

**L'UNION EUROPÉENNE :
ACTEUR DES RELATIONS INTERNATIONALES ?
AUTORITÉ, AUTONOMIE ET COHÉRENCE DE L'UE
DANS LA CRISE DU KOSOVO**

PAR

BARBARA DELCOURT (*)

L'intitulé de cette rubrique semble refléter une opinion (un sentiment ?) aujourd'hui largement partagée. Pourtant, qualifier l'UE d'« acteur » ne devrait en aucun cas relever de l'évidence mais, plutôt, découler d'analyses empiriques et de questionnements d'ordre méthodologique et théorique (1). Si la littérature relative à l'UE aborde très régulièrement la question de sa présence sur la scène internationale (2), si les auteurs proposent des concepts nouveaux comme ceux de « puissance civile » (3) ou de « régime » (4), c'est sans doute que cette notion d'« acteur » est problématique lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact de l'UE dans le champ des relations internationales. Il est d'ailleurs assez rare de trouver une définition de l'« acteur » qui puisse être appliquée à l'UE en partant de ses pratiques et de son discours (entendu comme l'ensemble des textes produits par les organes compétents en matière de relations extérieures).

Dans son ouvrage de référence, Marcel Merle donne une définition assez large de l'acteur qui permettrait sans doute de faire de l'Union européenne (UE) un acteur de la scène internationale : « *Par 'acteur', il faut entendre toute autorité, tout organisme, tout groupe et même à la limite, toute personne susceptible de jouer un rôle dans le champ social* » (5) Mais, comme l'auteur le

(*) Assistante à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques de l'Université libre de Bruxelles, chercheuse à l'Institut d'études européennes et au Centre de droit international et de sociologie appliquée au droit international.

(1) Voir les réflexions de Marcel MERLE sur les rôles respectifs des « acteurs » et des « facteurs », *Les acteurs dans les relations internationales*, Paris, Economica, 1986, pp. 3-14 et d'Alexander E. WENDT, « The Agent-Structure Problem in International Theory », *International Organization*, 41(2), p. 361.

(2) Voir en particulier les travaux de Roy. H. GINSBERG, « Conceptualizing the European Union as an International Actor : Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap », *Journal of Common Market Studies*, septembre 1999, 37(3), pp. 429-454.

(3) On doit cette notion aux écrits de François Duchêne; voy. ses avatars in Roy. H. GINSBERG, *loc. cit.*, p. 445; Mario TELO, « Le Développement de l'Union politique européenne », *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Sld de Marie-Françoise DURAND et Alvaro DE VASCONCELOS, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, not. pp. 113-126.

(4) Christopher HILL and William WALLACE, « Actors and Actions (Introduction) », *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Ed. by Christopher Hill, London, Routledge, 1996, p. 2; Robert O. KEOHANE, Joseph S. NYE and Stanley HOFFMANN (dir.), *After the Cold War. International Institutions and States Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge MA & London UK, Harvard University Press, 1993, 481 pages.

(5) Marcel MERLE, *Sociologie des relations internationales*, 4^e édition, Paris, Dalloz, 1988, p. 317.

précise par la suite, le problème pour les organisations internationales est de déterminer le degré d'autonomie dont elles jouissent par rapport aux États qui les ont créées afin de vérifier si elles jouent un rôle *spécifique* (6).

À cette fin, il s'avère utile de dégager des paramètres qui puissent être utilisés, idéalement de manière uniforme, pour analyser les relations extérieures de l'UE. Cette démarche peut s'avérer opérationnelle afin de cerner l'identité de l'acteur, et aussi pour vérifier de manière empirique s'il en est véritablement un. La gestion de la crise du Kosovo servira de point d'appui à une première tentative d'application.

L'identité et le rôle de l'UE sur la scène internationale dépendent en partie de la manière dont s'articulent trois éléments principaux : l'*autorité*, l'*autonomie* et la *cohérence*. Ceux-ci permettent en effet d'évaluer la capacité de l'UE à influencer ses membres et le monde extérieur, grâce à la définition d'un projet politique spécifique soutenu par des ressources propres.

Si l'on veut qu'il remplisse une fonction heuristique, le recours à ces notions ne peut cependant pas être conçu de manière abstraite et décontextualisée. Par exemple, l'UE peut avoir formellement la capacité d'agir, mais ne pas disposer des moyens de son action ; elle peut assurer son autonomie par rapport aux États qui la composent mais, dans les faits, être limitée par des déterminants extérieurs, etc. Il conviendra dès lors d'apporter certaines précisions qui relèvent essentiellement de la distinction entre les capacités formelles (par exemple les pouvoirs de l'UE tels que prévus dans les traités) et matérielles (les ressources affectées à un projet), l'interne (le comportement des États membres) et l'externe (le comportement d'autres acteurs internationaux).

L'AUTORITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

Une ONG, une bande mafieuse, une multinationale, une Église, une communauté peuvent, dans les faits, « *jouer un rôle dans le champ social* » (international). Sans vouloir nier l'importance de celles-ci, il semblerait pourtant curieux d'en faire des acteurs à part entière de la société internationale (7). Ce qui permet de faire le départ entre ces différents groupes agissant au sein de la société internationale est sans doute la notion d'autorité, que l'on pourrait définir comme : « *Ascendant exercé par le détenteur d'un pouvoir quelconque qui conduit ceux auxquels il s'adresse à lui reconnaître une supériorité qui justifie son rôle de commandement ou d'orientation (...) L'autorité d'une institution entraîne l'obéissance consentante en vue de l'accomplissement*

(6) *Ibid.*, p. 318.

(7) Pour un exemple d'étude d'impact de ces « acteurs », voir l'étude d'Ariel COLONOMOS, « L'acteur en réseau à l'épreuve de l'international », in Marie-Claude SMOUTS (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences po, 1998, pp. 203-226.

de fins collectives de nature politique » (8). Cette définition implique que tous les « acteurs » de la société internationale ne puissent être traités de manière similaire. Les différences renvoient aussi bien aux fins de l'action (sa nature politique et l'étendue du champ d'application de l'autorité qui s'applique à différentes sphères de la vie sociale), à ses modalités (la production de normes juridiques et le monopole de la violence légitime par exemple) et à ses ressources (matérielle et symbolique). Faudrait-il pour autant en conclure que seuls les États sont des acteurs ?

L'UE jouit certainement de l'autorité que les États lui ont conférée dans certains domaines particuliers. La volonté de ceux-ci d'en faire une véritable « union politique » et de la doter de capacités propres dans le domaine des relations extérieures afin de pouvoir influencer, voire contrôler, les événements qui se produisent en dehors de ses frontières dénote une propension à lui faire jouer un rôle spécifique et déterminant dans le champ des relations internationales (9). Le fait que cette fonction contribue en retour à renforcer les intérêts de certains États membres n'entame pas vraiment la capacité potentielle des organisations internationales dans ce domaine (10).

Si l'on prend la gestion du dossier Kosovo, l'UE était bien représentée en tant que telle par Felipe Gonzalez dans un premier temps (11) et par Wolfgang Petritsch dans un second (12). Elle s'est impliquée dans le suivi diplomatique de la crise et dans la mise en œuvre des sanctions contre la RFY (13). Sa capacité d'influence s'est notamment marquée par le fait que des pays de la région se sont associés aux mesures prises dans le cadre européen (14). De plus, les États européens les plus réticents à l'usage de la menace militaire ou à l'imposition de sanctions uniquement à l'encontre de

(8) Guy HERMET, Bertrand BADIE, Pierre BIRNBAUM, Philippe BRAUD, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 2^e édition revue et augmentée, Paris, Armand Colin, p. 32 (nous soulignons).

(9) Eric REMACLE, « La politique étrangère de l'Union au-delà de la PESC », *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Ed. par Mario Telo et Paul Magnette, Bruxelles, Complexe, 1998, pp. 183-207; Gianni BONVICINI, « De la coopération politique à la PESC », *La PESC*, *op. cit.*, pp. 153-173; Maryse CREMONA, « The European Union as an International Actor : The Issues of Flexibility and Linkage », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 3, 1998, p. 79; Likke FRIIS and Anna MURPHY, « The European Union and Central and Eastern Europe : Governance and Boundaries », *Journal of Common Market Studies*, 37(2), 1999, pp. 211-232.

(10) Christopher HILL, « The Actors involved : National Perspectives », *Foreign Policy of the European Union. From ECP to CFSP and Beyond*, dirigé par Elfriede REGELSBERGER, Philippe DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, Wolfgang WESSELS, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997, pp. 85-97.

(11) Celui-ci avait la double casquette UE/OSCE, v. *Agence Europe*, n° 7181, 16 mars 1998; Conclusions du Conseil, 19 mars, *Bull. UE*, 3-1998, p. 101.

(12) *Agence Europe*, n° 7316, 7 octobre 1998; *Bull. UE*, 10-1998, p. 72 et 12-1998, pp. 118 et 144.

(13) Voir par ex. *Bull. UE*, 3-1998, p. 101; les conclusions à l'issue du Sommet d'Edimbourg, *Agence Europe*, n° 7181-16 mars 1998, celles du Conseil européen de Cardiff, 15 juin 1998, *Bull. UE*, 6-1998, pt. 1.35; les conclusions du Conseil Affaires générales, 29 juin 1998, *Agence Europe*, n° 7253-1^{er} juillet 1998.; *Bull. UE*, 7/8-1998, p. 109; sur la politique de sanction, voir les décisions du Conseil le 8 juin 1998, 98/374/PESC, *Bull. UE*, 6-1998, p. 113; et du 29 juin 1998, 98/426/PESC, *Bull. UE*, 6-1998, p. 114; *Bull. UE*, 7/8-1998, p. 110 et 9-1998, p. 85; et enfin, la Déclaration de l'UE sur une approche globale à l'égard du Kosovo, 27 octobre 1998, *Bull. UE*, 10-1998, pp. 71-73; *Agence Europe*, n° 7331-28 octobre 1999.

(14) Voir le ralliement des pays d'Europe centrale et orientale associés à l'UE, de Chypre, et des pays de l'AELE à la déclaration du 23 mars, *Bull. UE*, 3-1998, p. 85; le ralliement aux conclusions du Conseil du 1^{er} avril, *Bull. UE*, 4-1998, p. 54 et aux sanctions, *Bull. UE*, 6-1998, p. 113; *Bull. UE*, 9-1998, p. 86.

la RFY se sont finalement pliés aux décisions prises au sein de l'UE (15). Et surtout, l'UE a justifié les frappes aériennes menées par l'OTAN sans autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies alors que des divergences sérieuses opposaient ses États membres sur ce point (16).

Il faut toutefois apporter quelques nuances qui pourraient conduire à relativiser son autorité. Si l'on s'en tient à une définition interactionniste du pouvoir (17), le fait que l'UE ne soit pas véritablement traitée comme un acteur par les autorités yougoslaves, qui ont privilégié le dialogue avec d'autres acteurs (États-Unis, OTAN, OSCE), est assez troublant (18). De même, les discours produits au sein de l'OTAN mentionnent l'OSCE, l'UEO, l'ONU et les « alliés européens » et non l'UE, ce qui révèle sans doute le peu de poids de l'organisation (19).

Cette faiblesse de la reconnaissance externe de l'UE est encore accentuée par le fait que la plupart des responsables politiques des pays membres ont eu tendance à justifier leur politique vis-à-vis du Kosovo sur la base d'arguments destinés à une audience nationale mettant en évidence leur propre détermination pour faire respecter les valeurs européennes (20). La visibilité de son action ne semble décidément pas assurée auprès d'opinions publiques peu au fait du fonctionnement des différents instruments économiques censés servir la diplomatie européenne.

Il semble ainsi évident qu'une « puissance civile » éprouve plus de difficulté à imposer ses vues qu'une organisation militaire telle l'OTAN. Concernant les négociations de Rambouillet et de Paris, la position des Européens

(15) Voir par exemple les divergences entre ministres des Affaires étrangères, *Agence Europe*, n° 7295-8 août 1998; la position du ministre grec de la Défense, *Agence Europe*, n° 7317, 8 octobre 1998.

(16) Pour la justification de la décision de l'OTAN, v. Déclaration du Conseil européen, *Bull. UE*, 3-1999, p. 21; Conseil Affaires générales du 8 avril, *Bull. UE*, 4-1998, p. 84; concernant le débat sur le feu vert des Nations Unies, voir par exemple la déclaration de H. VÉDRINE : « S'agissant des missions non-article 5 impliquant le recours à la force, il existe une formule agréée au niveau des chefs d'État selon laquelle ces missions doivent être 'placées sous l'autorité du Conseil de sécurité'. Il s'agit là d'un point essentiel de notre politique étrangère ». In, *Documents d'actualité internationale (D.A.I.)*, n° 5, 1^{er} mars 1999, p. 224; ainsi que celle du ministre de la Défense Alain Richard telle qu'exposée à Munich le 6 février 1999 lors de la 35^e Conférence sur la politique de sécurité, *D.A.I.*, n° 8, 15 avril 1999, p. 307; voy. encore la conférence de presse du président Chirac à Moscou le 13 mai 1999, *D.A.I.*, n° 13, 1^{er} juillet 1999, p. 524. V. en comparaison les positions de G. SCHROEDER, *D.A.I.*, n° 8, 15 avril 1999, p. 306.

(17) « Relation qui se caractérise par la mobilisation de ressources pour obtenir d'un tiers qu'il adopte un comportement auquel il ne se serait pas résolu en dehors de cette relation. » *Dictionnaire de la science politique*, op. cit., p. 226.

(18) *Agence Europe*, n° 7268, 23 juillet 1998.

(19) Voir par exemple, Déclaration du CAN, 30 avril 1998, *D.A.I.*, n° 12-15 juin 1998, p. 445; Communiqué final de la réunion du Conseil Atlantique, Luxembourg, 28 mai 1998, *D.A.I.*, n° 14-15 juillet 1998, p. 503; Communiqué final de la réunion des ministres de la Défense, Bruxelles, 11 juin 1998, *D.A.I.*, n° 14-15 juillet 1998, pp. 507-512; communiqué final de la session ministérielle de CAN, Bruxelles, 8 décembre 1998, *D.A.I.*, n° 2, 15 janvier 1999, pp. 60-64; Déclaration du Secrétaire général, Bruxelles, 17 janvier 1999, *D.A.I.*, n° 5, 1^{er} mars 1999, p. 224; Déclaration du CAN du 30 janvier 1999, *D.A.I.*, n° 6, 15 mars 1999, p. 237; Déclaration du Secrétaire général, Bruxelles, 19 février 1998, *D.A.I.*, n° 7, 1^{er} avril 1999, pp. 283-284; voir également les propos désabusés du Commissaire Hans van den Broeck : « l'UE est simplement interpellée pour donner une contribution financière », *Agence Europe*, n° 7231, 29 mai 1998.

(20) Voir par exemple la Déclaration du président Jacques Chirac, Berlin, le 24 mars 1999, *D.A.I.*, n° 9-1^{er} mai 1999, p. 341 et son intervention du 29 mars 1999 au cours de laquelle il ne mentionne l'UE que dans le cadre de son action humanitaire, *ibid.*, pp. 344-346.

consistant à dire que « *l'affaire passerait à l'OTAN en cas d'échec et à l'UE en cas de succès* » (21) a certainement contribué à présenter l'UE comme manquant de l'autorité suffisante pour surmonter une telle situation. Certes, le rôle qu'elle aurait pu jouer en cas d'accord entre les parties, les ressources qu'elle aurait pu apporter dans la mise en œuvre de l'accord n'étaient pas négligeables, comme l'a d'ailleurs montré son engagement subséquent pour la reconstruction du Kosovo. Il n'en reste pas moins que l'UE en tant que telle ne semble pas avoir exercé une influence déterminante sur le cours des événements.

L'élaboration de positions communes et l'application de décisions ont certes montré l'existence d'une interprétation largement partagée des causes du conflit, une cohérence dans les objectifs poursuivis par l'Union (l'octroi d'une large autonomie dans le cadre de la RFY) et un consensus sur les principes que les parties devaient respecter (le non recours à la force et la négociation). Mais il semble que l'absence d'un « bras armé » pour appuyer cette politique, que l'on pourrait qualifier de commune, a constitué aux yeux des responsables européens un véritable handicap. Les initiatives visant à créer une véritable Europe de la défense ont, depuis lors, connu une accélération sans précédent qui confirmerait la volonté de faire de l'UE un acteur à part entière (22). Reste à vérifier si l'autorité qu'elle se voit conférer lui permet aussi d'assurer son autonomie.

L'UNION EUROPÉENNE AUTONOME ?

À la différence des États, les organisations internationales se voient attribuer des compétences particulières par leurs États membres et ne sont pas considérées comme souveraines. La personnalité juridique internationale dont elles jouissent leur permet justement de déployer leurs actions sur la scène internationale et ce, de manière autonome, dans les domaines particuliers précisés par l'acte fondateur (23). Cette autonomie est une condition de leur visibilité, un élément nécessaire de leur identité. Elle présuppose une forme d'indépendance à l'égard des États membres et du monde extérieur.

À Amsterdam, les États européens n'ont toujours pas entendu conférer la personnalité juridique à l'UE; seule la Communauté européenne est détentrice de droits et d'obligations indépendamment de ses membres (24). Ce qui

(21) *Agence Europe*, 19 février.

(22) Voir en particulier les résultats du Sommet de Cologne en juin 1999 et le rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne en matière de sécurité et de défense, reproduits dans *Politique étrangère*, 2/1999, pp. 214-218; et également les résultats du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999.

(23) Jean-Jacques ROCHE, *Relations internationales*, Paris, L.G.D.J., 1999, pp. 198-199.

(24) Les relations extérieures de la CE qui relèvent du premier pilier (essentiellement la politique commerciale et la coopération au développement) ne sont donc pas concernées; voir Emmanuelle BRIBOSIA et Anne WEYEMBERGH, « La personnalité juridique de l'Union européenne », *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Sld de Marianne DONY, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999, pp. 37-60.

peut apparaître comme un détail insignifiant pour le politologue est néanmoins indicatif de la réticence des États à conférer à l'UE en tant que telle une responsabilité, au plein sens du terme, dans la conduite de la PESC. Le fait que les gouvernements répugnent à agir autrement que sur le mode du consensus expliquent d'ailleurs la création de ce pilier fonctionnant sur le mode intergouvernemental. L'abstention constructive prévue dans le Traité d'Amsterdam ou le recours à la majorité qualifiée dans certains cas ne permettent pas véritablement de faire de la PESC une politique intégrée. Il s'agit tout au plus d'un complément des politiques nationales. Cette situation résulte pour partie de la difficulté de définir des objectifs propres à l'Union, particulièrement depuis la fin de la guerre froide (25). Car si la PESC est censée servir les « *intérêts de l'Union* » (art. J11), les objectifs mentionnés forment un catalogue de normes juridiques et de principes politiques qui lient déjà individuellement les États membres (les règles juridiques émanent principalement de la Charte de l'ONU et les principes politiques des instruments de la CSCE/OSCE). Il est dès lors difficile de voir dans la diplomatie européenne une « valeur ajoutée », un projet politique spécifique.

On pourrait toutefois estimer que la politique de conditionnalité, ou de manière plus générale, l'idée de soumettre les intérêts commerciaux à des valeurs supérieures comme celle du respect des droits de la personne et des libertés fondamentales et de l'État de droit, révèlent un modèle européen rompant avec les pratiques des grandes puissances et qui soit véritablement distinct des politiques nationales réputées plus égoïstes (26). Mais sa mise en œuvre erratique devrait conduire à tempérer quelque peu ces propos.

Les circonstances qui ont entouré la prise de décision concernant la crise du Kosovo montrent également les limites de l'autonomie de l'UE. À cette occasion, il semble bien que l'élaboration de la politique européenne doive davantage à l'existence d'une diplomatie informelle et aux initiatives du trio européen formé par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Il apparaît ainsi que toute la politique de sanction a d'abord été décidée par le Groupe de contact et, plus précisément par les « Occidentaux » puisque la Russie ne s'y est pas associée (27). En ce sens, l'UE s'apparente davantage à un exécutif qu'à une institution internationale susceptible de définir ses

(25) Jean-Pierre MAURY, *La construction européenne. La sécurité et la défense*, Paris, PUF, 1996, pp. 278-282; John PETERSON, « The European Union as a global Actor », *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of CFSP*, Ed. by John PETERSON and Helene SJURSEN, Londres, New York, Routledge, 1998, pp. 3-17; David ALLEN, « The European Rescue of National Foreign Policy? » (Conclusions), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, op. cit., p. 291.

(26) Michaël SMITH, « The European Union and the Changing Europe : Establishing the Boundaries of Order », *Journal of Common Market Studies*, 34(1), mars 1996, pp. 15-17; Karen E. SMITH, « The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries : How Effective? », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 3, 1998, pp. 253-274; Toby King.

(27) Nicolas ANGELET et Barbara DELCOURT, « La décision du Gouvernement belge de recourir à la force : quel niveau de pouvoir, quel rôle pour l'Europe? », *Actes de la Journée d'Études du 10 décembre 1999 (Droit, légitimation et politique extérieure. La Belgique, l'Europe et la guerre du Kosovo)*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

propres objectifs politiques. En l'occurrence, ce sont ses compétences en matière commerciale qui expliquent surtout son activisme. Sur le plan diplomatique, son action, les résultats de sa mission d'observation au Kosovo (28) ou encore les initiatives de ses représentants spéciaux se sont très souvent effacés au profit d'autres organisations internationales ou d'autres États. La participation importante des Européens à la mission de vérification de l'OSCE (29) et à la force d'extraction située en Macédoine (considérée comme un premier exemple d'initiative européenne au sein de l'OTAN (30)), n'a apparemment pas contribué à donner l'image d'une organisation véritablement autonome (31).

Ce qui est parfois présenté comme une « *nouvelle culture de l'interdépendance* » (32) – entre l'OTAN, l'UE, l'OSCE et l'ONU – aboutit dans les faits à un brouillage institutionnel qui rend aléatoire l'identification des auteurs de la décision voire les responsables de sa mise en œuvre. Le recours à des formes de diplomatie *ad hoc* témoigne de la faiblesse de l'institutionnalisation de la société internationale, si du moins on veut bien s'attacher au fond plus qu'à la forme. Dans ce cadre, il n'est pas évident qu'une organisation telle l'UE puisse faire valoir sa spécificité, encore moins faire montre de son autonomie. Les relations transatlantiques qui peuvent, à certaines occasions, sous-tendre la dynamique d'intégration européenne jouent parfois en sens contraire (33). Prise en tenaille entre les organisations « concurrentes » et les actions de certains grands États en son sein, le projet européen semble se diluer dans une politique qui tient davantage du directoire (34). Cela étant, la cohérence de la politique européenne pourrait à certains égards compenser un manque d'autonomie et renforcer l'autorité de l'Union sur la scène internationale.

(28) Voir le rôle de l'*European Community Monitoring Mission* (ECCM) et le rapport soumis au Secrétaire général de l'ONU, Annexe I S/1998/361.

(29) *Bull. UE*, 10-1998, p. 72.

(30) Le déploiement de cette force destinée à récupérer en cas de besoins les vérificateurs de la MVK a été avalisée par le Conseil de l'Atlantique Nord; les États-Unis n'y ont pas participé. Le commandement était assuré par la France, *Agence Europe*, n° 7343-17 novembre 1998.

(31) Concernant l'ouverture d'un bureau de l'UE à Pristina, Robin COOK a fait savoir au Parlement européen qu'il devrait être absolument clair que « tout bureau de ce type serait un bureau commun États-Unis/UE », *Agence Europe*, n° 7181, 16 mars 1998.

(32) Sur le problème de la concurrence et/ou de la complémentarité, v. Jean-François GUILHAUDIS, *L'Europe en transition. L'esquisse du nouvel ordre européen*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, 1998, pp. 140-142.

(33) Voir John PETERSON, *loc. cit.*, p. 13 et le point de vue de Nicole GNESOTTO, « L'OTAN et Europe à la lumière du Kosovo », *Politique étrangère*, 2/99, pp. 207-213 et, en sens inverse, les analyses de Michèle BACOT-DÉCRIAUD, « La PESC : une dynamique en panne », *La défense de l'Europe. Les adaptations de l'après-guerre froide*, Sld de Patrice BUFFOTOT, Ed. 1998, *La Documentation Française*, pp. 232-233 et de André DUMOULIN, « L'europeanisation de l'Alliance : partenariat équilibré ou trompe-l'oeil ? », *ibid.*, pp. 251-263.

(34) Voir Constantin STÉPHANOU, *Réformes et mutations de l'Union européenne*, Paris/Bruxelles, L.G.D.J./Bruylant, 1997, pp. 229-235; la contribution d'Éric REMACLE au colloque de l'Institut Royal Supérieur de Défense consacré à l'impact de la crise du Kosovo sur la sécurité européenne, Bruxelles, 8 décembre 1999; Anne-Marie LE GLOANNEC, « La PESC et les relations entre les États de l'Union », *La PESC, op. cit.*, pp. 144-147; Francine BOIDEVAIX, *Une diplomatie informelle pour l'Europe. Le groupe de contact Bosnie*, Paris, La Documentation Française, 1997, 192 pages.

UNE POLITIQUE EUROPÉENNE COHÉRENTE ?

La structure duale de l'UE qui découle de l'existence de piliers organisés selon des logiques différentes (supranationale pour le premier et intergouvernementale pour les second et troisième) s'explique essentiellement par la réticence des États européens à se défaire de leurs compétences en matière de diplomatie et de justice. Toutefois, afin de concilier la volonté des États d'affermir l'identité européenne sur la scène internationale et d'améliorer l'efficacité de ses actions, les États ont tenté de résoudre les problèmes de cohérence impliqués par cette architecture particulière (35).

Si cette question a été considérée comme primordiale par les États, c'est qu'elle est intimement liée à celle de l'autorité et de l'identité de l'Europe. En effet, si cette dernière veut peser de tout son poids (en tout cas économique) sur les relations internationales, il est impératif que les destinataires de ses politiques ne puissent jouer sur les distorsions éventuelles entre actions menées au sein de l'Union européenne dans le cadre des premier et second pilier, ou encore sur les divergences entre politiques nationales et politique européenne. Ce souci récurrent est encore plus visible dans les situations de crise comme celle du Kosovo.

Aussi n'est-il pas surprenant de constater la place importante accordée aux normes juridiques dans les discours des responsables européens ; une des caractéristiques intrinsèques du droit par rapport à la politique tenant justement au caractère de prévisibilité de l'action entreprise conformément à une règle juridique préétablie (36). Dans cette perspective, des événements semblables doivent théoriquement provoquer des réactions identiques. Le risque lié au traitement non cohérent des crises est d'ailleurs considéré par les Européens comme non négligeable. Il expliquerait qu'une politique de sanction et de traitement différencié des entités de la Yougoslavie (telle celle menée en 1991 et répétée au cours des années 1998/9) est poursuivie quand bien même elle peut être, à long terme, contraire aux objectifs déclarés de l'Union, comme ceux qui ont trait au maintien des frontières existantes, à la lutte contre le banditisme, etc. (37).

(35) Michèle BACOT-DÉCRIAUD, *loc. cit.*, pp. 225-227 ; Uwe SCHMALZ, « The Amsterdam Provisions on External Coherence : Bridging the Union's Foreign Policy Dualism ? », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 3, 1998, p. 421 ; Horst-Günter KRENZLER and Henning C. SCHNEIDER, « The Question of Consistency », *Foreign Policy of the European Union. From ECP to CFSP and Beyond*, Ed. by Elfriede REGELSBERGER, Philippe DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, Wolfgang WESSELS, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997, pp. 133-151.

(36) Barbara DELCOURT, « Usages du droit international dans le processus de légitimation de la politique européenne », in Anne DEVILLÉ et Olivier PAYE (dir.), *Élaboration et usage du droit dans les relations extérieures de l'Union européenne*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2000, à paraître ; « l'utilisation politique du droit international dans les crises yougoslaves : deux droits/deux mesures », *Dialogue*, n° 3, 1999, à paraître.

(37) Voir les propos d'Yves MOLLARD LA BRUYÈRE, fonctionnaire à la Commission européenne (DG1A), lors du colloque de l'Institut Royal Supérieur de Défense, Bruxelles, 8 décembre 1999.

Mais, de manière plus générale, il faut bien constater que l'UE ne paraît pas toujours réagir de manière uniforme. Il suffit pour s'en convaincre de comparer les réactions, qualitativement différentes, par rapport aux crises en Tchétchénie et au Kosovo. Dans les deux cas elles résultent de volontés séparatistes durement réprimées par les autorités centrales et peuvent être qualifiées juridiquement de guerre interne. Ici, la cohérence de l'UE résulte avant tout de la congruence de sa position avec celle de ses États membres. On pourrait par contre difficilement estimer qu'elle a fait preuve de cohérence si l'on compare, pour les deux situations, ses pratiques et son discours.

À cet égard, l'on pourrait sans doute penser que le fait d'appliquer « deux poids, deux mesures » n'affecte pas le statut d'« acteur » des relations internationales. Cela étant, les États peuvent compenser le défaut de cohérence par un surcroît d'autorité ou de puissance, ce qui n'est pas évident pour l'Union.

CONCLUSION

La diplomatie européenne s'inscrit dans le cadre d'une entreprise collective à travers laquelle les acteurs nationaux décident, en partie de commun accord et en partie séparément, des actions internationales à entreprendre (38). L'épisode de la crise du Kosovo pourrait laisser croire que l'UE peut difficilement être considérée comme un acteur à part entière. Il semble pourtant que l'on ne puisse pas non plus négliger sa présence sur la scène internationale. En effet, si pour chaque paramètre utilisé, on peut relever les limites de son influence et de son action en tant qu'organisation, il convient également de tenir compte de l'impact de ses prises de positions et de son action sur l'environnement international et sur les politiques étrangères de ses membres. Cela étant, si les situations de crise constituent des moments privilégiés permettant de confronter prétentions et réalités, il ne faudrait pas pour autant inférer de cette analyse ponctuelle des conclusions générales sur le statut d'acteur de l'UE car celui-ci est bien souvent dépendant du contexte et du type d'événement par rapport auquel réagit l'UE. En tout cas, l'utilisation de ces critères semble relativement féconde et conduit à présenter l'UE comme un acteur « modeste » dans la crise du Kosovo ou, de manière négative, par ce qu'elle n'est plus vraiment – une puissance *civile* – ce qu'illustrent (involontairement) les propos du Premier ministre Lionel Jospin : « *Dans l'affaire douloureuse du Kosovo, il est faux que l'Europe soit à la traîne car plusieurs États membres font partie du Groupe de contact et la presque totalité appartient à l'OTAN, où l'essentiel se décide.*

(38) Roy. H. GINSBERG, *loc. cit.*, p. 439.

L'Europe joue donc un rôle important (...) Il serait opportun que l'Union européenne soit plus visible comme ensemble, et donc que la PESC progresse, sans pour autant que le rôle des États membres en tant que tels doive disparaître » (39).

(39) Propos tenus lors d'une visite à la Commission et reproduits dans *Agence Europe*, n° 7321, 14 octobre 1998.