Foreign Policy and the Arab-Israeli Dispute: Much Ado About Nothing? », *European Foreign Affairs Review*, Volume 8, Issue 3, Autumn 2003, pp. 289-312.

ASMUS, Ron, et *al.*, « One Year on : Lessons from Iraq », *Cahiers de Chaillot*, No 68, mars 2004.

BACOT-DECRIAUD, Michèle, « La PESC : une dynamique en panne », in BUFFOTOT, Patrice (sous la direction de), *La défense en Europe : les adaptations de l'après Guerre froide*, Paris, La Documentation française, 1998, pp. 221-234.

BACOT-DECRIAUD, Michèle, « La PESC après Amsterdam : des moyens accrus, une mise en œuvre encore hésitante », in BUFFOTOT, Patrice (sous la direction de), *La défense en Europe : nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, Paris, La Documentation française, 2001, pp. 247-256.

BAEV, Pavel, et *al.*, « Le Sud Caucase, un défi pour l'Europe », *Cahiers de Chaillot*, No 65, décembre 2003.

BAVEREZ, Nicolas, « Repenser la défense », *Commentaire*, Volume 24, No 96, hiver 2001-2002, pp. 795-802.

BEHR, Timo, « L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ? », *Groupe d'Etudes et de Recherches Notre Europe*, Etudes et recherches No 29, novembre 2003.

BERTRAM, Christoph, « The International System », in ASMUS, Ron, et *al.*, « One Year on : Lessons from Iraq », *Cahiers de Chaillot*, No 68, mars 2004, pp. 18-19.

BISCOP, Sven, COOLSAET, Rik, « The World is the Stage. A Global Security Strategy for the European Union », *Groupe d'Etudes et de Recherches Notre Europe*, Policy Paper No 8, décembre 2003.

- BOZO, Frédéric, « 1947-2001: la régression multilatérale », *Commentaire*, Volume 26, No 104, hiver 2003-2004, pp. 865-869.
- BRAILLARD, Philippe, « La situation de la sécurité en Europe », in ESPOSITO, Frédéric, SCHWOK, René (sous la direction de), *La sécurité en Europe : vers une flexibilité interinstitutionnelle ?*, Actes du colloque de Latsis, Genève, Georg, 1997, pp. 21-25.
- BUFFOTOT, Patrice, « Un engagement européen actif », in BUFFOTOT, Patrice (sous la direction de), *La défense en Europe : nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, Paris, La Documentation française, 2001, pp. 97-117.
- BUFFOTOT, Patrice (sous la direction de), *La défense en Europe : nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, Paris, La Documentation française, 2001.
- BUFFOTOT, Patrice (sous la direction de), *La défense en Europe : les adaptations de l'après Guerre froide*, Paris, La Documentation française, 1998.
- BUFFOTOT, Patrice (sous la direction de), *La défense en Europe : de la guerre du Golfe au conflit yougoslave*, Paris, La Documentation française, 1995.
- CHRYSOCHOOU, Dimitris N., et al., *Theory and Reform in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2003.
- DANNREUTHER, Roland, *European Union Foreign and Security Policy: towards a Neighborhood Strategy*, London, Routledge, 2004.
- DASSU, Marta, « The International System », in ASMUS, Ron, et al., « One Year on : Lessons from Iraq », *Cahiers de Chaillot*, No 68, mars 2004, pp. 37-39.
- DELCOURT, Barbara, REMACLE, Eric, « La guerre en ex-Yougoslavie : l'Europe véritable acteur ou simple figurant ? », in BUFFOTOT, Patrice (sous la direction de), *La défense en Europe : les adaptations de l'après Guerre froide*, Paris, La Documentation française, 1998, pp. 265-284.
- DEN BOER, Monica, MONAR, Jörg, « 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor », *Annual Review of the EU 2001/2002*, *Journal of Common Market Studies*, Oxford, Blackwell Publishing, 2002, pp. 11-28.

- DE WIJK, Rob, « The European Union's Role as a Global Actor », in ASMUS, Ron, et *al.*, « One Year on : Lessons from Iraq », *Cahiers de Chaillot*, No 68, mars 2004, pp. 45-47.
- DIEZ de VELASCO VALLEJO, Manuel, « Organisation de coopération à vocation militaire. L'organisation du Traité de l'Atlantique du Nord », in *Les organisations internationales*, Paris, Economica, 2002, pp. 505-520.
- DUKE, Simone, « CESDP and the EU Response to 11 September: Identifying the Weakest Link », *European Foreign Affairs Review*, Volume 7, Issue 2, Summer 2002, pp. 153-169.
- DUMOND, Jean-Michel, SETTON, Philippe, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La Documentation française, 1999.
- DUMOULIN, André, et *al.*, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- EHRHART, Hans-Georg, « Quel modèle pour la PESC ? », *Cahiers de Chaillot*, No 55, octobre 2002.
- ESPOSITO, Frédéric, SCHWOK, René (sous la direction de), *La sécurité en Europe : vers une flexibilité interinstitutionnelle ?*, *Actes du colloque de Latsis*, Genève, Georg, 1997.
- GNESOTTO, Nicole, *La puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- GNESOTTO, Nicole, et *al.*, *Shift or Rift ? Assessing US-EU Relations after Iraq*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2003.
- GNESOTTO, Nicole, « Sur le rôle mondial de l'Union », in ASMUS, Ron, et *al.*, « One Year on : Lessons from Iraq », *Cahiers de Chaillot*, No 68, mars 2004, pp. 53-55.
- GNESOTTO, Nicole, « L'Europe et les Etats-Unis : vision du monde, vision de l'autre », *Commentaire*, Volume 27, No 105, printemps 2004, pp. 17-27.
- GOMPERT, David C., LARRABEE, F. Stephen, *America and Europe : a Partnership for a New Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- GORAND, François, « La défense européenne après Helsinki », *Commentaire*, Volume 23, No 89, printemps 2000, pp. 5-13.

HANLEY, David, « Le conflit au Kosovo : leçons tirées par les Alliées », in KLEIN, Jean (sous la direction de), *Vers une politique de sécurité et de défense. Défis et opportunités*, Paris, Economica, 2003, pp. 237-253.

HILL, Christopher, « Closing the Capabilities-Expectations Gap? », in PETERSON, John, SJURSEN, Helene, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998, pp. 18-38.

HILL, Christopher, « Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP », in ZIELONKA, Jan, *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague, Kluwer Law International, 1998, pp. 35-51.

HILL, Christopher, « The EU's Capacity for Conflict Prevention », *European Foreign Affairs Review*, Volume 6, Issue 3, Autumn 2001, pp. 315-333.

JAEGER, Thomas, « Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the CFSP », *European Foreign Affairs Review*, Volume 7, Issue 3, Autumn 2002, pp. 297-316.

JOUBERT, Jean-Paul, « La Russie et la sécurité européenne », *Actes du colloque « La Défense européenne »* organisé le 01/02/2002, Centre d'études européennes (Faculté de droit Lyon III) et Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (Faculté Jean MONNET, Paris XI), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 217-225.

KAGAN, Robert, « Puissance et faiblesse », *Commentaire*, Volume 25, No 99, automne 2002, pp. 517-535.

KEUKELEIRE, Stephan, « Directorates in the CFSP/CESDP of the European Union: a Plea for a "Restricted Crisis Management Group" », *European Foreign Affairs Review*, Volume 6, Issue 1, Spring 2001, pp. 75-101.

KLEIN, Jean (sous la direction de), *Vers une politique de sécurité et de défense. Défis et opportunités*, Paris, Economica, 2003.

LEINEN, John, « The Iraki War and its Consequences for Europe and its Relationships in the World », *The Federalist Debate*, Year XVI, Number 2, July 2003.

LE MORZELLE, Joëlle, « Les conditions d'existence d'une véritable défense européenne », *Actes du colloque « La Défense*

européenne » organisé le 01/02/2002, *Centre d'études européennes (Faculté de droit Lyon III) et Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (Faculté Jean MONNET, Paris XI)*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 257-271.

LHUISSIER, Jean-Marie, « Le Kosovo. Leçons pour la défense », *Commentaire*, Volume 23, No 90, été 2001, pp. 301-310.

MAURY, Jean-Pierre, « L'édification de la Politique européenne commune de sécurité et de défense depuis 1998 », *Actes du colloque « La Défense européenne »* organisé le 01/02/2002, *Centre d'études européennes (Faculté de droit Lyon III) et Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (Faculté Jean MONNET, Paris XI)*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 1-21.

MENON, Anand, LIPKIN, Jonathan, « Les attitudes européennes et relations transatlantiques. Une vision analytique », *Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe*, Etudes et recherches No 26, mai 2003.

MISSIROLI, Antonio, « The European Union: Just a Regional Peacekeeper? », *European Foreign Affairs Review*, Volume 8, Issue 4, Winter 2003, pp. 493-503.

MORAVCSIK, Andrew, « European Union's Role as a Global Actor », in ASMUS, Ron, et *al.*, « One Year on : Lessons from Iraq », *Cahiers de Chaillot*, No 68, mars 2004, pp. 189-192.

MOREAU DEFARGES, Philippe, *Les institutions européennes*, Paris, Dalloz, 2001, Ve édition.

MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela, « The New CFSP and the ESDP Decision-Making System of the European Union », *European Foreign Affairs Review*, Volume 7, Issue 3, Autumn 2002, pp. 257-282.

MUSU, Costanza, « European Foreign Policy: A Collective Policy or a Policy of "Converging Parallels" ? », *European Foreign Affairs Review*, Volume 8, Issue 1, Spring 2003, pp. 35-49.

ORTEGA, Martin, « L'intervention militaire et l'Union européenne », *Cahiers de Chaillot*, No 45, mars 2001.

PAYE, Olivier, REMACLE, Eric, « L'Union européenne et les organisations internationales à l'épreuve », in BUFFOTOT, Patrice (sous la direction de), *La défense en Europe : de la guerre du Golfe*

*au conflit yougoslave*, Paris, La Documentation française, 1995, pp. 203-214.

PETERSON, John, « Introduction. The European Union as a Global Actor », in PETERSON, John, SJURSEN, Helene, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998, pp. 3-17.

PETERSON, John, SJURSEN, Helene, « Conclusion. The Myth of the CFSP? », in PETERSON, John, SJURSEN, Helene, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998, pp. 169-185.

PHILIPPART, Eric, « Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie », *Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe*, Etudes et recherches No 22, mars 2003.

PIANA, Claire, « The EU's Decision-Making Process in the CFSP: the Case of the FYROM », *European Foreign Affairs Review*, Volume 7, Issue 2, Summer 2002, pp. 209-226.

PIROTTE, Olivier, « La nouvelle politique américaine et l'Europe », *Actes du colloque « La Défense européenne »* organisé le 01/02/2002, *Centre d'études européennes (Faculté de droit Lyon III) et Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (Faculté Jean MONNET, Paris XI)*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 179-215.

REGELSBERGER, Elfriede, et al., *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and beyond*, London, Lynne Rienner Publisher, 1997.

ROPER, John, « A European Comment », in GOMPERT, David C., LARRABEE, F. Stephen, *America and Europe : a Partnership for a New Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 218-230.

ROPER, John, « Two Cheers for Mr. Blair? The Political Realities of European Defence Co-operation », *Annual Review of the EU 1999/2000, Journal of Common Market Studies*, Oxford, Blackwell Publishing, 2000, pp. 7-24.

SAWKA, Richard, STEVENS, Anne, *Contemporary Europe*, London, Macmillan Press, 2000.

SCHMITT, Burkard, « L'UE et l'armement. Quelle agence dans quel marché ? », *Cahiers de Chaillot*, No 63, août 2003.

SCHWOK, René, LEVRAT, Nicolas, « La Constitution de 2004 permettra-t-elle davantage d'identification des citoyens à l'UE ? Une évaluation critique », *Annales d'études européennes*, Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, 2005, pp. 57-73.

SHEPHERD, Alistair J. K., « Top-Down or Bottom-Up: Is Security and Defence Policy in the EU a Question of Political Will or Military Capability? », *European Security*, Volume 9, No 2, Summer 2002, pp. 13-30.

SHEPHERD, Alistair J. K., « The European Union's Security and Defence Policy: A Policy without Substance? », *European Security*, Volume 12, No 1, Spring 2003, pp. 39-63.

SICILIANOS, Linos-Alexandre, « L'autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force armée : une tentative d'évaluation », *RGDIP*, 2002, Tome 106, No 1, pp. 5-50.

SLOAN, Stanley, « Les Etats-Unis et la défense européenne », *Cahiers de Chaillot*, No 39, avril 2000.

TERCINET, Josiane, « L'Union européenne et la gestion des crises », *Actes du colloque « La Défense européenne »* organisé le 01/02/2002, *Centre d'études européennes (Faculté de droit Lyon III) et Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (Faculté Jean MONNET, Paris XI)*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 119-141.

TERPAN, Fabien, *La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

TODOROV, Tzvetan, *Le nouveau désordre mondial. Réflexions d'un Européen*, Paris, Robert Laffont, 2003.

TREACHER, Adrian, « From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation », *European Foreign Affairs Review*, Volume 9, Issue 1, Spring 2004, pp. 49-66.

VAN OUDENAREN, John, « Europe as a Partner », in GOMPERT, David C., LARRABEE, F. Stephen, *America and Europe : a Partnership for a New Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 104-142.



VASCONCELOS, Alvaro, « The European Union's Role as a Global Actor », in ASMUS, Ron, et *al.*, « One Year on : Lessons from Iraq », *Cahiers de Chaillot*, No 68, mars 2004, pp. 123-124.

VILBOUX, Nicole, « Le débat sur la PESD aux États-Unis », in KLEIN, Jean (sous la direction de), *Vers une politique de sécurité et de défense. Défis et opportunités*, Paris, Economica, 2003, pp. 297-318.

ZIELONKA, Jan, *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague, Kluwer Law International.