

### 3. L'Union européenne, acteur des relations internationales

#### DE L'EURO À LA PESC, D'AMSTERDAM À HELSINKI : LES BALBUTIEMENTS D'UN « ACTEUR » INTERNATIONAL

PAR

ERIC REMACLE (\*)

À la veille d'aborder son second cinquantenaire, l'Union européenne semble avoir trouvé tout au long de l'année 1999 la voie d'une affirmation plus nette de son identité d'acteur international. Il s'agissait d'une opportunité à saisir par l'analyste pour tenter de cerner davantage ce que recouvre ce concept d'acteur dans le cadre de la première édition de l'*Annuaire français de relations internationales* et, plus particulièrement, de la présente rubrique consacrée à l'Union européenne comme acteur des relations internationales. La théorie des relations internationales nous offrant peu d'outils permettant de définir ce qu'est un acteur international (1), nous tenterons en effet dans cette rubrique un travail d'approximation empirique par le biais d'études de cas permettant de cerner, au départ des politiques concrètes de l'Union européenne, comment celle-ci interagit avec son environnement international et se forge, par là même, une forme d'identité spécifique constitutive de son rôle d'« acteur ».

L'intuition qui préside à cette démarche est double. D'une part nous présumons que l'acquis des théories de l'intégration politique (2) peut contribuer à la réflexion sur le rôle d'acteur international de l'Union européenne, sans pour autant entrer dans le jeu stérile – si prisé dans le monde académi-

(\*) Professeur à l'Université libre de Bruxelles, Directeur de l'Institut d'études européennes.

(1) Dans son article ci-après, Barbara Delcourt rappelle notamment les apports de Marcel Merle, Alexander E. Wendt, Roy H. Ginsberg, Christopher Hill et Ariel Colonomos à cette réflexion théorique.

(2) Pour une synthèse des théories de l'intégration et de leur application au cas de l'Union européenne, on se reportera utilement à l'ouvrage de Hans MICHELMANN/Panayotis SOLDATOS (dir.), *European Integration. Theories and Approaches*, Lanham, University Press of America, 1992, et à l'article de James A. CAPO-RASO/John T.S. KEELER, « The European Union and Regional Integration Theory », in Carolyn RHODES/Sonia MAZEY (dir.), *The State of the European Union*, vol. 3, *Building a European Polity?*, Boulder & Essex, Lynne Rienner & Longman, 1995, pp. 29-62. On peut regretter qu'il n'existe pas à ce jour d'étude complète et récente en langue française sur les théories de l'intégration, en dehors des évocations dans les manuels de théories des relations internationales édités par Jean Barréa, Jean-Jacques Roche ou Marie-Claude Smouts, et de l'article, excellent mais peu relié à la problématique européenne, de Charles-Philippe DAVID/Alef BENESSAIEH, « La paix par l'intégration? Théories sur l'interdépendance et les nouveaux problèmes de sécurité », *Études internationales*, vol. xxviii, n° 2, juin 1997, pp. 227-254.

que – du ralliement à telle école anglo-saxonne contre telle autre. D'autre part, nous partageons la conviction que le chercheur se doit de ne jamais prendre pour acquises des affirmations théoriques ou à vocation généralisante et qu'est plus riche la démarche consistant à soumettre de telles affirmations au feu roulant de la réalité des faits empiriques, et ce de la manière la plus systématique possible. Ainsi notre rubrique prend comme point de départ la présomption d'une identité d'acteur de l'Union européenne dans les relations internationales, mais confronte celle-ci à la réalité de l'action internationale de l'Union (3). Deux études de cas seront abordées dans les deux contributions suivantes : la politique de l'UE en matière de sanctions économiques, par Tanguy de Wilde d'Estmael, et le rôle de l'UE dans la crise du Kosovo, par Barbara Delcourt. Le présent article se focalisera sur plusieurs temps forts de l'année 1999 révélateurs des balbutiements de l'UE comme acteur international : les débuts de l'euro sur la scène internationale ; les développements de la PESC ; les perspectives ouvertes par les décisions du Conseil européen d'Helsinki à propos du futur élargissement de l'Union. Avant d'entrer dans le vif du sujet, on proposera brièvement au lecteur une grille analytique destinée à appréhender la dimension composite de la politique extérieure de l'UE.

### UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE COMPOSITE

L'analyse empirique de la politique extérieure européenne révèle le caractère extrêmement composite de celle-ci. Nous l'avons qualifiée ailleurs de politique à plusieurs niveaux, à plusieurs acteurs et à plusieurs motivations (4). Sans y revenir en détail, on attirera néanmoins l'attention du lecteur sur ce caractère composite qui explique la difficulté même de définir l'Union comme acteur.

La multiplicité des motivations des acteurs de l'intégration politique a été largement modélisée depuis les années 60, en particulier dans les travaux d'Amitai Etzioni, qui ont été réactualisés par William Wallace durant les années 90 (5). Ces deux auteurs identifient en effet trois types de motiva-

(3) Parmi les sources récentes en langue française sur ce plan, on signalera les ouvrages de Patrice BUFFOTOT (dir.), *La défense de l'Europe. Les adaptations de l'après-guerre froide*, Paris, La Documentation française, 1998 ; Marianne DONY (dir.), *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999 ; Jean-Michel DUMOND/Philippe SETTON, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La Documentation française, 1999 ; Marie-Françoise DURAND/Alvaro DE VASCONCELOS (dir.), *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1998 ; Nicole GNESOTTO, *L'Europe et la puissance*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1998 ; Jean-François GUILHAUDIS, *L'Europe en transition. L'esquisse du nouvel ordre européen*, Paris, Montchrestien, 2<sup>e</sup> édition, 1998 ; Jean-Pierre MAURY, *La construction européenne, la sécurité et la défense*, Paris, Presses universitaires de France, 1996.

(4) Eric REMACLE, « La politique étrangère de l'Union au-delà de la PESC », in Mario TELÒ/Paul MAGNETTE (dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, pp. 183-207.

(5) Amitai ETZIONI, *Political Unification*, New York, Rinehart & Winston, 1965 ; William WALLACE (dir.), *The Dynamic of European Integration*, Londres, Pinter/RIIA, 1990.

tions favorables au processus d'intégration : premièrement, les *facteurs externes*, qualifiés de « coercitifs » par Etzioni, c'est-à-dire la perception de menaces (l'ex-URSS hier, la Chine, la Russie, le monde musulman demain ?) ou la contrainte imposée par un fédérateur extérieur (les États-Unis); deuxièmement, les *intérêts communs* (en particulier dans la sphère économique et financière), considérés comme dimension « utilitaire » de l'intégration, et qui promeuvent une convergence dans les représentations du monde et dans l'action internationale; troisièmement, le *projet politique* porté par l'Union de manière plus ou moins explicite et plus ou moins assumée, en d'autres termes la dimension « identitaire » de l'intégration qui affleure par exemple dans la politique d'« exportation » de l'État de droit (conditionnalités, ...), dans le messianisme civilisationnel invoqué lors de la guerre du Kosovo ou dans le débat sur les frontières de l'Europe.

À cet ensemble de facteurs conditionnant la politique étrangère s'ajoute un ensemble d'acteurs assez nombreux, tant il est vrai que la politique étrangère de l'Union ne pourrait se comprendre comme simple addition ou plus petit commun dénominateur entre les politiques nationales de quinze gouvernements. Ici aussi, l'étude empirique a montré le caractère réticulaire d'une politique étrangère européenne inspirée certes prioritairement par les gouvernements nationaux, mais dans un contexte de coopération très avancé entre administrations nationales (6), avec implication des institutions bruxelloises, en particulier la Commission, mais aussi l'UEO et l'OTAN, sans oublier depuis 1999 le Haut Représentant pour la PESC, et dans une moindre mesure le Parlement européen, et d'une série de groupes d'influence qui gravitent autour de celles-ci (ONG, groupes de réflexion sur les questions internationales, lobbies proches des intérêts américains, *European Defence Industries Group*...). Il en ressort un « système » (7) de politique étrangère européenne articulé sur quatre niveaux d'agrégation de la prise de décision et de la politique.

Le premier niveau est constitué par les politiques étrangères nationales, caractérisées par l'exercice de la souveraineté au sens classique du terme; ce niveau est considéré par beaucoup de spécialistes de la politique étrangère européenne, en tout cas par ceux qui se réclament du réalisme sur le plan

(6) Sur l'importance de la « contamination culturelle » et de la « socialisation des élites » dans la CPE, puis dans la PESC, voir Philippe DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, *La coopération politique européenne*, Bruxelles, Labor, 1986; Elfriede REGELSBERGER/Philippe DE SCHOUTHEETE/Wolfgang WESSELS (dir.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder & Londres, Lynne Rienner, 1997. La question de la convergence des administrations et représentations nationales est abordée dans Kenneth HANF/Ben SOETENDORP (dir.), *Adapting to European Integration*, Essex, Longman, 1998, et dans Brian HOCKING/David SPENCE (dir.), *EU Member States Foreign Ministries. Change and Adaptation*, Londres, Macmillan, 2000.

(7) Le terme est emprunté à Jörg MONAR, « The European Union's Foreign Affairs System After the Treaty of Amsterdam : A Strengthened Capacity for External Action? », *European Foreign Affairs Review*, 2(3), 1997, pp. 413-432.

théorique, comme le seul qui soit véritablement pertinent pour l'analyse (8). Pour ces auteurs, la politique étrangère, et plus particulièrement la PESC n'apparaîtra que comme le reflet du *rapport des forces* entre quinze politiques nationales. On a pu par exemple ramener largement l'analyse de l'action des Quinze face à la crise yougoslave à une grille de lecture de ce type (9).

Un second niveau de formation de la politique étrangère se situe dans les coopérations interétatiques auxquelles participent l'ensemble ou certains des quinze États membres, dans les domaines où ceux-ci estiment ne pas pouvoir répondre seuls à des questions de nature transnationale, soit par la signature de traités et la participation à des organisations internationales, soit sous une forme flexible de coopérations fonctionnelles *ad hoc* (création de corps militaires multinationaux tels que l'Eurocorps, accord dit « de Wassenauer » sur les exportations de technologies sensibles, régime de contrôle de la technologie des missiles, ...). Pour plusieurs analystes de l'intégration européenne, ce type de coopération reflète la capacité d'adaptation des États à un environnement transnationalisé ou internationalisé et l'utilisation de l'intégration comme outil de *maximisation des intérêts nationaux* (10). Il s'agit d'une grille de lecture qui s'inspire à la fois de la théorie de l'adaptation de James Rosenau (11) et du fonctionnalisme classique de David Mitrany (12) et peut interpréter la PESC comme outil fonctionnel aux mains des États pour maximiser leurs intérêts nationaux respectifs là où ils sont convergents.

Un troisième niveau concerne les coopérations interétatiques organisées dans le cadre institutionnel unique de l'Union, c'est-à-dire un cadre qui va au-delà d'une simple organisation internationale et vise à un rapprochement des politiques nationales sous la forme d'un *régime* de consultations et de marchandages permanents qui garantit par un jeu institutionnel complexe un règlement pacifique des différends entre États membres et la constitu-

(8) Voir par exemple Alfred PLJBERS, « European Political Cooperation and the Realist Paradigm », in Martin HOLLAND (dir.), *The Future of European Political Cooperation : Essays on Theory and Practice*, Londres, Macmillan, 1991, pp. 8-35 ; Christopher HILL (dir.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres, Allen & Unwin, 1983 ; Christopher HILL (dir.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres, Routledge, 1996.

(9) Barbara DELCOURT/ERIC REMACLE, « La PESC à l'épreuve du conflit yougoslave. acteurs, représentations et enseignements », in Marie-Françoise DURAND/Alvaro DE VASCONCELOS (dir.), *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, 1998, pp. 227-257.

(10) Frank R. PFETSCH, « Tensions in Sovereignty : Foreign Policies of EC Members Compared », in Walter CARLSNAES/Steve SMITH (dir.), *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*, Londres, Sage, 1994, pp. 120-137 ; Andrew MORAVCSIK, « Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, 31(4), décembre 1993, pp. 473-524 ; Alan MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, University of California Press, 1992.

(11) James N. ROSENAU, *The Adaptation of National Societies : A Theory of Political Systems Behaviour and Transformation*, New York, McCaleb-Seiler, 1970.

(12) David MITRANY, *A Working Peace System : An Argument for the Functional Development of International Organization*, Chicago, Quadrangle Book, 1966 (1<sup>ère</sup> édition : Londres, 1943).

tion *de facto* d'une communauté de sécurité entre ceux-ci (13). Ce niveau va être privilégié dans la littérature par les auteurs inspirés par les théories des régimes et de l'interdépendance (14) et par ceux qui considèrent que l'Union européenne tend à constituer un « *fédéralisme intergouvernemental* » (15) ou une « *fédération d'États-nations* » (16) à mi-chemin entre une simple organisation internationale et un État fédéral au sens juridique du terme. Selon cette grille de lecture, les deux piliers intergouvernementaux de l'Union représentent davantage qu'une addition de politiques nationales ou la mise en commun de quelques politiques dans les domaines où les intérêts nationaux se rejoignent. Ils apparaissent au contraire comme le signe d'une disponibilité, voire d'une ambition à créer un régime commun, permanent, irréversible et destiné à couvrir toutes les politiques concernées.

Enfin, un quatrième niveau se concrétise là où l'Union dispose de certaines compétences exclusives, d'essence totalement supranationale, ainsi que de la personnalité juridique internationale et donc d'un pouvoir de signer des traités. C'est celui qui rassemble les nombreuses matières du « premier pilier » qui confèrent à la Communauté, de manière croissante depuis quatre décennies, un potentiel de rayonnement international multidimensionnel : politique commerciale commune, relations économiques extérieures, politique monétaire, politique agricole et de la pêche, politique de l'environnement, promotion des droits de l'homme, coopération au développement, accords avec des États tiers ou des groupes d'États. D'aucuns y voient le creuset de la politique étrangère « structurelle » de l'Union (17). C'est le niveau de formation de la politique étrangère européenne qui est mis en exergue par les fédéralistes (18), les néo-fonctionnalistes (19) et les néo-institutionnalistes (20) comme le cadre où s'agrègerait progressivement l'ensemble de cette politique étrangère, au fur et à mesure que s'amenuiserait le niveau national, les deuxième et troisième niveaux ne constituant que des étapes transitoires. Cette approche a été résumée par le néo-fonctionnaliste Philippe Schmitter par la formule suivante : « *les participants à un schéma d'intégration se verront eux-mêmes obligés, indépendamment de leur intention originale, d'adopter des politiques communes vis-à-vis de tierces parties. Les*

(13) Le concept de « communauté de sécurité » a été popularisé par Karl W. DEUTSCH, *Political Community at the International Level : Problems of Measurement and Definition*, Garden City, 1954, p. 33.

(14) Robert O. KEOHANE/Stanley HOFFMAN (dir.), *The New European Community : Decision-Making and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991.

(15) Jean-Louis QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1998.

(16) Mario TELÒ/Paul MAGNETTE (dir.), *Repenser l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1996, pp. 20-23.

(17) Stephan KEUKELEIRE, *Het Buitenlands Beleid van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 1998.

(18) Dusan SIDJANSKI, *L'avenir fédéraliste de l'Europe : la Communauté européenne, des origines au traité de Maastricht*, Genève & Paris, Publications de l'Institut universitaire d'études européennes & Presses universitaires de France, 1992.

(19) Ernst B. HAAS, *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces, 1950-57*, Stanford, Stanford University Press, 1958; Leon N. LINDBERG/Stuart S. SCHEINGOLD, *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970.

(20) Elfriede REGELSEBERGER/Wolfgang WESSELS, « The CFSP Institutions and Procedures : A Third Way for the Second Pillar », *European Foreign Affairs Review*, I(1), 1996, pp. 29-54.

*membres seront obligés de forger une position extérieure commune* » (21). Selon cette thèse, le processus d'intégration européenne tend à transformer la Communauté en *acteur international et global*, dont la CPE, puis la PESC représentent les développements les plus tardifs et les moins aboutis, mais dans un processus continu d'intégration accrue et toujours plus proche de l'idéal-type communautaire.

Cette dernière hypothèse ressortit davantage à un programme idéologique visant à influencer le processus d'intégration européenne lui-même qu'à un véritable constat scientifique étayé. Il n'en reste pas moins vrai que l'action extérieure de l'Union, qu'elle soit ou non orientée dans cette voie téléologique, donne à penser qu'existe une forme d'embryon d'acteur européen dans les relations internationales, lequel agit néanmoins de façon extrêmement fragmentée du fait de cette politique étagée en quatre niveaux. Les actions extérieures majeures menées durant l'année 1999 confirment ce constat.

#### L'IMPACT DE L'EURO SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Le 4 janvier 1999, onze pays basculaient dans ladite « troisième phase de l'Union économique et monétaire ». En d'autres termes, le taux de change entre les dix monnaies concernées (les francs belge et luxembourgeois étant unifiés depuis trois quarts de siècle) devenait définitivement fixe et ces monnaies nationales se transformaient en « subdivisions non décimales » d'une nouvelle monnaie qui s'y substitue, l'euro. On ne s'appesantira pas ici sur les nombreuses conséquences internes de cette union monétaire, en particulier l'impact du Pacte de stabilité et de croissance qui maintient un corset étroit sur les politiques budgétaires nationales, les hypothèses et/ou souhaits d'un effet d'engrenage menant à une coordination accrue des politiques macro-économiques, fiscales et sociales, ou les plaidoyers pour un « gouvernement économique » destiné à contrebalancer la Banque centrale et dont l'ébauche est esquissée par le Conseil à 11 des ministres de l'Économie et des Finances, baptisé « euro-11 » (22).

On se focalisera davantage sur l'impact international de cette nouvelle monnaie. Quatre questions méritent d'être relevées de ce point de vue : celle de la représentation extérieure de l'euro ; celle de son impact sur le système financier international ; celle de sa dialectique avec l'élargissement oriental de l'Union en cours de négociation ; et celle de son influence sur l'identité politique de l'Union européenne sur la scène mondiale.

(21) Philippe C. SCHMITTER, *Interests, Powers and Functions : Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Polity*, Stanford University and Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences, Working Paper, Stanford, 2<sup>e</sup> version, avril 1992.

(22) Pour une approche de ces questions, voir Eric REMACLE/Jacques VANDAMME (dir.), *L'Union européenne après l'euro. Enjeux institutionnels et socio-économiques*, numéro spécial *Studia diplomatica* 1-99, Bruxelles, 1999.

La représentation de la Communauté européenne dans les enceintes économiques et monétaires internationales pose en réalité deux types de questions (23) : d'une part, quel statut la Communauté reçoit-elle dans de telles enceintes et y participe-t-elle seule ou aux côtés des États membres?; d'autre part, une fois ce statut déterminé, quelle institution représentera concrètement la Communauté, la Commission, le Conseil ou la Banque centrale européenne? Ces deux questions que ne règlent pas de manière détaillée les traités ont fait l'objet d'un compromis politique lors du Conseil européen de Vienne (décembre 1998) qui fut appliqué pour la première fois en 1999. Vu la nature exclusive de la compétence communautaire dans la politique monétaire, et sa compétence partagée avec les États dans la politique économique, le Conseil et la BCE ont été chargés, en association avec la Commission, d'assurer la représentation de la Communauté pour ces deux politiques, dans le respect desdites compétences. Il en ressort une représentation hybride et fragmentée à l'image de toute la politique étrangère. Au G 7/G 8, l'euro est représenté par une « troïka » composée du président en exercice de l'euro-11 (porte-parole pour les questions économiques), du président de la BCE (porte-parole pour les questions monétaires) et, en tournante, de l'un des trois membres permanents du G 7/G 8 également membres de l'euro, à savoir l'Allemagne, la France et l'Italie, qui continuent de toute manière à siéger toutes les trois malgré la disparition de leurs monnaies nationales; la Commission participe également dans un rôle d'assistance technique. En revanche, au Fonds monétaire international, dont les statuts ne reconnaissent comme membres que les États et qui n'associe pas les banquiers centraux à ses travaux, la Communauté ne peut siéger en tant que telle (24). Dès lors, ce sont les États qui sont invités à passer des arrangements pratiques facilitant la surveillance de la politique communautaire par le FMI, la présentation au FMI des positions de la Communauté et, à cette fin, la participation de la BCE à certaines instances du FMI. La complexité d'une telle forme de représentation extérieure démontre à tout le moins que, même dans une politique réputée très supranationale, la définition de l'Union (ici de la Communauté) comme acteur international est loin d'être linéaire et univoque.

C'est davantage dans l'importance concrète de l'euro dans le système financier international que l'on trouvera une forme d'« action » européenne sur le reste du monde (25). On a souvent noté qu'avec un commerce intra-

(23) Pour une approche plus exhaustive, voir Marianne DONY, « Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire », in Marianne DONY (dir.), *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999, pp. 241-256.

(24) Voir Jean-Victor LOUIS, « Union monétaire et Fonds monétaire international », *Festschrift für Prof. Dr. Hugo J. Hahn*, 1999.

(25) Agnès BÉNASSY-QUÉRÉ, « L'euro dans le système monétaire international », *Cahiers français* n° 282, *La monnaie unique*, Paris, 1998, pp. 50 et s.; Robert RAYMOND, « The Impact of the Euro on the International Monetary System », in Alexandre LAMFALUSSY/Luc D. BERNARD/António J. CABRAL (dir.), *The eurozone : a new economic entity?*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 127-146; Paul R. MASSON/Thomas H. KRUEGER/Bart G. TURTELBOOM (dir.), *EMU and the International Monetary System*, Washington DC, IMF, 1997.

communautaire de 79,1 % et un commerce avec le reste du monde de 20,9 %, l'Union européenne se retrouve dans la même position que les États-Unis (dont les échanges commerciaux avec le reste du monde représentent 19,6 % du commerce total) (26), à savoir la possibilité de rester indifférente quant à l'impact sur le monde de la fluctuation de son taux de change (27). La dépréciation de quelque 15 % de l'euro constatée durant l'année 1999 a d'ailleurs constitué pour les observateurs un épiphénomène qui ne remet en cause ni la stabilité des prix ni la place de l'euro dans le monde. Même si la stabilité des prix reste un objet crucial de l'UEM – ne serait-ce qu'en raison de la culture de stabilité qui s'est imposée parmi les banquiers centraux européens dans les années 80 et 90 –, ce n'est pas tellement sur ce plan que la création de la monnaie unique européenne modifie la place de l'Europe sur la scène monétaire internationale, mais davantage en raison de son potentiel nouveau comme monnaie de transaction, de portefeuille et de réserve. Avant l'euro, 30 % du commerce mondial s'effectuait en DM et 37 % des portefeuilles privés étaient libellés en monnaies européennes (contre 40 % en dollars). On peut s'attendre à un léger accroissement de ces proportions. Plus importante encore est la perspective que l'euro devienne une monnaie de réserve plus significative. Depuis 1973, la part du dollar parmi les monnaies de réserve mondiales est passée de 76 à 61,5 % tandis que le yen se situe aujourd'hui à 7,4 % et le DM à 14,2 %. L'euro a nettement une place à prendre dans ce contexte. Il est trop tôt pour savoir si l'euro pourra réellement contribuer à créer un système monétaire mondial bipolaire, mais il est clair que la concurrence avec le dollar sera forte en Amérique latine et en Afrique et que des raisons géopolitiques peuvent amener des pays tels que la Chine ou les pays du MERCOSUR à privilégier un rééquilibrage au profit de l'euro. Le fait que la Suisse et les quatre pays de l'UE non participants à l'UEM se soient donné les moyens d'effectuer des paiements en euro constitue un indice important de leur attention à cette évolution. En outre, les pays à monnaie faible risquent de se tourner naturellement vers l'euro. Trois groupes de pays sont d'ores et déjà tentés de le faire de par leur réalité monétaire et géopolitique actuelle : les pays africains de la zone CFA ; les pays de la zone méditerranéenne dont le commerce se fait prioritairement avec la Communauté ; et les pays d'Europe centrale et orientale dont les monnaies sont déjà liées au DM.

Les PECO constituent d'ailleurs le troisième enjeu international de l'euro. En effet, l'entrée en vigueur de la troisième phase de l'UEM coïncide avec l'accélération des négociations d'élargissement de l'Union européenne. Le risque existe que l'élargissement oriental ne crée de nouveaux « chocs asymétriques » dans le marché unique en raison de la non-participation des

(26) Les données chiffrées citées ci-après sont extraites de la note d'orientation de la Commission européenne sur le rôle futur de l'euro dans le système financier international (reproduit in *Europe Documents* n° 2034, Bruxelles, Agence Europe, 8 mai 1997).

(27) Ce parallélisme ne sera évidemment complet que si la livre sterling entre dans l'euro.



PECO dans l'UEM qui leur laisserait la possibilité d'utiliser la dévaluation compétitive comme instrument de gestion des équilibres macro-économiques. Un examen attentif de l'actuel mécanisme de taux de change (MTC-2) créé pour maintenir une solidarité entre les pays de l'euro et les quatre autres États de l'UE indique que ce mécanisme n'est pas applicable aux PECO qui négocient actuellement l'adhésion (28). Aussi un nouveau mécanisme de ce type est-il envisagé comme instrument de relations entre les pays de la zone euro et les pays tiers (la Norvège y est aussi intéressée), avec la possibilité que, lors de l'adhésion voire plus tôt dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion, ces pays accèdent également au MTC-2 qui est conçu comme mécanisme intra-communautaire. En d'autres termes, l'entrée en vigueur de l'euro constitue un incitant supplémentaire pour une accélération de l'adaptation des politiques budgétaires et monétaires des PECO aux règles en vigueur dans l'UEM. L'ampleur de l'élargissement désormais programmé après la décision du Conseil européen de Helsinki (décembre 1999) d'ouvrir les négociations avec douze pays et de considérer à nouveau la Turquie comme candidat potentiel oblige donc à se pencher sur ce que représenterait une UEM entourée de cercles concentriques au travers de différents mécanismes de taux de change organisés pour limiter les chocs économiques dans et autour de l'Union européenne. C'est là un changement d'échelle dans la politique monétaire qui a un impact politique considérable et qui dérive directement de la question de l'identité européenne.

Cette question de l'identité politique de l'Union européenne – autre baromètre de sa prétention à devenir un « acteur » – se trouve en effet profondément influencée par le lancement de l'euro. L'UEM était déjà avant tout un projet de nature politique, que critiquaient nombre d'économistes qui le trouvaient irrationnel sur le seul plan de la théorie des zones monétaires optimales (29). La géométrie variable explicitement organisée avec l'UEM, permettant à Londres de rester en-dehors tandis que les pays méditerranéens réussissaient à respecter les critères de convergence pour satisfaire leurs ambitions politiques, représentait en outre un remarquable compromis politique entre les visions française, allemande et britannique sur la politique monétaire et ses dimensions politiques. On a pu depuis lors considérer l'UEM comme premier exemple d'une coopération renforcée répondant à l'accroissement de l'hétérogénéité politique interne de l'Union (30). Quoi d'étonnant à ce que l'euro reste donc un projet avant tout politique autour

(28) Luc D. BERNARD, « What impact will the euro have on the candidate countries of Central and Eastern Europe? », in Alexandre LAMFALUSSY/Luc D. BERNARD/António J. CABRAL (dir.), *The Euro-Zone : A New Economic Entity?*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 87-126.

(29) Loukas TSOUKALIS, « Economic and Monetary Union : The Primacy of High Politics », in Helen et William WALLACE (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 279-299.

(30) Jean PISANI-FERRY, « Intégration à géométrie variable et organisation de la politique économique en Europe », *Politique étrangère*, 4/96, Paris, hiver 1996/1997, pp. 843-851 ; Claus-Dieter EHLERMANN, « Différenciation accrue ou uniformité renforcée? », *Revue du Marché unique européen* n° 3, 1996, pp. 191-218.

duquel les positions nationales se révèlent loin de rester immuables, mais au contraire traduisent une très grande faculté d'adaptation tant à la politique intérieure qu'à l'évolution des contraintes externes (31)? L'après-euro, couplé à l'élargissement donne dès lors une nouvelle tonalité à l'identité de l'Union européenne telle qu'elle se projette sur la scène internationale. C'est désormais le prolongement de celle-ci par la politique étrangère et de sécurité proprement dite qui est placé à l'ordre du jour du projet politique européen.

### DE LA PESC À LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE

L'année 1999 s'est en effet révélée particulièrement riche en développements dans le domaine de la PESC. L'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam permet en effet la mise en place des nouveaux instruments et des nouvelles institutions pour cette politique, même si un accord ne put être trouvé sur l'octroi de la personnalité juridique à l'Union ou sur l'extension de l'article 113 à la politique commerciale en matière de services et de propriété intellectuelle, pourtant cruciale à la veille du cycle du Millénaire à l'OMC (32).

Sur le plan des instruments, l'apparition de la « stratégie commune » décidée par le Conseil européen à l'unanimité (33), mais dont la mise en œuvre sous forme d'actions et de positions communes par le Conseil permet le passage au vote à la majorité qualifiée, approfondit la hiérarchie des normes et des institutions, tout en flexibilisant les modalités de vote (34). Cette flexibilité n'a toutefois pu être fortement étendue puisque la coopération renforcée n'est pas possible dans la PESC, seule est envisagée une abstention constructive d'un nombre d'États ne pouvant excéder un tiers des voix au Conseil, et surtout le traité intègre une clause permettant, même en cas de vote à la majorité qualifiée, d'invoquer l'intérêt national pour bloquer une décision. C'est pour la première fois l'inscription dans le traité de la formule dite du « compromis de Luxembourg » qui avait permis de résoudre la « crise

(31) Thomas RISSE/Daniela ENGELMANN-MARTIN/Hans-Joachim KNOFF/Klaus ROSCHER, « To Euro or Not to Euro? The EMU and identity Politics in the European Union », *European Journal of International Relations*, 5(2), 1999, pp. 147-187.

(32) Pour un rappel des décisions d'Amsterdam en la matière, voir Eric REMACLE, « La politique étrangère de l'Union au-delà de la PESC », in Mario TELÒ/Paul MAGNETTE (dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, pp. 183-207; Tanguy DE WILDE D'ESTMAEL, « La réforme de la politique étrangère et de sécurité commune », in Yves LEJEUNE (dir.), *Le traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 365-381.

(33) En 1999, des stratégies communes relatives à la Russie et à l'Ukraine ont été adoptées et le Conseil européen a indiqué son désir de faire de même pour deux autres zones d'intérêt commun : les Balkans occidentaux et la Méditerranée.

(34) Jean-Michel DUMOND/Philippe SETTON, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La Documentation française, 1999, pp. 92-93.

de la chaise vide » ouverte par le Général de Gaulle et que l'on croyait submergée par les vagues eurooptimistes des années 80 et 90.

Sur le plan des institutions, le Traité d'Amsterdam renforce surtout l'exigence de cohérence entre institutions puisqu'il insiste sur la nécessaire coordination entre Conseil et Commission dans la garantie de la cohérence des politiques extérieures, oblige via les dispositions sur le financement de la PESC à un dialogue accru entre Commission, Conseil et Parlement européen, et surtout crée, au sein du Secrétariat général du Conseil de nouvelles institutions pour la PESC elle-même. C'est en effet dans ce cadre qu'est créée l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR), que sont formalisés les « envoyés spéciaux » de l'Union dans les régions en crise et qu'est instauré un poste de Haut Représentant pour la PESC occupé par le Secrétaire général du Conseil (lequel sera épaulé désormais dans ses autres tâches par un Secrétaire général adjoint), avec pour conséquence l'instauration d'une nouvelle troïka pour la PESC composée de la présidence en exercice, de la présidence suivante, du Haut Représentant et de la Commission.

La visibilité de ce « Mr PESC » se trouve renforcée par le fait que la personnalité choisie au Conseil européen de Cologne (juin 1999), Javier Solana, est ancien ministre espagnol des Affaires étrangères et ancien Secrétaire général de l'OTAN (35). La volonté de confier cette fonction non à un haut fonctionnaire, mais à un politique, fut un choix délibéré, longtemps freiné par le Royaume-Uni, lequel modifia radicalement sa position à l'occasion des Sommets de Pörtschach et Saint-Malo fin 1998 pour plaider pour une « PESC forte » capable de prolonger l'action internationale de l'Union par un instrument militaire. En quelque sorte, la désignation de Javier Solana va au-delà de ce que prévoyait Amsterdam. Là où le traité se focalise sur la coordination diplomatique entre États membres, c'est-à-dire la PESC proprement dite, la mission confiée au nouveau Haut Représentant porte sur le développement de capacités militaires de l'Union. C'est en ce sens qu'il faut interpréter sa désignation en novembre 1999 comme nouveau Secrétaire général de l'UEO, organisation appelée selon les Conseils européens de Cologne et Helsinki à transférer progressivement certains de ses moyens à l'Union d'ici la fin de la présidence française (décembre 2000). La crise du Kosovo constitue l'un des révélateurs de cette nouvelle politique, qui a trouvé dans le Premier ministre britannique un défenseur d'autant plus fervent qu'elle ne concurrence pas l'OTAN et replace le Royaume-Uni au cœur de la construction politique de l'Europe là où les projets antérieurs de fusion UE-UEO ou de corps européens tendaient à le marginaliser.

Il est notable que le Conseil européen d'Helsinki ne se soit pas contenté de la perspective d'intégration partielle de l'UEO à l'horizon 2000, mais ait

(35) Incidemment, c'est le Français Pierre de Boissieu qui occupe le poste de Secrétaire général adjoint.

tracé la voie de la création de capacités militaires de l'Union européenne elle-même à l'horizon 2003. Il s'agira de mettre sur pied une force de réaction rapide de 50 à 60.000 hommes (12 à 15 brigades) déployable en 60 jours et durant au moins 12 mois dans un rayon de 6000 km, avec ce que cela implique comme moyens logistiques, de transport, de commandement,... Sur le plan politique, cette décision s'accompagne d'une association des ministres de la défense du Conseil Affaires générales et de la création d'un organe politico-militaire permanent basé à Bruxelles, le Comité politique et de sécurité (COPS) qui sera composé de délégués des représentations permanentes tout en dépendant du Comité politique (lequel pourrait donc être appelé à disparaître dans un second temps). Cet organe nouveau, et non inscrit dans les traités selon une méthode pragmatique qui a déjà fait ses preuves dans d'autres politiques de l'Union, gèrera la PESC au jour le jour et mettra progressivement en place les éléments d'une Politique européenne de sécurité et de défense commune (PESDC).

Conçue comme prolongement de la PESC, cette PESDC se verra probablement entériner dans la réforme des traités de la Conférence intergouvernementale de l'an 2000, même s'il est probable qu'elle ne conduira pas totalement à une disparition de l'UEO, dont quelques fonctions résiduelles pourraient être maintenues (article V, coopération en matière d'armements, Assemblée parlementaire).

Un triple paradoxe se fait néanmoins jour dans ce dossier. Le premier porte sur la dialectique entre l'affirmation politique accrue de l'Union sur la scène internationale et la (non-)pertinence du modèle supranational pour la mettre en œuvre. Plus ils avancent vers une politique étrangère commune, plus les Quinze en arrivent à renforcer le rôle du Conseil européen et à se doter d'institutions non supranationales ou, à l'image du Haut Représentant pour la PESC, d'un « supranationalisme intergouvernemental » d'un genre inédit, inspiré davantage par l'expérience de l'OTAN que par celle de la Commission européenne. Le second pilier reste celui, éminemment politique, où la convergence ne se réalise pas sur le mode communautaire classique.

Un second paradoxe concerne la « sécurisation » de la PESC. Autant celle-ci se voulait initialement l'expression d'une vision globale des relations extérieures, autant aujourd'hui elle dérive vers sa seule dimension militaire de gestion des crises (36), comme si l'« effet Kosovo » signifiait le ralliement aux solutions exclusivement militaires dans ce domaine. Cette tendance est renforcée par la place qu'occupe Javier Solana dans le dispositif institutionnel de l'action internationale de l'Union : confronté à une Commission soucieuse

(36) Le Conseil européen d'Helsinki a certes, sur suggestion de certains pays neutres, adopté une note visant au développement des capacités non militaires de gestion des crises, mais l'exercice visait autant à maintenir un équilibre factice qu'à développer réellement ce type d'instruments avec une énergie similaire à celle mise dans la restructuration des forces armées.

de conserver ses pouvoirs et en particulier au puissant « super-Commissaire » aux relations extérieures Chris Patten, dépendant en outre de quinze ministres des Affaires étrangères eux aussi jaloux de leurs prérogatives, le Haut Représentant pour la PESCE – qui ne dispose d'ailleurs que d'un modeste appareil administratif au sein du secrétariat général du Conseil – sera tenté assez naturellement de se focaliser sur le domaine – la défense – dans lequel les États membres sont demandeurs de nouveaux développements, pour lequel il dispose de l'administration de l'UEO et dans lequel son expérience à l'OTAN lui confère une certaine aura.

Enfin, un troisième paradoxe a trait à l'articulation entre le projet européen et les relations transatlantiques. Bien qu'il s'affirme autonome, le projet de défense européenne se veut complémentaire avec la politique de l'Alliance atlantique, voire intégré dans celle-ci. Le scénario de la guerre du Kosovo – à savoir l'Europe militairement intégrée dans le dispositif atlantique – semble programmé pour se répéter pour longtemps, les missions envisagées en l'espèce pour l'Union – les fameuses missions de Pétersberg désormais inscrites dans le Traité d'Amsterdam – pouvant au mieux ressembler aux missions de maintien de la paix qu'effectuent en fait déjà les États membres dans un cadre onusien, *ad hoc* ou sous commandement de l'OTAN, comme en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en Albanie notamment. Les scénarios élaborés par l'UEO en 1999 pour des actions militaires européennes sous la forme d'un « audit » commandé par le Conseil de cette organisation ont confirmé ce sentiment. Les échelons inférieurs des missions de Pétersberg pourraient demain être confiés aux Européens, sur le modèle de l'éventuel passage du commandement de la KFOR à l'Eurocorps comme on l'évoque pour l'année 2000 –, tandis que les opérations lourdes resteraient sous contrôle exclusif de l'OTAN. Les demandes américaines d'un « droit au premier refus » pour l'OTAN en cas d'opération européenne ainsi que le verrou du vote préalable du Conseil atlantique pour l'utilisation des GFIM par les Européens confirment ce risque. On comprend mieux dans ce contexte pourquoi le ministre français de la Défense peut, presque dans un même souffle, estimer à la fois que « *après l'Union monétaire, la création d'une défense commune marque la volonté d'indépendance de l'Europe* » (37) et qu'« *une défense européenne confortera l'OTAN* » (38).

L'autonomie européenne en matière de défense n'est conçue que dans un cadre régional, celui de la grande Europe allant jusqu'aux Balkans et aux frontières de la Russie. Elle est en cela le complément de la politique d'élargissement, elle aussi relancée dans le courant de l'année 1999.

(37) *Le Nouvel Observateur*, Paris, 16-22 décembre 1999, pp. 74-76.

(38) Agence Reuters, jeudi 4 novembre 1999.

L'ÉLARGISSEMENT COMME VECTEUR  
D'UNE NOUVELLE IDENTITÉ INTERNATIONALE

Le Conseil européen d'Helsinki a donc décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec douze États (les dix PECO, Chypre et Malte) et de considérer à nouveau la Turquie comme candidat. Il s'agit d'un projet politique d'envergure nouvelle, qui modifie la perception que l'Europe a d'elle-même, surtout si on y ajoute les conséquences du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est qui évoque la perspective d'adhésion des pays balkaniques à un horizon plus lointain (39). Comment comprendre l'enjeu de cette décision sur le plan de la constitution de l'UE comme acteur international ? Elle renvoie en réalité à la perception qu'au travers de l'élargissement, les Européens peuvent avoir de l'identité même de leur projet politique commun.

D'un point de vue régional, la perspective d'unification paneuropéenne de la mer d'Irlande à la mer Noire et de la Baltique à la Méditerranée signe à l'évidence la fin du modèle de la petite Europe post-carolingienne des pères fondateurs et apparaît comme une véritable rupture historique. Elle repose la question de l'identité européenne, laquelle s'était conçue jusqu'alors en fonction de trois types de critères (40). Selon les uns, il s'agissait d'une entité civilisationnelle, c'est-à-dire un club blanc, chrétien et peu ou prou mittel-européen. Pour d'autres, plus portés au pragmatisme qu'au millénarisme, l'Union se verrait surtout comme club utilitaire cadennassé par un catalogue de critères d'adhésion essentiellement économiques. D'autres, enfin, renaient d'abord la nécessité de concevoir l'Union comme communauté kantienne de démocraties édifiant en son sein un patriotisme constitutionnel. Selon l'optique choisie – et toutes trois coexistent dans l'Europe d'aujourd'hui –, l'élargissement de l'Union se conçoit très différemment.

La décision du Conseil européen d'Helsinki semble en réalité ouvrir une quatrième voie, celle d'un élargissement conçu d'abord comme projet géopolitique, nécessaire pour compléter la création autour du marché unique et de la monnaie unique de cercles géographiques concentriques englobant l'ex-URSS et les pays de la rive sud de la Méditerranée. Ce faisant, l'Union se placerait en situation à la fois de devenir une « puissance proche-orientale » (41), d'ouvrir à terme les dossiers de l'Ukraine, de la Russie et d'autres républiques post-soviétiques, et de concevoir en fin de compte son élargissement prioritairement selon des critères d'ordre géopolitique, liés à la conquête de nouveaux marchés méditerranéens et moyen-orientaux et à la course avec les États-Unis pour le contrôle de la zone stratégique comprise entre la Méditerranée orientale, la Caspienne et l'Océan indien. Si cette identité géopolitique constituait le ferment de l'approche de l'Union en matière

(39) Sur le Pacte de stabilité, voir la contribution de Victor-Yves Ghébal.

(40) Jean-Marc FERRY/Paul THIBAUD, *Discussions sur l'Europe*, Paris, Calmann-Lévy, 1992.

(41) Daniel VERNET, *Le Monde*, 16 décembre 1999, p. 3.

d'élargissement, elle augurerait de transformations d'autant plus importantes qu'elle ferait converger le régional et le global et conduirait l'Union à marier, à l'image des États-Unis, le sens et la puissance (42).

Si un tel scénario se confirmait durant les prochaines années, non seulement il modifierait l'Union elle-même, mais très largement son environnement. En cela, l'Union pourrait se considérer comme un acteur international, certes balbutiant et composite, mais significatif.

(42) Zaki LAÏDI, *Géopolitique du sens*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.