



HAL
open science

L'action extérieure de l'Union européenne : nouvelle forme de puissance ou forme d'impuissance ?

Jean-Denis Mouton

► **To cite this version:**

Jean-Denis Mouton. L'action extérieure de l'Union européenne : nouvelle forme de puissance ou forme d'impuissance?. 10th ECSA-C biennial L'Europe et la paix, May 2014, Montréal Canada. hal-01646325

HAL Id: hal-01646325

<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-01646325v1>

Submitted on 4 Dec 2017

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

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

L'action extérieure de l'Union européenne ; nouvelle forme de puissance ou forme d'impuissance ?

Jean-Denis Mouton

Les jugements que l'on peut porter sur la puissance incarnée par l'Union européenne oscillent entre deux pôles radicalement opposés. D'un côté, on peut soutenir que les Européens « ont abandonné le monde anarchique de Hobbes pour entrer dans le paradis post-moderne de Kant. » L'Union européenne vivrait dans « un système post-moderne » dans lequel la raison d'état, le recours à la force, les ruses de l'art de gouverner auraient été remplacés par « la conscience morale » ; on peut alors identifier cette Europe à Venus, face aux grandes puissances qui resteraient du côté de Mars (Robert KAGAN, *La Puissance et la Faiblesse*, Ed. Plon, 2003). A ce constat d'impuissance, répond une analyse selon laquelle l'Union européenne aurait réussi à développer une vision de la puissance différente des Etats traditionnels et que certains ont joliment qualifiée de « puissance tranquille » (voir Tzvetan TODOROV, *Le Nouveau désordre mondial, Réflexions d'un européen*, Ed. Robert Laffont, Paris, 2003).

Il est en tout cas clair que le type d'influence, que l'Union européenne essaye d'exercer sur la scène internationale, est intimement lié à un traumatisme initial : l'échec de la Communauté Européenne de Défense, qui voulait adosser une défense commune sur une politique étrangère commune et que les Français, pourtant à l'origine du projet, refusèrent. Ce traumatisme initial allait durablement réduire la politique extérieure de l'Union à être un prolongement de son ambition économique. Cependant, les différentes étapes « constituantes » de la construction européenne vont tenter de dégager peu à peu une véritable politique étrangère par rapport à cet engluement économique originel. De ce point de vue, on peut évoquer une avancée institutionnelle progressive visant à faciliter l'émergence d'une véritable politique étrangère. Pourtant, les insuffisances originelles et structurelles de l'Union européenne, les intérêts différents des Etats qui la composent, peuvent faire douter de l'efficacité de cette volonté. Le fait est qu'aujourd'hui, et malgré les dernières avancées permises par le Traité de Lisbonne, l'Union européenne reste principalement une puissance civile. Il n'est pas cependant impossible de supposer que, même si l'Union n'est pas un Etat et ne le sera probablement jamais, certains moyens pourraient être mis en œuvre pour lui permettre d'exercer une puissance qui se rapprocherait de celle d'un acteur global des relations internationales.

- I) Un renforcement institutionnel progressif en vue de faire émerger une véritable politique étrangère

Si l'échec de la CED installa durablement la Communauté Economique Européenne dans la construction d'une politique extérieure dérivée de la réalisation d'un marché commun, au fur et à mesure de la révision des Traités fondateurs de la Communauté puis de l'Union, apparut une réelle tentative de mettre sur pied une politique étrangère qui se détache de ce caractère économique initial. On peut, de ce point de vue, probablement distinguer trois phases « constituantes ».

- I-1 Jusqu'au Traité de Maastricht, une politique extérieure dérivée de la réalisation d'un marché commun

Et tout d'abord le Traité de Rome va permettre à la Communauté Economique Européenne d'exercer certaines compétences externes, mais qui ne sont que le prolongement de la réalisation d'un marché commun. A l'évidence, la première phase et le premier élément

de la réalisation d'un marché commun, c'est-à-dire la réalisation d'une Union douanière, supposaient des accords internationaux, dans un cadre bilatéral ou multilatéral, avec les Etats tiers à la Communauté. Mais ce sont aussi les premières politiques communautaires, c'est-à-dire des politiques qui sont pour partie transférées à la Communauté, qui vont également comporter un volet externe nécessaire. En premier lieu, il s'agit évidemment de la politique commerciale commune qui, avec la réalisation de l'Union douanière, constitue le noyau dur du marché commun. Mais la politique agricole commune, qui fut une des politiques initialement la plus communautarisée, nécessita aussi des accords internationaux. Une politique comme celle des transports, qui fait aussi partie des compétences, certes partagées, entre la Communauté et ses Etats membres, dès l'origine, a aussi un prolongement international. Il convient de s'arrêter d'ailleurs sur la politique des transports, car elle va donner lieu, de la part de la Cour de justice de Luxembourg, à une fameuse application de la théorie des compétences implicites, qui va permettre de faire apparaître des pouvoirs non prévus par le traité mais nécessaires à la réalisation des missions octroyées à la Communauté. L'arrêt AETR (CJCE, 31 mars 1971, aff. n°22/70) permet de reconnaître que la Communauté a un pouvoir en matière de transports internationaux et la Cour de justice, à partir de cet arrêt, même si elle nuancera cette position par la suite, va développer un véritable parallélisme entre compétences internes et compétences externes de la Communauté. La fameuse clause de flexibilité qui permet au législateur communautaire, à l'unanimité, de faire apparaître des pouvoirs non prévus explicitement par le Traité, va aussi être utilisée afin de développer les compétences externes de la Communauté ; c'est ainsi que fut reconnue la compétence de la Communauté pour la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers, avant d'être « constitutionnalisée » par le Traité de Nice. Mais la capacité pour la Communauté Economique Européenne, de conclure des accords d'association avec des Etats tiers qui présentent pour elle un intérêt particulier, économique, géopolitique, va aussi être un moyen, dès l'origine, de développer une forme de politique extérieure, qui dans ce cas, n'est déjà plus tout à fait strictement liée à une dimension purement commerciale et économique, puisque ces accords comportent à l'évidence une dimension politique.

C'est l'Acte Unique Européen, qui en 1987, va participer d'une première tentative de détacher quelque peu la politique extérieure de l'Union de cette dimension purement économique. D'abord parce que ce nouveau Traité fondateur accorde de nouvelles compétences à la Communauté Economique Européenne, qui nécessitent aussi un prolongement externe, et qui ne sont pas strictement de caractère économique : c'est par exemple le cas de la politique de l'environnement. Mais surtout, l'Acte Unique Européen va formaliser une pratique apparue auparavant, qui consiste, pour les Ministres des affaires étrangères des Etats membres de la Communauté, à se réunir pour adopter des positions communes sur des questions de politique étrangère, en utilisant le cadre institutionnel communautaire, même s'il ne s'agit pas alors d'actes communautaires. L'Acte Unique Européen, en effet, reconnaît et commence à institutionnaliser la Coopération Politique Européenne, apparue dans la pratique. Mais le Traité de Maastricht allait de ce point de vue, réaliser, conformément à la méthode de l'intégration fonctionnelle, un véritable saut qualitatif.

I-2 Le Traité de Maastricht, une politique extérieure liée au développement d'une Union économique et à l'apparition d'une Union politique

L'Acte Unique Européen, en fournissant les bases de la réalisation d'un véritable marché intérieur, nécessitait la mise en place d'une Union Economique et Monétaire. Cette ambition qui fut réalisée par le Traité de Maastricht, allait permettre à la Communauté d'acquérir des compétences nouvelles ou de formaliser des compétences déjà apparues dans la pratique. Ainsi en fut-il de la coopération au développement, qui avait déjà émergé comme politique

communautaire avant le Traité de Maastricht, mais que celui-ci officialisa et renforça. D'ailleurs à son tour, cette compétence allait faire apparaître une politique d'aide humanitaire qui peu à peu s'autonomisa, ce que reconnaîtra plus tard le Traité de Lisbonne. Et puis, bien entendu, la création d'une Union Economique et Monétaire, avec la perspective, pour les Etats entrant dans le système de l'euro, d'une politique monétaire transférée au niveau de l'Union, sera aussi l'occasion de développer d'autres pouvoirs internationaux (ainsi par exemple, des accords de change avec les Etats tiers). Mais, le Traité de Maastricht, ne s'arrêta pas à cette dimension économique et monétaire, mais fut l'occasion pour les Etats membres de l'Union de développer des politiques nouvelles, dont le lien avec l'économie, sera de plus en plus ténu. C'est déjà le cas de l'éducation et de la santé, qui, apparaissant comme compétences d'appui dans le Traité de Maastricht, vont aussi avoir des prolongements externes. C'est aussi le cas du troisième pilier, c'est-à-dire, la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, par une coopération judiciaire, policière, douanière... Ce troisième pilier va aussi nécessiter des instruments ayant une dimension internationale.

Mais c'est surtout le deuxième pilier qui va constituer une révolution, en tout cas apparente, dans le développement, au profit de l'Union, d'une véritable politique étrangère : il s'agit évidemment de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, qui est une des facettes de l'Union politique voulue par le Traité de Maastricht. Les Etats membres de l'Union, une quarantaine d'années après l'échec de la CED, tentaient de recréer les conditions de possibilité d'une politique étrangère commune, avec la perspective aussi d'un volet de défense commune. Certes, cette tentative apparaissait timide, si l'on considère que le deuxième pilier reposait sur des mécanismes à caractère essentiellement intergouvernemental qui s'éloignaient du schéma des politiques communautaires. Le rôle du Conseil Européen, qui réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de l'Union, ainsi que la nature des actes adoptés au titre de la PESC, illustrent à l'évidence ce caractère dérogatoire au droit communautaire. Mais il s'agissait d'un début, que les Traités successifs, à savoir le Traité d'Amsterdam et le Traité de Nice, tentèrent d'améliorer. De ce point de vue, le Traité de Lisbonne, dans la foulée du Traité établissant une constitution pour l'Europe, est animé par une volonté de réforme nettement plus ambitieuse.

I-3 Le Traité de Lisbonne, un renforcement institutionnel décisif pour une véritable politique étrangère ?

A première vue, le Traité de Lisbonne apparaît comme une étape « constituante » importante, dans la perspective de permettre à l'Union de développer une véritable politique étrangère.

Sur un plan strictement institutionnel, le Traité de Lisbonne réforme les institutions de l'Union pour permettre ce développement. Et tout d'abord le Conseil européen, qui depuis le Traité de Maastricht, constitue l'organe d'impulsion d'une politique étrangère et de sécurité commune, est confirmé dans cette fonction (articles 22, 24, 26 du TUE). La création d'un Président du Conseil européen, qui « assure, 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 » est une autre façon de renforcer le Conseil européen lui-même dans ce domaine. En ce qui concerne le Conseil, les articles 24, 26 par. 2, 29 notamment, le confirment aussi dans son rôle en matière de politique étrangère et de sécurité commune. La distinction d'une formation du Conseil affaires étrangères, présidée alors par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, constitue aussi une affirmation de ce rôle en parachevant la distinction entre la politique extérieure de l'Union qui relève de la politique étrangère et de sécurité commune, et les autres aspects de la politique extérieure de l'Union qui sont décidés par le Conseil réuni en formations spécialisées. Mais ce sont surtout les créations institutionnelles du Traité de Lisbonne spécifiques à la politique étrangère qui

illustrent son importance quant à la volonté apparente de permettre à l'Union de la développer. La mise en place du Haut représentant, qui a pour mission « de conduire la politique étrangère et de sécurité commune » (article 18 par. 2 TUE), est évidemment, de ce point de vue, la plus significative. Son importance se traduit non seulement par le fait qu'il préside le Conseil affaires étrangères mais aussi qu'il est le vice président de la Commission. S'il joue donc un rôle éminent en matière de politique étrangère et de sécurité commune, autrement dit si la mission du Haut représentant est de contribuer directement aux propositions sur la politique étrangère et en même temps d'être chargé de sa mise en œuvre, il doit aussi « veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union » (article 18 par. 4 TUE). En tant que président du Conseil affaires étrangères il doit rechercher une position commune entre les Etats membres, en tant que vice président de la Commission il est garant de l'intérêt général de l'Union européenne. Il personnifie la politique étrangère de l'Union européenne à travers cette double casquette, qui révèle qu'il est un compromis entre une logique intergouvernementale et une logique communautaire, expression d'un certain réalisme pour permettre à l'Union de jouer un rôle international.

Le Haut représentant, selon l'article 27 paragraphe 3 du TUE « dans l'accomplissement de son mandat (...) s'appuie sur un Service Européen pour l'Action Extérieure ». En quelque sorte, le Service Européen pour l'Action Extérieure est « le bras armé » du Haut représentant pour développer une politique étrangère. Le Service Européen pour l'Action Extérieure est une institution au sens budgétaire mais pas au sens des traités. Sa structure fait apparaître un secrétariat général exécutif et le personnel de ce Service Européen pour l'Action Extérieure est issu des départements correspondants de la Commission européenne (DG Relex), du secrétariat général du Conseil et des services diplomatiques des Etats membres. Là encore, cette composition révèle que la finalité est de réaliser une connexion entre la diplomatie nationale et la diplomatie supranationale, qui représente les intérêts de l'Union. Mais il faut aussi mettre en évidence, dans l'objectif de renforcer la politique extérieure de l'Union européenne, le rôle du Comité Politique et de Sécurité, qui, selon l'article 38 du TUE « suit la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci, du Haut représentant pour l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou de sa propre initiative ». Enfin, il est nécessaire de compléter ce tableau institutionnel par la mention d'une Agence Européenne de Défense dont le rôle est d'améliorer les capacités de défense, de recherche, d'armement des Etats membres, en identifiant les besoins opérationnels et en promouvant des mesures pour les satisfaire (article 42 et 45 du TUE).

Mais le renforcement institutionnel opéré par le Traité de Lisbonne, en vue de faire émerger une politique étrangère, se traduit aussi par l'ouverture à cette politique de la procédure de coopération renforcée ; même si les conditions de mise en œuvre sont elles-mêmes dans ce cas renforcées (notamment par la nécessité que le Conseil accorde l'autorisation à l'unanimité). Et puis il y a aussi la coopération structurée permanente qui selon l'article 42 par. 6, permet aux « Etats membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes » de l'établir ; conformément à la procédure prévue par le Protocole sur la coopération structurée permanente.

Au-delà de ces aménagements institutionnels, le Traité de Lisbonne confère à la politique étrangère et de sécurité commune, une ambition qui est plus claire. L'article 21 du TUE définit l'action de l'Union sur la scène internationale, par référence aux principes sur lesquels elle doit reposer (démocratie, Etat de droit, droits de l'Homme, respect des principes de la Charte des Nations-Unies et du droit international). Ce même article dispose aussi que l'Union définit et mène des politiques communes et des actions afin de concrétiser ces

principes, de préserver la paix, de prévenir les conflits, d'encourager la suppression des obstacles au commerce international, de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'environnement, de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale. Autrement dit, le Traité de Lisbonne semble ouvrir la voie à une volonté de faire de l'Union européenne, un acteur global dans les relations internationales. Mais l'Union européenne en prend-elle vraiment le chemin ?

II) L'Union européenne, vers l'affirmation d'un acteur global ?

L'évolution du cheminement de l'Europe, vers une puissance globale, suppose d'examiner si les valeurs placées au fronton de l'action extérieure de l'Union par le Traité de Lisbonne, reçoivent une certaine concrétisation dans la société internationale. Elle suppose aussi de caractériser les canaux par lesquels passe cette éventuelle influence. Les succès et insuffisances alors mis en évidence amènent à réfléchir sur les solutions à préconiser.

II-1 La concrétisation des valeurs défendues par l'Union sur la scène internationale

Examinons successivement les questions de l'environnement, des droits de l'Homme, et de la préservation de la paix.

L'article 191 par. 1 TFUE fixe à la politique de l'Union, dans le domaine de l'environnement, « la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique. » Quant à l'article 191 par. 4, il dispose « Dans le cadre de leurs compétences respectives, l'Union et les Etats membres coopèrent avec les Etats tiers et les organisations internationales compétentes ». Cette formulation fait évidemment ressortir que la compétence environnementale externe est une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres. La capacité d'influence de l'Union sur la scène internationale, s'agissant de ce domaine d'action, pour lequel les Etats membres n'ont pas nécessairement la même vision (de ce point de vue, il est commun d'opposer les Etats du Nord de l'Union aux Etats du Sud), dépend donc déjà de l'exercice concret du partage de compétences entre l'Union et les Etats membres. Or, la Cour de justice ayant admis que, lorsqu'une compétence présente un caractère non exclusif « les Etats membres restent en droit de souscrire eux-mêmes des engagements à l'égard des Etats tiers, collectivement ou unilatéralement » (CJCE, 2 mars 1994, Parlement européen/Conseil, aff. C 316/91), cela signifie en pratique qu'en matière d'environnement, tous les accords multilatéraux sont conclus sous la forme d'accords mixtes, ce qui a pour conséquence de rendre plus difficile l'affirmation de l'Union comme acteur autonome sur la scène internationale. Ceci étant, l'Union apparaît cependant comme jouant un « rôle positif et constructif (...) en tant que partenaire de premier plan dans la protection de l'environnement à l'échelle planétaire et dans la recherche du développement durable » (comme le rappelait la Décision 1600/2002/CE établissant le 6^{ème} programme d'action communautaire pour l'environnement). L'Union européenne est actuellement partie à plus d'une trentaine de conventions et d'accords internationaux en matière d'environnement. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, elle participe activement aux négociations conduisant à l'adoption d'accords environnementaux multilatéraux et elle apparaît sur la scène internationale indiscutablement comme l'un des acteurs majeurs de la politique de protection de l'environnement. Il convient de rappeler qu'elle a joué un rôle décisif pour obtenir de la part de la Russie, la ratification du Protocole de Kyoto, ce qui a permis l'entrée en vigueur de celui-ci le 16 février 2005. La Communauté européenne a joué aussi un rôle décisif lorsqu'il s'est agi d'élaborer, à l'occasion du sommet mondial de l'ONU sur le

développement durable, une Déclaration et un plan de mise en œuvre. De même, lors de la conférence de Durban, fin 2011, l'Union européenne a joué un rôle important dans l'élaboration d'une feuille de route, qui devrait conduire l'ensemble des Etats à préparer un nouveau Traité international, lequel devrait être conclu en 2015 pour entrer en vigueur en 2020. Enfin, l'Union participe, en tant qu'observateur, à de nombreuses structures internationales dont le rôle est d'élaborer des conventions internationales dans le domaine de l'environnement : Commission Economique pour l'Europe des Nations unies ; Programme des Nations unies pour l'Environnement, Organisation Maritime Internationale.

S'agissant des droits de l'Homme, la volonté de l'Union européenne de peser sur la scène internationale apparaît évidente, si l'on considère à la fois la diversité des situations concernées et les moyens juridiques employés. Dès la fin des années 1980, la clause « droits de l'Homme » fut introduite dans l'Accord Lomé IV et dans l'Accord de coopération avec l'Argentine. Elle fit ensuite l'objet d'une inscription systématique dans les accords cadres signés avec les Etats tiers (accords de commerce et de coopération, accords d'association tels que les accords méditerranéens). Pour ce qui concerne l'Europe, en 1992 le Conseil déclare que le respect des principes démocratiques constitue un élément essentiel des accords entre la CEE et les Etats de l'OSCE, ce qui fut immédiatement concrétisé dans les accords conclus avec les Etats baltes et l'Albanie. La perspective d'une candidature à l'entrée dans l'Union européenne fut l'occasion, lors du Conseil européen de Copenhague en 1993, de mentionner les droits de l'Homme dans les critères politiques conditionnant une adhésion, avant que le Traité d'Amsterdam ne les « constitutionnalise », le respect des droits de l'Homme apparaissant alors comme une condition obligatoire pour accéder au statut d'Etats candidats. Mais ce sont également les conséquences de l'inscription de la clause droits de l'Homme qui ont été renforcées. Si, dans ses premières apparitions la référence aux droits de l'Homme était visée dans le préambule des Traités, son insertion dans les clauses des dits traités lui conféra une portée contraignante. Elle devint un « élément essentiel » de l'accord, ce qui ouvrait alors la faculté de prendre des mesures appropriées en cas de violation, telle que la possibilité de suspendre l'accord. Cette montée en puissance ne fut pas sans poser des problèmes en droit communautaire ; mais la Cour de justice a eu l'occasion, dans une affaire où un Etat membre contestait la base juridique retenue par la Communauté, de préciser que ce type de clause conférait à la Communauté, conformément au droit international, le pouvoir de suspendre l'accord quand un Etat tiers portait atteinte au respect des droits de l'Homme (CJCE, Portugal/Conseil, 3 décembre 1996, aff. C 268/14). C'est ainsi que les accords de Cotonou ayant succédé aux accords de Lomé ont élevé le respect des droits de l'Homme au rang d'élément essentiel, permettant en cas de violation, une suspension de l'accord.

Mais l'action de l'Union européenne en faveur des droits de l'Homme sur la scène internationale ne se concrétise pas seulement dans le cadre de sa politique conventionnelle ; elle peut s'exercer aussi dans le cadre de la PESC. Ainsi est-ce le cas lorsque l'Union prend des prises de position dans le cadre des organisations internationales ou face à une situation particulière. Et puis la PESD, à travers les opérations civiles, peut comporter aussi un volet droits de l'Homme. Le Haut représentant est d'ailleurs assisté d'un Représentant pour les droits de l'Homme, à qui revient la tâche de mener des actions spécifiques. La dimension déclaratoire de la PESC ainsi que la dimension opérationnelle de la PESD peuvent ainsi participer de l'exercice d'une influence internationale de la part de l'Union en faveur des droits de l'Homme. Comment en évaluer les résultats ? Un premier facteur à prendre en considération, qui vient relativiser cette influence tient aux rapports de force, économique, et politique ; faut-il s'étonner que l'accord de coopération avec la Chine ne comporte pas de clause droits de l'Homme ou encore que la clause droits de l'Homme ait empêché la conclusion d'accords avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande ? Par ailleurs, il convient de remarquer que, d'une manière générale, les sanctions liées à la violation des clauses droits de

l'Homme sont très peu mises en œuvre car elles peuvent être néfastes pour l'Union européenne, comme elles peuvent être néfastes, dans les Etats concernés, pour les populations. Au-delà des Etats concernés, la volonté rappelée par le Traité de Lisbonne de l'Union de contribuer à la défense des droits de l'Homme dans la société internationale, peut faire également l'objet d'une appréciation paradoxale. Il est indéniable que, lorsque la Cour de justice décide d'annuler des règlements mettant en œuvre, au niveau de l'Union, des mesures adoptées par le Conseil de sécurité dans la lutte anti-terroriste, pour atteinte aux droits fondamentaux (voir à ce sujet, CJCE, 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakat International Fondation/Conseil, aff. C 402 et 405/05), elle assure une sorte de modèle sur la scène internationale. Mais, d'un autre côté ce modèle contribue-t-il à contrebalancer les effets pervers de la mondialisation par un renforcement des valeurs relatives aux droits de l'Homme, bref à « domestiquer » la mondialisation ? Il est permis d'être plus mesuré dans la réponse que l'on peut apporter à cette question.

L'influence de l'Europe sur la valeur de la paix revêt d'emblée une forte originalité. C'est que la construction européenne tient sa justification profonde, on le sait, dans la recherche de la paix : « La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques (...) l'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre (...) » (Déclaration Schuman du 9 mai 1950). Et ainsi, la construction européenne de par son histoire, apparaît comme un modèle, cité en beaucoup d'autres circonstances, de réalisation de la paix. Mais, c'est précisément cette contribution au maintien des relations pacifiques qui alimente le constat ironique, d'une Europe-Venus face à Mars. Ce constat, en effet, part de l'idée que la recherche de la paix par l'Europe, serait moins le résultat d'une action, d'une volonté politique, que d'une nécessité liée à la raison d'être de la construction européenne. Conçue pour empêcher que ne se reproduisent des conflits dévastateurs entre Etats nations, l'intégration européenne tournerait le dos au principe de l'équilibre des forces et des ambitions hégémoniques des Etats nations. Ce rejet de la force, qui ferait partie en quelque sorte du logiciel de l'Europe, se ferait au nom de cette « conscience morale », qui empêcherait l'Europe d'être une véritable puissance ; la tentative de créer une politique étrangère, dans cette perspective, ne serait qu'un leurre. L'échec de l'Union européenne au Kosovo, serait de ce point de vue particulièrement emblématique ; après la Bosnie Herzégovine, l'Union fut en effet absente de l'intervention de la Communauté internationale au Kosovo, dans une zone qui pourtant la concernait directement, laissant le terrain à l'OTAN. Elle soutint l'intervention dans des termes qui semblent confirmer ce constat ; le Conseil, dans une Résolution, ayant déclaré « au moment d'entrer dans le XXI^e siècle, l'Europe ne peut tolérer une catastrophe humanitaire en son sein (...) nous, les pays de l'Union européenne, sommes dans l'obligation morale d'assurer que les comportements discriminatoires et la violence qui sont devenus tangibles (...) ne soient pas répétés ». Mais c'est précisément cet échec au Kosovo, qui sembla donner un coup de fouet à l'activité opérationnelle de la PESD. En effet, dès le début des années 2000, la région des Balkans fit l'objet de plusieurs opérations de l'Union européenne ; opération Concordia à caractère militaire, en Macédoine, puis Proxima, opération à caractère civil ; en Bosnie Herzégovine, opération MPUE, à caractère civil, et surtout opération EUFOR-Althea, à caractère militaire, dont la mission est d'assurer la sécurité sur le territoire, mais aussi, selon la politique définie par le Conseil européen, de préparer la possibilité pour la Bosnie-Herzégovine d'intégrer un jour l'Union européenne. Et puis, au Kosovo finalement, EURLEX, mission civile de gestion des crises, ayant pour but d'assister et de soutenir les autorités kosovares à administrer un territoire, placé sous administration internationale, et dont l'évolution l'amène à l'indépendance, et ceci dans le cadre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Au total, au-delà de la zone des Balkans dans l'ex-Yougoslavie, c'est une trentaine d'opérations, qui font aujourd'hui de l'Union européenne un acteur opérationnel.

Le Traité de Lisbonne, là encore, semble donner à l'Union les moyens de renforcer cette forme de présence sur la scène internationale. En effet, pour atteindre l'objectif de permettre à l'Union, selon l'article 41 par. 1 « d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits, et le renforcement de la sécurité internationale », le TUE ajoute, dans le cadre des opérations civiles et militaires, des actions conjointes en matière de désarmement, des missions d'assistance militaire, de prévention des conflits, et de stabilisation à la fin des conflits, ce qui codifie finalement la pratique des opérations PESD. Et il convient d'ajouter aussi, que le Traité de Lisbonne inclut une clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée (Art. 42 par. 7 TUE). Mais, là encore, l'utilisation de ces possibilités est soumise au principe de l'unanimité, dès lors qu'elles incluent un aspect militaire. Et il n'est pas sûr que les Etats de l'Union, et en particulier les plus importants sur le plan militaire, à savoir la France et le Royaume-Uni, partagent la même conception des opérations PESD. La dernière opération en date, EUFOR-RCA illustre ces difficultés ; l'intervention militaire unilatérale de la France en République Centre africaine, puis les hésitations à décider, suivies des difficultés à envoyer, une opération européenne à caractère militaire, montrent une nouvelle fois la fragilité de l'Union, comme acteur militaire sur la scène internationale.

II-2 Les formes d'influence de l'Union européenne

A l'évidence, compte tenu de la façon dont l'Union essaye de faire passer ces valeurs sur la scène internationale, elle apparaît en premier lieu, comme une puissance normative au sens d'un acteur agissant d'abord par une activité conventionnelle bilatérale ou multilatérale. Cette puissance normative s'accompagne aussi d'une certaine puissance diplomatique ; notamment lorsque l'Union intervient dans les organisations internationales par son activité déclaratoire mais aussi lorsqu'elle influence le déroulement des grandes négociations multilatérales. De ce point de vue, il n'est pas faux de penser que le Traité de Lisbonne, avec ses innovations institutionnelles, favorise cette activité diplomatique. Le rôle de la Haute représentante de l'Union européenne, Catherine ASHTON, dans les négociations entre les grandes puissances et l'Iran, ayant conduit à un accord relatif au nucléaire, a été souligné par les observateurs. Mais, il est évident que c'est surtout par son influence économique que l'Union continue à jouer un rôle sur la scène internationale. L'émergence d'une forme de présence militaire et opérationnelle est encore insuffisante pour rabaisser la prédominance de la diplomatie économique. L'Union apparaît toujours dominée par sa dimension économique d'origine.

Alors l'Union européenne, puissance tranquille ou nain politique ?

L'Union reste principalement aussi une puissance normative, dans le sens qu'elle reste d'abord une puissance civile, dont l'influence passe par sa contribution à la formation de règles au niveau international, que ce soit par son activité conventionnelle ou par son activité déclaratoire dans les enceintes internationales. Elle reste aussi une puissance civile dans le sens que même ses opérations PESD sont beaucoup plus des missions à caractère civil qu'à caractère militaire ; et lorsqu'il s'agit de missions à caractère militaire, ce sont principalement des missions de reconstruction post-conflit.

L'Union est-elle, par ailleurs, un acteur global des relations internationales dans le sens qu'elle aurait pour ambition de contribuer à gérer les affaires du monde, ou bien se contente-t-elle, de tenter de gérer les affaires de l'Europe dans le monde ? Là encore il n'est pas facile de répondre à cette question. Posons-nous plutôt la question suivante : comment, dans l'avenir proche, l'Union pourrait-elle évoluer pour renforcer sa forme de puissance internationale ?

II-3 Quelles perspectives ?

Pour tenter de tracer quelques perspectives, dans le souci de permettre à l'Union européenne de renforcer sa présence comme acteur des relations internationales, il convient de s'interroger, en préalable, sur le type de fédéralisme que révèle le processus d'intégration européenne. Si, dans sa Déclaration, Schuman fixait à la future Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier de réaliser « les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix », l'analyse de l'évolution de la construction européenne révèle que, si une forme de fédéralisme est à l'œuvre, il est original non seulement par la méthode retenue, c'est-à-dire l'intégration fonctionnelle, mais aussi par la forme d'organisation politique qu'il laisse entrevoir. A l'évidence, la perspective d'un Etat fédéral semble de plus en plus s'éloigner du processus d'intégration à l'œuvre, si jamais elle a été présente. La formule devenue célèbre de Jacques DELORS, à savoir celle de « Fédération d'Etats nations », s'avère probablement plus adaptée à la réalité future de la construction européenne. Elle renvoie en effet au fait que l'Union européenne s'appuie durablement sur les Etats nations, et que, si ceux-ci ont commencé à construire une Fédération, il s'agit d'une Communauté politique qui, à la différence d'un Etat fédéral, ne fait pas disparaître les Etats qui la composent, lesquels gardent à certains égards, la souveraineté. Or, la diplomatie, la défense, composantes essentielles de la politique étrangère, font partie des compétences régaliennes, c'est-à-dire du noyau dur des Etats nations. Si l'on tient compte de cette donnée, la diversité des intérêts des Etats en matière de politique étrangère, qui tient à leur histoire mais aussi à leur géographie, ne peut pas donner lieu à une politique étrangère parfaitement homogène. Les renforcements institutionnels en vue de faire émerger une politique étrangère commune, ne peuvent pas suffire pour permettre l'éclosion d'une politique étrangère de l'Union, qui serait complètement autonome par rapport à celle des Etats, et qui en ferait un acteur totalement autonome sur la scène internationale. Mais, les institutions doivent viser à faire en sorte que la politique étrangère commune ne soit pas non plus un simple agrégat des politiques nationales.

Ce constat ne signifie pas pour autant qu'il soit impossible de renforcer la présence de l'Union sur la scène internationale et ceci en utilisant notamment les ressources offertes par le Traité de Lisbonne.

On peut par exemple penser que le Conseil européen utilise pleinement son pouvoir « d'identifier les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union » dans le cadre de décisions qui « peuvent concerner les relations de l'Union avec un pays ou une région, ou avoir une approche thématique » (art. 22 et 26 TUE). Une stratégie européenne de sécurité formulée en 2003, actualisée en 2008, gagnerait à être révisée, à partir des principes déjà proclamés mais précisés et renforcés, pour dégager les intérêts communs aux Etats membres, et ceci notamment par rapport aux valeurs réaffirmées par le Traité de Lisbonne. Cette activité essentiellement déclaratoire du Conseil européen, devrait être accompagnée par des décisions permettant de développer la mutualisation des infrastructures en matière de défense. Dans cette perspective, le Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, dans un souci de renforcer l'impact de la PSDC, a demandé à l'Agence Européenne de Défense de réfléchir à la façon dont les Etats membres pourraient mieux coopérer en matière d'acquisitions communes. Sur la base de ce mandat, l'Agence Européenne de Défense a présenté ses réflexions portant notamment sur les systèmes de drone aérien, sur le ravitaillement au sol ainsi que sur les satellites de communication et la cyber défense. Pour ce qui est des opérations de maintien de la paix notamment à caractère militaire, il semble tout à fait logique, dans une Fédération d'Etats nations, de s'appuyer sur les intérêts géopolitiques prioritaires des Etats membres, pourvu que les actions qu'ils développent soient encadrées et relayées. De ce point de vue, le concept de « Nations-cadres », qui revient à confier le commandement de l'opération à l'Etat

intéressé au premier chef semble adapté à cette situation ; encore conviendrait-il d'améliorer les aspects budgétaires de ces opérations de maintien de la paix. Bref, affirmation de la stratégie, mutualisation des moyens et coordination des actions des Etats, permettraient une meilleure mise en commun des intérêts des Etats sans qu'ils soient fusionnés, et ainsi l'affirmation d'une politique commune et non pas d'une politique communautaire.

Ces quelques propositions pragmatiques, et somme toute modestes, pourraient cependant contribuer à affirmer la présence comme acteur international de l'Union européenne tout en respectant ses caractéristiques politiques profondes. Une politique étrangère ne se décrète pas ; elle se construit dans la durée, les institutions pouvant jouer tout au plus le rôle de facilitateur. L'Union européenne a commencé à affirmer une politique étrangère qui passe par une action déclaratoire, une action normative et une action opérationnelle des institutions européennes elles-mêmes ; mais cette politique étrangère passe aussi par la capacité à potentialiser les actions de ses Etats membres. C'est en respectant ces données que l'Union européenne pourra continuer à affirmer son rôle d'acteur sur la scène internationale et à affirmer sa forme de puissance originale.