

AU-DELA DE LA PESC

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE STRUCTURELLE DE L'UNION EUROPÉENNE

PAR

STEPHAN KEUKELEIRE (*)

La création de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans un pilier spécifique du Traité sur l'Union européenne a amené la plupart des analyses scientifiques et politiques sur la politique étrangère de l'Union européenne à concentrer leur attention presque exclusivement à ce second pilier (1).

Une analyse de la politique étrangère de l'UE fondée sur une vision plus large de la politique étrangère met en relief les limites d'une approche confinée à la PESC. En mettant l'accent sur la PESC exclusivement, on en vient à percevoir la politique étrangère de l'UE comme une transposition, au niveau européen, des politiques étrangères traditionnelles des États membres. Or, la politique de l'UE peut consister à adopter une forme et un contenu spécifiques, qui diffèrent de ceux de la politique étrangère des États membres.

La position que nous défendons est la suivante : le noyau de la politique étrangère de l'UE n'est pas la PESC, mais plutôt *une politique étrangère structurelle*, qui dépasse le cadre des différents piliers de l'Union. Cette politique étrangère structurelle, et non la PESC, offre une valeur ajoutée à la politique étrangère des États membres ou d'autres institutions internationales. Toutefois, la politique étrangère structurelle présente les inconvénients, pour l'UE, de ne pas être très spectaculaire, et de mener à des résultats qui ne se manifestent qu'à long terme. Il est parfois impossible de démontrer exactement dans quelle mesure ces résultats sont le fruit de la politique étrangère structurelle et non d'autres facteurs. La politique étrangère structurelle étant donc peu visible et difficilement analysable, elle n'est pas appréciée ni reconnue comme une véritable politique étrangère, que ce soit par l'opinion publique, la presse ou le milieu scientifique. Nous analyse-

(*) Professeur à l'Université catholique de Louvain.

(1) Voir notamment Jean-Michel DUMOND et Philippe SETTON, *La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La Documentation française; Marie-Françoise DURAND et Vasconcelos ALVARO (1998), *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques; Jean-Pierre MAURY (1996), *La Construction européenne, la sécurité et la défense*, Paris, Presses universitaires de France.

rons tout d'abord la PESC et surtout ses limites structurelles, pour nous pencher ensuite sur la politique étrangère structurelle de l'UE (2).

UNE PESC IMAGINAIRE ?

En matière de poursuite de l'intégration, le terme de *PESC* indiquait clairement qu'il s'agissait d'établir une *politique commune*. Cela constituait une différence qualitative par rapport à la méthode précédente, informelle et peu fructueuse, qui s'était progressivement développée depuis les années 1970, la *Coopération politique européenne* (CPE) (3). De plus, le qualificatif *commune* semblait, à première vue, placer la PESC au même niveau que les questions de politiques communes propres au premier pilier de l'UE (comme la politique agricole commune). L'établissement d'*actions communes* et de *positions communes* comme nouveaux instruments juridiques contraignants de la PESC indiquait également ce caractère clairement commun.

En ce qui concerne la portée intrinsèque de la PESC, le terme de *PESC* faisait résolument allusion à la mise en œuvre d'une politique *étrangère et de sécurité*. Dans le Traité de Maastricht, le premier article des dispositions concernant la PESC (article J.1) stipulait explicitement que cette politique couvre *tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité*. L'étendue de son champ d'application est ensuite confirmée par une énumération d'objectifs ambitieux (mais aussi très vagues). Ces derniers comprenaient entre autres la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union; le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres *sous toutes ses formes*; le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale. De plus, la portée de la PESC a été renforcée par la référence (vague et conditionnelle) à une *définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune*.

Bref, Maastricht promettait d'établir les bases du développement d'une politique étrangère à part entière, par laquelle, dans le futur, l'UE s'imposerait sur la scène internationale comme un acteur efficace et crédible. Les dirigeants politiques européens présentèrent la politique étrangère de l'UE, implicitement ou explicitement, comme une politique étrangère qui pourrait soutenir la comparaison avec la politique étrangère des Etats, voire comme une politique étrangère à part entière qui pourrait entreprendre des tâches qui dépassaient les compétences de la politique étrangère nationale. Cette image de la PESC a ensuite été véhiculée par divers observateurs externes : opinion publique, presse et analystes scientifiques.

(2) L'analyse qui suit s'inspire de l'ouvrage de Stephan KEUKELEIRE, *Het buitenlands beleid van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 1998, pp. 151-361.

(3) Au sujet du développement de la CPE, voir Simon NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

Une analyse détaillée des dispositions de la PESC, du contexte politique dans lequel celle-ci a vu le jour, et de la pratique de la PESC, montre néanmoins le caractère irréal de l'image de la PESC telle qu'on l'a présentée. Comme l'a souligné Jean-Louis Bourlanges, député européen : « *En vérité, les négociateurs de Maastricht n'avaient conçu la politique extérieure de l'Union que sous la forme d'une certaine virtualité. [...] Les signataires du Traité prenaient le risque de proposer à l'opinion une PESC imaginaire et de s'exposer à un douloureux réveil des Européens sitôt les illusions initiales dissipées* » (4).

L'étude du contexte dans lequel la PESC est née nous apprend que, lors de sa création, des considérations d'ordre interne ont pesé au moins autant que celles de politique extérieure. La PESC faisait partie d'une vaste opération diplomatique par laquelle l'Allemagne réunifiée était incorporée au sein d'une entité européenne plus puissante. Après la disparition des anciens paramètres externes qui avaient déterminé durant des décennies la politique étrangère des Etats membres, la rendant particulièrement prévisible, ces derniers avaient besoin d'accords et de mécanismes neufs pour maintenir leurs relations mutuelles sur la bonne voie. La PESC devait aussi permettre à l'UE d'intervenir plus activement dans un contexte international incertain et désormais plus instable. Mais cet objectif ne constituait pas une priorité absolue pour tous les Etats membres. Pour des raisons liées à leurs rapports mutuels, plusieurs Etats trouvaient nécessaire de franchir une étape qualitative dans le processus d'intégration en matière de politique extérieure, sans être disposés pour autant à perdre, dans la pratique, le contrôle sur leur propre politique extérieure nationale.

Une analyse politique des dispositions du Traité confirme que des motifs inspirés par l'équilibre entre les Etats membres ont prévalu et que la PESC a été instaurée comme une réaction de peur plutôt que comme une initiative mûrement réfléchie. Une étude plus détaillée montre que, même après Maastricht, la PESC et la politique étrangère nationale des Etats membres pouvaient continuer à coexister. En créant la PESC, les Etats membres ne cherchaient absolument pas à instaurer une politique étrangère et de sécurité *globale* et exclusive, et ils ne prévoyaient, en premier lieu, aucune politique de défense commune. De plus, sur des sujets importants de politique internationale, la PESC se devait de rester absente si un ou plusieurs Etats membres ne considéraient pas cette question comme répondant à un *intérêt général* ou à *l'un des intérêts définis en vertu du Traité*. L'analyse démontre également que la force contraignante croissante de la PESC n'est en fait, d'un point de vue politique, qu'une force contraignante très conditionnelle.

La loyauté des Etats membres vis-à-vis de la PESC dans des cas spécifiques dépend de plusieurs facteurs : la mesure dans laquelle une politique spécifique est effectivement développée dans le cadre de la PESC, la spécifi-

(4) Jean-Louis BOURLANGES, « Les Européens malades de la PESC », *Politique internationale*, n° 74, 1996-97, pp. 208-209.

cation des intérêts de l'Union, et l'efficacité de l'intervention de la PESC en cette matière. Si ces conditions ne sont pas remplies, les Etats membres peuvent, *de facto*, continuer à mener leur propre politique pour la résolution de problèmes spécifiques.

La PESC en pratique

Une étude de la PESC entre l'entrée en vigueur des Traités de Maastricht et Amsterdam montre que la coopération systématique héritée de la CPE continue à être la méthode politique dominante de la PESC. Les deux instruments juridiques établis par le Traité de Maastricht n'ont été utilisés que dans une mesure limitée et n'ont eu qu'un impact minime sur l'environnement extra-européen. En effet, on remarque que l'Union n'a adopté par an, en moyenne, que six positions communes qui fussent intrinsèquement nouvelles.

De même, elle n'a entrepris qu'environ cinq véritables nouvelles actions communes par an. Pour l'ensemble de la période, il apparaît que ces nouveaux instruments juridiques n'offrent une réelle plus-value que dans cinq cas (avec, comme action commune la plus importante, le Pacte de stabilité avec les Etats d'Europe centrale et orientale). La mise en œuvre, limitée, d'actions communes et le recours permanent à une coopération systématique indiquent que les politiques étrangères nationales ont continué à dominer et que la dimension commune de la PESC n'a été développée, en pratique, que dans une mesure très limitée.

L'analyse n'est pas davantage unanimement positive en ce qui concerne la coopération systématique traditionnelle, étant donné le double visage que la PESC montre à ce niveau.

D'une part, l'échange d'informations et la concertation sont devenus, globalement, sensiblement plus intenses, plus systématiques, et plus automatiques au cours de ces cinq dernières années. Les « domaines réservés » des Etats membres ont diminué, aussi bien en nombre qu'en intensité. Des questions politiques qui dépassaient autrefois en grande partie les compétences de la CPE, comme les développements et actions en Afrique, sont devenues, après quelques années de fonctionnement de la PESC, un point fréquemment mis à l'ordre du jour. La coopération systématique dans le cadre de la PESC fournit un socle d'actions et de réactions couramment mis en œuvre pour faire face à un nombre croissant d'événements et de développements dans la politique internationale. Ce socle d'actions et de réactions devient progressivement plus étendu et plus substantiel.

La PESC est donc, plus qu'avant, acceptée par tous les Etats membres comme un élément courant et important de la détermination de la politique au quotidien. Encore aujourd'hui, la concertation et l'échange d'informa-

tions restent, pour les États membres, beaucoup plus importants que les actions concrètes, ce qui traduit la prépondérance des objectifs interrelationnels sur les objectifs politiques concrets.

D'autre part, la signification de la coopération systématique est beaucoup plus limitée lorsqu'il s'agit du petit nombre de questions politiques qui sont à l'avant-plan de la scène internationale. Pour les problèmes sensibles ou vraiment importants, les grands États membres négligent autant, voire plus, le mécanisme d'information et de concertation au sein de la PESC. En négligeant les partenaires de l'UE, ils adoptent, en pareils cas, leur propre position, entreprennent des initiatives diplomatiques, ou optent pour une coopération via d'autres cadres de coopération internationaux. Dans ce même contexte, on constate que les engagements prévus à Maastricht pour les États membres qui sont membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies sont restés lettre morte.

En bref, la capacité de l'UE à intervenir dans les grandes crises internationales et à exercer une influence déterminante est restée très limitée. L'institution de nouveaux instruments juridiques n'ayant pas apporté l'amélioration espérée, l'UE est donc restée absente des conflits internationaux majeurs. Cela a un effet extrêmement négatif sur l'image de marque de l'UE : on remarque souvent à peine l'UE en tant qu'entité politique en cas de crise aiguë ou de problèmes très sensibles. L'opinion publique ne s'intéresse pas, en effet, aux nombreuses questions de politique courante dans lesquelles la PESC joue quotidiennement un rôle effectif, mais plutôt, presque exclusivement, aux quelques situations de crises très médiatisées qui se déroulent sur le devant de la scène internationale.

Le fait que la PESC n'ait pas apporté d'amélioration qualitative par rapport à la période de la CPE, et que cela se manifeste surtout dans les crises majeures sur la scène internationale, s'explique en grande partie par le fait que l'on ait omis de donner à la PESC les instruments nécessaires et les acteurs communs indispensables pour un tel bond qualitatif.

La PESC en tant que telle dispose surtout des instruments diplomatiques classiques, c'est-à-dire les instruments de base pour mener une politique étrangère : déclarations, démarches diplomatiques, visites et rencontres au sommet, participation à des conférences internationales, envoi d'observateurs, médiation dans les conflits, etc. En règle générale, il s'agit là d'éléments qui étaient déjà présents dans le système de la CPE. Le manque d'efficacité de l'UE dans la crise bosniaque et dans d'autres questions à l'avant de la scène internationale est surtout dû au manque d'instruments militaires. Dès lors que les États membres voulaient profiler l'Union, par le biais de la PESC, comme un acteur diplomatique traditionnel, l'échec de la PESC était inévitable. L'accroissement des attentes sans amélioration parallèle des

capacités ne pouvait amener que déception et frustrations (5). Les instruments économiques relativement puissants dont la PESC disposait indirectement par le biais de la CE, ne pouvaient pas y changer grand-chose. Ces instruments économiques ne sont en effet d'aucun secours dans les crises graves.

La nature particulière des instruments diplomatiques de l'Union complique également la mise en œuvre d'actions extérieures efficaces. En effet, la plupart des instruments politiques de la PESC sont essentiellement les instruments nationaux des Etats membres. Les déclarations du Conseil des ministres ou des représentants spéciaux de l'Union peuvent encore être qualifiées d'instruments propres à la PESC. Cependant, la plupart des autres instruments ont une nature plus ambiguë, car ils émanent, en pratique, des Etats membres, et en particulier de ceux qui jouent un rôle opérationnel central dans le cadre de la présidence ou de la troïka. Dans la pratique, ce sont ces deux institutions qui entreprennent les démarches diplomatiques et les initiatives de médiation. L'ambivalence de la position des ministres ou diplomates concernés en tant qu'acteurs à la fois nationaux et attachés à la PESC, relativise donc la spécificité des instruments « propres » à la PESC. Une ambiguïté identique peut surgir lors, par exemple, de l'engagement de missions d'observation par l'UE : les observateurs en question sont surtout originaires des Etats membres, et la direction même de ces missions, par la présidence ou par des représentants particuliers, ne reflète que dans une mesure limitée la réelle identité européenne de l'entreprise.

L'absence de leadership

Les limitations et ambiguïtés de la présidence du Conseil sont révélatrices des limitations et ambiguïtés de la PESC en général. La position problématique de la présidence a des conséquences négatives pour la PESC, étant donné le rôle opérationnel essentiel qu'elle joue dans cette politique, tant pour l'exécution des décisions de la PESC que pour la représentation de l'UE dans les domaines qui relèvent de la PESC. Cinq problèmes structurels caractérisent en effet le rôle de la présidence.

Le premier problème structurel est lié au manque de continuité dû à la fluctuation de la présidence. Le remplacement semestriel des représentants de l'UE complique l'acquisition de connaissances, d'expérience pratique et de confiance de la part des autres acteurs diplomatiques, qui sont des composantes essentielles pour la construction d'une diplomatie efficace.

Un deuxième problème réside dans le fait que la direction et l'élaboration de la PESC n'est pas une tâche à temps plein, ni même souvent une tâche

(5) Christopher HILL, « The Capability-Expectations gap, or Conceptualizing Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N° 3, September 1993, pp. 305-328.

prioritaire, pour les leaders politiques de l'Etat membre qui assure la présidence.

En troisième lieu la présidence, contrairement à la Commission dans le premier pilier, doit remplir ses nombreuses missions sans pouvoir s'appuyer sur les instruments nécessaires ni sur la structure administrative et diplomatique requise. L'appareil diplomatique de la majorité des Etats membres est trop limité pour pouvoir remplir efficacement les missions très étendues de la présidence. De plus, les limitations de l'appareil diplomatique des Etats membres ne sont pas compensées par les instances centrales de la PESC, dont l'envergure est très limitée. Ainsi, le staff de la section PESC au sein du Secrétariat général du Conseil est composé de moins de trente diplomates, ce qui ne permet pas de fournir plus qu'un soutien organisationnel et administratif.

Une quatrième limite concerne l'identité européenne ambiguë, déjà mentionnée, de la présidence. Contrairement à la CE, la PESC n'est jamais incarnée par un acteur qui représente exclusivement la PESC, mais toujours par des acteurs qui sont avant tout les représentants d'une autre entité. Cette confusion est encore accentuée par le fait que les Etats membres exerçant la présidence n'attachent pas tous la même importance à la défense systématique des positions de la PESC et à la distinction entre les positions de la PESC et leurs propres positions nationales.

Enfin, force est de constater le manque d'autonomie et d'autorité de la présidence. Celle-ci est en effet dépendante du processus décisionnel du Conseil Affaires générales (composé des ministres des Affaires étrangères des Etats membres). Cela signifie que la présidence doit souvent agir sur la base d'un mandat faible du Conseil ou dans l'ombre d'un Conseil intérieurement divisé (nous traiterons plus loin du processus décisionnel).

En conclusion, la direction opérationnelle de la PESC est assurée par un acteur agissant de manière temporaire et à temps partiel, qui ne dispose pas des instruments et de l'appareil diplomatique nécessaires, qui ne reflète que partiellement l'identité de la PESC, qui ne peut généralement s'appuyer, pour ses missions, sur un mandat suffisamment fort, et qui, par conséquent, ne dispose que d'une crédibilité limitée. La présidence n'offre donc pas à la PESC le *leadership* requis pour une politique efficace, ce qui est surtout néfaste en cas de crises et de conflits aigus.

Quelques-unes des limitations structurelles de la présidence sont compensées par la formule des représentants spéciaux de l'UE pour des questions politiques spécifiques – une formule qui a notamment été appliquée en Bosnie, à Mostar, dans la région des Grands Lacs et au Moyen-Orient, et qui a été formalisée par le Traité d'Amsterdam (art. 18 UE). Le système des représentants spéciaux de l'UE résout en grande partie, pour les questions politiques concernées, deux des problèmes structurels mentionnés plus haut. Cela ne suffit cependant pas à garantir un comportement plus actif

et plus efficace de l'UE. L'efficacité, l'autorité et la visibilité du représentant de l'UE dépendent en effet aussi d'autres facteurs : le mandat accordé, le soutien dont le représentant jouit de la part de la présidence et du Conseil, la volonté d'action des Etats membres, la disponibilité d'instruments pour appuyer leur propre position.

Ces facteurs auront aussi une importance capitale pour évaluer l'échec ou la réussite de la nouvelle fonction créée par le Traité d'Amsterdam : le *Haut Représentant pour la PESC* (art. 18 et 26 UE), censé assister le Conseil lors de la formulation, la préparation et l'exécution de décisions politiques, et dans le dialogue politique avec les pays tiers, ainsi que l'impact de l'*Unité de planification de la politique et d'alerte rapide*, placée sous la responsabilité du Haut Représentant et dont le personnel est recruté parmi les Etats membres, l'UEO, la Commission et le Secrétariat général du Conseil.

D'après ce que nous venons d'observer, il apparaît clairement que les responsables de la PESC disposent de peu d'autonomie dans le fonctionnement du processus décisionnel au quotidien. La présidence, la troïka et les représentants spéciaux sont en effet tributaires du mandat qui leur est accordé par les responsables politiques au sein de la PESC, c'est-à-dire le Conseil Affaires générales et le Conseil européen (qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres). La présidence et les autres représentants de la PESC doivent couramment s'appuyer sur un mandat très faible, ou ne disposent même d'aucun mandat pour entrer en action.

Cela s'explique par les problèmes dont souffrent le Conseil européen et le Conseil Affaires générales eux-mêmes. Leurs problèmes structurels résident dans le fait que ces deux entités ne siègent pas de façon permanente, qu'elles comprennent un grand nombre de membres, et surtout que les décisions du Conseil doivent être adoptées à l'unanimité. Ce principe d'unanimité exerce un pouvoir paralysant, étant donné les positions divergentes des Etats membres quant à la manière dont l'UE doit intervenir dans l'environnement extérieur et à la nature de l'architecture de la sécurité européenne et mondiale (notamment les questions de la répartition exacte des tâches entre les Etats membres, l'UE et d'autres organisations comme l'OTAN et les Nations Unies).

Par conséquent, le Conseil Affaires générales, en tant que première instance politique responsable de la PESC n'est pas en état, pour des raisons structurelles, de prendre ses responsabilités et de réagir rapidement aux développements ou événements soudains dans l'environnement extérieur. Sur le papier, le Traité d'Amsterdam offre une ouverture pour un pouvoir décisionnel plus énergique, puisque le traité permet dans une certaine mesure le vote à la majorité *qualifiée* (art. 23 UE). Cependant, les nouvelles dispositions du Traité n'excluent pas un blocage du processus décisionnel. De plus, la question reste posée de savoir dans quelle mesure les Etats membres seront prêts à faire effectivement usage de cette nouvelle possibi-

lité. La probabilité que ceci se produise reste assez limitée étant donné les différences entre les États membres en ce qui concerne leur vision du monde et la manière concrète d'aborder les défis internationaux, ainsi que leur mauvaise volonté à abandonner leur contrôle sur la politique étrangère.

Ce dernier point souligne également un des problèmes centraux pour le développement de la PESC. Une PESC qui s'inspire de l'idéal d'une politique étrangère traditionnelle et qui satisfait aux exigences requises en ce qui concerne, entre autres, le *leadership*, la flexibilité et la rapidité d'intervention, impliquerait que la PESC se substitue, pour quelques points essentiels, à la politique étrangère nationale des États membres. Les grandes divergences d'opinion entre ceux-ci et la conscience que le développement d'une politique étrangère « traditionnelle » efficace dans le cadre de la PESC serait en grande partie un *zero-sum game*, impliquant des restrictions pour la politique étrangère nationale des États membres, expliquent la forte réticence de ces derniers à faire le pas conduisant d'une PESC imaginaire à une PESC réelle.

UNE VISION ÉLARGIE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

L'élargissement du champ d'analyse à l'UE implique une prise en compte, non plus du deuxième pilier uniquement, mais aussi des autres piliers, et surtout du pilier communautaire. Cela implique que nous observions aussi les développements qui transcendent les piliers de l'UE. L'analyse de l'intervention extérieure de l'UE dans sa globalité fait apparaître combien le centre de gravité dans le processus décisionnel s'est déplacé, à partir de 1994, du développement de la PESC vers le jalonnement de stratégies et partenariats globaux de l'UE vis-à-vis d'autres régions et de pays tiers. La plus claire illustration de ce phénomène est peut-être observable dans les Conclusions de la présidence après le Conseil européen de Madrid en décembre 1995 – conclusions qui furent euphoriquement qualifiées par Eberhard Rhein comme une « *stratégie, sur papier, de la politique étrangère européenne pour les vingt ans à venir* » (6).

Dans ces Conclusions de Madrid, il n'est question de la PESC que dans quelques phrases, ce qui reflète le peu d'initiatives prises par la présidence espagnole en matière de PESC. Par contre, les Conclusions s'étendent longuement sur les diverses stratégies et partenariats de l'UE qui, fin 1995, étaient en plein développement. Les annexes des Conclusions contiennent les documents suivants (7) :

(6) Eberhard RHEIN, « Besser als ihr Ruf : die EU-Aussenpolitik », *Aussenpolitik*, 51, 3, 1996, p. 58.

(7) La signature, fin 1995, des Accords modifiés de Lomé IV et de l'accord entre l'UE et le Mercosur, ne sont pas repris dans les conclusions, mais sont néanmoins significatifs dans ce contexte.

- un rapport sur l'élargissement et sur les relations avec les pays associés de l'Europe centrale et orientale,
- une stratégie de l'Union européenne pour les relations futures entre l'UE et la Russie, le Nouvel Agenda transatlantique, adopté en décembre 1995 lors de la conférence au sommet entre l'UE et les États-Unis, ainsi que le programme d'action conjoint s'y rapportant,
- la Déclaration de Barcelone, adoptée lors de la première Conférence euro-méditerranéenne de novembre 1995 (avec également un programme de travail),
- les Conclusions du Conseil concernant les orientations générales pour la coopération entre la Communauté et l'Amérique latine,
- la position de l'UE en vue du premier sommet Asie/Europe de mars 1996.

Les conclusions du premier sommet soulignent la globalisation, au sens propre, des centres d'intérêts extérieurs de l'UE, qui, les années précédentes, s'était surtout concentrée sur l'Europe centrale et orientale.

D'autre part, l'adoption d'une vision plus large de la politique étrangère prend en compte, entre autres, les idées développées à partir des approches pluralistes plus sophistiquées de l'étude des relations internationales. Des concepts tels que *puissance*, *influence* et *instruments de puissance* sont interprétés tout à fait différemment, et l'on voit émerger des concepts tels que *puissance structurelle*, *soft power* et *pouvoir de socialisation*. Les prétendues caractéristiques de base indispensables à une politique étrangère sont relativisées, comme la disponibilité de moyens militaires, la présence d'un *leadership* fort ou la possibilité de prendre des décisions rapides et énergiques. Un autre élément essentiel pour notre analyse est la distinction entre diverses catégories d'intérêts et d'objectifs politiques, que nous allons maintenant développer brièvement.

Une analyse plus élaborée des intérêts et des objectifs permet de mettre en avant les intérêts et objectifs essentiels pour la sécurité et la position à long terme d'un acteur, mais qui sont néanmoins ignorés par la politique étrangère traditionnelle. Plusieurs concepts sont significatifs à ce sujet.

Arnold Wolfers (8) distingue, à côté des *possession goals* couramment soulignés, les *milieu goals*, qui, eux, sont généralement négligés. Dans le premier cas, les objectifs profitent directement à l'État impliqué; dans le second, il s'agit de définir l'environnement extérieur ou les circonstances générales de telle façon que la réalisation de ces objectifs ne profite pas seulement, ou même pas en premier lieu, au pays lui-même. Alexander George et Robert O. Keohane (9) distinguent les *self-regarding interests* qui sont généralement placés à l'avant-plan (dont l'État concerné est le premier bénéficiaire), les

(8) Arnold WOLFERS, *Discord and Collaboration*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1962, pp. 73-76.

(9) Alexander L. GEORGE et Robert O. KEOHANE, « The concept of National Interests : Uses and Limitations », in Alexander L. GEORGE, *Presidential Decision Making in Foreign Policy : The effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980, pp. 221 et 230.

other-regarding interests (dont d'autres Etats sont les premiers bénéficiaires, mais qui peuvent également être indirectement profitables à l'Etat concerné), et les *collective interests* (dont plusieurs Etats bénéficient ensemble).

Dans le même ordre d'idées, Keohane (10) fait une distinction entre les *myopic self-interests*, fréquemment soulignés, et les *farsighted self-interests*, souvent négligés. Les catégories d'intérêts et d'objectifs qui sont habituellement relégués au second plan ont en commun une visée à plus long terme et un fonctionnement qui les rend plus difficilement observables et mesurables. C'est aussi une des raisons pour lesquelles ils sont souvent ignorés, aussi bien par les leaders politiques (qui souhaitent des effets immédiats et visibles) que par les chercheurs scientifiques (qui poursuivent des certitudes scientifiques).

Lorsqu'on analyse différentes stratégies et partenariats de l'UE vis-à-vis d'autres régions et de pays extérieurs, il apparaît que plusieurs de ces stratégies et partenariats visent surtout des *milieu goals*, *other-regarding interests*, *collective interests* ou *farsighted self-interests*. Ils visent à l'amélioration de l'environnement international par le soutien de changements structurels à long terme, tant en ce qui concerne la situation interne des pays concernés que dans les relations inter-étatiques et la situation générale des régions concernées. Pour ces raisons, nous appelons cette politique de l'UE une *politique étrangère structurelle*. Au cœur de cette politique, on observe le désir de transférer à plus ou moins grande échelle différents principes d'organisation qui caractérisent aussi le système politique, social, économique et inter-étatique des Etats de l'UE : démocratie et bon gouvernement de l'Etat, droits de l'homme, les différents principes d'Helsinki (comme la résolution pacifique des conflits), coopération et intégration politique et économique régionale, etc. Le soutien de réformes politiques et économiques et des tentatives d'accroissement du développement économique des Etats concernés constitue une partie importante de cette politique. L'UE se voit dans ce contexte surtout comme un partenaire en appui qui tend à ces objectifs par le dialogue et de la coopération avec les Etats et régions tiers.

Nous défendons la thèse que ce n'est pas la PESC, mais la politique étrangère structurelle de l'UE qui constitue le noyau de la politique étrangère de l'Union. Cette politique étrangère structurelle, et non la PESC, apporte une plus-value à la politique étrangère des Etats membres ou d'autres institutions internationales. Toutefois, le problème, pour l'UE, est qu'une politique étrangère structurelle n'est pas très spectaculaire et que les résultats de cette politique se manifestent seulement à long terme. Il est parfois impossible de démontrer exactement dans quelle mesure ces résultats se sont produits grâce à la politique étrangère structurelle de l'UE ou à d'autres fac-

(10) Robert O. KEOHANE, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, pp. 120-125.

teurs. Par conséquent, la politique étrangère structurelle de l'UE n'est pas très visible, pas facile à analyser et donc pas vraiment appréciée ni reconnue comme une vraie politique étrangère, que ce soit par l'opinion publique, par la presse ou par le monde académique.

D'autres exemples d'une politique étrangère structurelle de l'UE peuvent être observés dans la politique vis-à-vis des territoires palestiniens et, à un niveau moindre, dans la politique vis-à-vis du bassin méditerranéen. En ce qui concerne d'autres régions, comme les pays des accords de Lomé, l'UE va devoir montrer, dans un futur proche, si elle est prête et capable de mener une réelle politique étrangère structurelle. L'intensité et la poursuite à long terme de la politique étrangère structurelle qui s'est développée progressivement ces cinq dernières années demandent à être confirmées dans l'avenir (11).

Les instruments communautaires de la politique étrangère structurelle

La politique étrangère structurelle qui se développe via diverses stratégies et partenariats prend forme par le biais d'autres instruments, d'autres acteurs et d'autres mécanismes internes que ceux de la PESC. Les acteurs et les domaines politiques impliqués dans la politique étrangère structurelle sont beaucoup plus diversifiés que dans la politique étrangère traditionnelle.

La politique étrangère structurelle de l'UE se singularise par la grande dépendance des instruments économique-financiers dont l'UE dispose au sein du premier pilier dans le cadre de la politique extérieure de la CE (12). Ces instruments sont incorporés dans divers programmes d'assistance et fonds de la CE (PHARE, TACIS, MEDA, FED (13) et dans divers accords d'association, de commerce et de coopération que l'UE a conclus avec des pays tiers et d'autres régions. Ceux-ci comprennent aussi bien les instruments de la politique commerciale que des programmes d'assistance et de coopération dans divers aspects de l'économie et de la société : agriculture, industrie, technologie, énergie, transports, environnement, développement régional, enseignement, soins de santé, etc.

Les instruments économique-financiers peuvent avoir un impact direct, par le soutien de réformes économiques ou par la mise à disposition de moyens de financement pour, par exemple, l'organisation d'élections démocratiques et les réformes institutionnelles (comme le développement d'une nouvelle

(11) Voir, dans cette même rubrique, l'article de Sebastian Santander concernant les relations UE-Mercosur.

(12) Sur les relations extérieures de la CE, voir I. MACLEOD, I.D. HENDRY et Stephen HYETT, *The External Relations of the European Communities*, Oxford, Clarendon Press, 1996.

(13) PHARE concerne les pays d'Europe centrale et de l'est, TACIS les ex-républiques soviétiques, MEDA le bassin méditerranéen, et le Fonds Européen de Développement (FED) les pays des accords de Lomé (essentiellement des pays africains).

structure juridique ou la formation d'unités de police sur le modèle occidental). Ces instruments peuvent également avoir un impact indirect, en ce que l'UE, en conditionnant son aide économique-financière ou sa coopération, peut encourager ou imposer des réformes politiques et sociales (comme l'acceptation d'élections démocratiques, le respect des droits des minorités, etc.).

A côté des instruments économique-financiers, divers instruments diplomatiques et politiques jouent aussi un rôle important au sein de la politique étrangère structurelle. On peut ainsi souligner l'importance du dialogue politique, qui s'est développé avec des pays et régions tiers, à propos de politique étrangère et de thèmes politiques et sociaux. Cependant, lorsque ce dialogue politique produit quelque effet, c'est justement parce qu'il est étroitement lié aux instruments économique-financiers du premier pilier qui forment la véritable base de pouvoir de l'UE.

La nature des instruments de la politique étrangère structurelle implique que, dans cette politique qui dépasse la structure en piliers, d'autres acteurs sont concernés que dans la PESC. Dans cette dernière, le nombre d'acteurs impliqués reste, comme pour les politiques étrangères traditionnelles, assez limité, et ces acteurs sont presque toujours attachés au ministère des Affaires étrangères. Vu la nature et la variété des domaines politiques abordés par la politique étrangère structurelle, le nombre d'agents impliqués y est beaucoup plus important, et les fonctions qu'ils y occupent beaucoup plus variées. En plus des différents acteurs diplomatiques, on observe la présence de plus en plus d'acteurs spécialisés, issus d'instances officielles ou non. Par conséquent, le processus d'échange d'idées, de négociation, de persuasion, de soutien, de mise sous pression, et d'autres formes de communication entre l'UE et des régions et pays tiers, est plus diffus dans le cadre de la politique étrangère structurelle que dans la politique étrangère habituelle – qui est le reflet de l'influence décroissante, et de la disparition du monopole, des acteurs diplomatiques nationaux.

Ce qui précède ne signifie pas que les acteurs diplomatiques traditionnels n'ont plus aucune importance. Les acteurs de la PESC sont en effet responsables, dans le cadre de la politique étrangère structurelle, de la concrétisation de la composante politique et de sécurité des stratégies et partenariats. Toutefois, les acteurs communautaires et surtout la Commission jouent désormais un rôle plus important que celui des acteurs de la PESC. Les acteurs communautaires, sont responsables de l'utilisation des instruments économique-financiers par le biais de divers programmes de soutien et d'accords avec des régions et pays tiers. A ces fins, la Commission peut s'appuyer sur sa propre structure administrative à Bruxelles, et son réseau diplomatique développé dans plus de cent vingt Etats. Un atout supplémentaire pour la Commission est qu'elle constitue souvent, pour les pays tiers, le seul partenaire régulier de l'UE, avec lequel ils ont l'habitude de négocier

et de travailler. Suite à l'élargissement du soutien, de la coopération et du dialogue à un grand nombre de domaines politiques, les interlocuteurs de la politique étrangère structurelle ne sont plus seulement les Directions générales responsables des relations extérieures, mais aussi, de plus en plus, des Directions générales sectorielles.

On peut remarquer que la Commission n'est pas seulement prépondérante dans la détermination quotidienne de la politique étrangère structurelle, mais qu'elle a aussi joué un rôle important dans le développement initial de cette politique en 1994-1996. Une analyse de la réalisation de la plupart des stratégies et partenariats montre que c'est, en grande partie, la Commission qui – avec les grands Etats membres – a dirigé et concrétisé, conceptuellement et substantiellement, le développement de ces stratégies et partenariats. C'est la Commission qui a intégré les relations avec les pays et régions tiers dans une vision stratégique axée sur le développement des différentes régions. C'est également la Commission qui a, en grande partie, contribué à faire émerger les intérêts communs latents que les Etats membres pouvaient tirer de la stabilisation et de la restructuration d'autres régions. La Commission a ainsi apporté une plus-value à la politique de l'UE, que, paradoxalement, les instances de la PESC au sein du Conseil pouvaient difficilement offrir.

L'apport conceptuel et substantiel de la Commission a convergé avec les ambitions externes pour la politique extérieure de l'Union développées surtout par les grands Etats membres comme l'Allemagne, la France et l'Espagne. Ces grands Etats, par leurs contacts bilatéraux, ont été à l'origine des tournants importants dans la détermination de la politique et des indispensables équilibres mutuels. Les tournants et équilibres atteints par les grands Etats ont ensuite été scellés dans le cadre du Conseil européen, qui a permis une approche qui dépasse les piliers. Le Conseil, et en particulier les différents acteurs de la PESC au sein du Conseil, ont surtout joué, lors de la détermination de la politique, un rôle de contrôle et de filtre, en modifiant ou supprimant certains éléments des propositions de stratégies globales et de partenariats lorsque ceux-ci touchaient à des questions de politique ou de sécurité indésirables.

Malgré le rôle important joué par les grands Etats membres, et le rôle (surtout restrictif) des acteurs de la PESC, la détermination de la politique s'est effectuée en grande partie par le biais de la méthode communautaire. On peut parler, plus précisément, d'une *méthode communautaire politisée* qui a permis de miser au maximum sur les atouts de la méthode communautaire et de dépasser partiellement les limites des acteurs du Conseil. Que cette méthode puisse être utilisée dans le cadre de la politique étrangère structurelle s'explique par le fait que celle-ci, contrairement à la politique étrangère traditionnelle, ne vise pas des réactions immédiates consécutives à des changements extérieurs, mais est axée sur des objectifs à long terme. Dans ce

contexte, la complexité et surtout la lenteur de la détermination d'une politique communautaire ne constituent pas un obstacle. De plus, étant donné que la politique étrangère structurelle, tout comme la politique intérieure de la CE, est essentiellement régulatrice, elle a pu être reliée aux structures organisationnelles, procédures, instruments et réflexes habituels de cette politique intérieure.

Les facteurs favorables à la politique étrangère structurelle

Outre la disponibilité du mécanisme de la CE, d'autres facteurs expliquent le développement de la politique étrangère structurelle. Tout d'abord, l'élaboration des diverses stratégies et partenariats a été fortement favorisée par le fait que ceux-ci cadraient bien avec les objectifs interrelationnels importants pour le processus d'intégration. L'incorporation, au sein d'une politique européenne plus large, de la politique allemande de soutien et de rapprochement vis-à-vis de l'Europe centrale, a stimulé la politique de l'UE en faveur de cette région. Ce choix a été suivi à son tour par un rééquilibrage sous la forme du développement et de la consolidation des stratégies et partenariats de l'UE vis-à-vis d'autres régions (Méditerranée, Afrique subsaharienne, Amérique latine, Asie) qui étaient importantes pour d'autres Etats membres.

Deuxièmement, le développement de la politique étrangère structurelle par l'UE constitue un jeu à somme positive pour les Etats membres. Etant donné que les objectifs de la politique étrangère structurelle (influencer et stabiliser d'autres régions structurellement et à long terme) ne font pas partie de la pratique, des capacités et/ou des ambitions des Etats membres, cette politique entre moins, voire pas du tout, en concurrence avec la politique étrangère nationale. Cela constitue une grande différence par rapport à la PESC. De plus, pour les quelques grands Etats membres qui ont des ambitions mais pas assez de moyens, la politique étrangère structurelle de l'UE permet de poursuivre des objectifs impossibles à atteindre au plan national ou via d'autres organisations internationales.

Avec le développement progressif d'une politique étrangère structurelle par le biais de diverses stratégies et partenariats, l'UE a, en d'autres termes, trouvé une *niche* dans la politique étrangère, où elle peut offrir une plus-value par rapport à la politique des Etats membres et d'autres organisations internationales, et au sein de laquelle elle est acceptée comme un acteur actif par les Etats membres. De plus, la priorité au développement des stratégies et des partenariats a offert une excellente alternative à la PESC, qui avait été assez problématique. Cependant, on touche ici aussi à l'un des problèmes fondamentaux de la politique étrangère structurelle de l'Union. Celle-ci ne peut pas s'appuyer sur une politique étrangère traditionnelle efficace, ce qui affaiblit sa propre efficacité et crédibilité. Pour certains pays

tiers, la plus grande priorité consiste en effet à résoudre des problèmes militaires aigus, ce qui relègue à l'arrière-plan la résolution à long terme, pourtant aussi importante, d'autres problèmes moins immédiats. Une politique étrangère structurelle efficace doit donc aussi être doublée d'une politique étrangère traditionnelle efficace.

Les crises et conflits dans le monde arabe, en Afrique centrale, en Bosnie et au Kosovo, démontrent l'importance de la diplomatie traditionnelle soutenue par les moyens militaires traditionnels. L'impuissance de l'Occident, ou, du moins, les grandes difficultés qu'il rencontre, à imposer dans ces régions une solution par les moyens diplomatiques et militaires traditionnels, montre néanmoins aussi les limites de la politique étrangère traditionnelle – et donc aussi la nécessité d'essayer de consolider au maximum la stabilité dans d'autres régions par le biais d'une politique étrangère structurelle à long terme, qui s'attaque aux problèmes sous-jacents des régions concernées. D'où la nécessaire complémentarité entre politique étrangère traditionnelle et politique étrangère structurelle.