

PERCEPTIONS PAR L'EUROPE MÉDITERRANÉENNE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA FRANCE

PAR

NATALINO RONZITTI (*)

Peut-on parler de perceptions de l'Europe méditerranéenne, à savoir d'une position commune aux États de la Méditerranée, membres de l'Union européenne (UE)? Il est nécessaire de dire immédiatement que l'UE ne possède aucun front sud, c'est-à-dire un groupement qui comprendrait l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Italie. Il peut y avoir des convergences sur certains dossiers, mais les intérêts de l'Italie, membre fondateur des Communautés européennes, ne coïncident pas nécessairement avec ceux des autres pays de la Méditerranée. L'Italie appartient au cercle des grands pays de l'UE, tandis que le Portugal et la Grèce ne sont que de petits pays. De même que les intérêts de l'Espagne ne coïncident pas toujours non plus avec ceux de l'Italie. L'ambition espagnole, d'être classée parmi les grands pays de la Communauté et son désir de l'être, peuvent l'amener à se heurter à l'Italie.

LES DEUX LIGNES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE : EUROPE INTERGOUVERNEMENTALE ET EUROPE INTÉGRÉE

En ce qui concerne la contribution de la France à l'UE, on doit tout d'abord souligner deux lignes directrices, la première caractérisant la politique extérieure, la deuxième visant plus étroitement l'attitude de la France vis-à-vis de l'UE. La première ligne est la singularité de la politique étrangère de la France et son influence sur la construction européenne. On peut apprécier cette singularité dans les rapports entre l'Alliance atlantique et les États-Unis. Cette singularité est-elle au service de l'UE? Elle pourrait être un outil pour pousser la construction européenne à avoir une politique étrangère commune. On abordera plus loin la politique de défense de l'UE, qui pourrait se dimensionner sur certaines données de la vocation de la France à l'indépendance. La seconde ligne se rapporte à la conception intergouvernementale de l'UE. Cette approche, qui comprenait l'ensemble de la

(*) Professeur de droit international à l'Université Luiss G. Carli de Rome et conseiller scientifique auprès de l'*Istituto Affari Internazionali*.

construction européenne, semble aujourd'hui plutôt caractériser le deuxième pilier, c'est-à-dire la politique étrangère et de sécurité commune.

L'approche intergouvernementale explique la préférence française pour les directoires, l'Europe à géométrie variable, l'Europe à la carte. Avec l'expansion de la Communauté, l'idée d'un noyau de pays, qui puissent progresser plus rapidement sur la route de l'intégration, est devenue une nécessité et a été traduite par des mécanismes visant la prise de décision et la mise en œuvre de certaines politiques. Désormais, l'approche confédérale semble avoir disparu en ce qui concerne l'attitude de la France envers la politique intérieure de l'Union. Le premier pilier n'est plus l'objet d'une différence entre une approche intergouvernementale et une approche fédérale, mais plutôt le point de division entre ceux qui partagent l'idée d'une Europe différenciée et ceux qui y sont opposés et freinent le processus d'intégration. En ce qui concerne le premier pilier, il existe une perception de l'extérieur d'une coïncidence entre les intérêts de la politique intérieure de la France et les politiques du premier pilier : cette perception a notamment trait à la politique agricole commune. En effet, la France est souvent vue comme le grand bénéficiaire de la PAC. La politique agricole commune sera mise à l'épreuve avec l'élargissement de l'UE. Cet élargissement pourrait conduire à la crise de la PAC, étant donné que les pays candidats sont des pays agricoles et que la PAC ne peut soutenir les agriculteurs des pays de l'Est. Autrement dit, l'élargissement pourrait être l'occasion d'une réforme de la PAC. Il ne faut toutefois pas sacrifier l'élargissement à l'autel de la PAC.

LA FRANCE ET L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

En effet, la France donne l'impression d'être réticente à l'élargissement de l'UE, peut-être par crainte d'une expansion de l'influence allemande vers l'Est, en dépit des liens traditionnels entre la France et la Pologne, ou à cause du risque de voir se réduire la PAC. Actuellement, cependant, l'Allemagne et l'Italie partagent la même attitude face au renvoi de l'élargissement en 2005. En particulier, l'Italie est d'avis qu'il faut réformer les institutions avant de procéder à l'élargissement. D'autre part, l'Italie avait également préconisé l'entrée de la Turquie dans l'UE, en la rangeant parmi le groupe de tête des pays candidats à l'élargissement ; position qui s'est heurtée à l'opposition de l'Allemagne et n'a pas soulevé l'enthousiasme de la France, qui a mis l'accent sur les questions prioritaires de la protection des droits de l'homme et des minorités et a plutôt cherché une solution de compromis avec l'établissement d'un partenariat spécial entre l'UE et la Turquie. L'agenda 2000 représentera-t-il une occasion pour la réforme de l'UE sous le signe de l'approfondissement ? La subsidiarité, vivement soutenue

par la France, doit-elle être perçue comme le complément nécessaire de l'approfondissement ou comme un obstacle à une intégration très poussée ?

LA FRANCE ET LES PROBLÈMES MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

La France a toujours été attentive aux problèmes monétaires mondiaux. La désignation de M.M. Duisenberg au poste de directeur de la BCE aurait dû être pour 8 ans, comme cela est écrit dans le Traité de Maastricht et dans le statut de la BCE. Mais l'accord, à savoir un *gentlemen agreement*, qui a été pris au sommet de mai 1998 constitue une dérogation contraire au Traité de Maastricht. En effet, on a voulu que le gouverneur de la Banque de France prenne le poste de M. Duisenberg avant la fin du mandat de ce dernier.

Lors de la visite du Premier ministre japonais au début de 1999, la France avait avancé l'idée d'un sommet, en automne à Paris, des membres du Comité intérimaire du Fond monétaire international pour une concertation visant à réduire le flottement des monnaies (notamment l'euro, le dollar et le yen). L'idée d'une concertation entre les principales monnaies était très séduisante. Pour M. Ciampi, alors ministre du Trésor italien, la parité concertée entre l'euro et les autres monnaies n'était pas utile. Quoiqu'il en soit, il faut relever qu'une concertation implique la perte d'une marge de souveraineté monétaire, souveraineté que les pays de l'euro ont déjà perdue lors de la mise en œuvre de la monnaie unique. Il faut entendre la proposition française comme une confirmation et une adhésion irréversible à la politique monétaire européenne. En effet, la monnaie unique est perçue comme un pilier important pour « *l'indépendance* » de l'Europe (Europe-puissance). L'Italie a demandé une interprétation flexible et politique du pacte de stabilité en ce qui concerne le déficit budgétaire. Sur ce point, aussi, il peut y avoir des convergences.

LA FRANCE ET LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES

On a noté auparavant que la conception des directoires et de la coopération intergouvernementale peut être, pour ainsi dire, communautarisée, dans la mesure où elle est mise au service de l'UE et encadrée dans le contexte communautaire. D'où la notion de coopération renforcée qui devrait, en quelque sorte, assouplir ou rendre justice à la conception des directoires. Le problème a toujours été celui de réconcilier l'idée d'une coopération renforcée avec un cadre institutionnel unique. Il faut trouver des mécanismes qui représentent le franchissement de l'idée de « *cercles concentriques* » (Balladur, 1994) ou de celle des « *trois cercles* » (Chirac). Au fond, la

notion de coopération renforcée a été soutenue par ceux qui veulent progresser rapidement sur la route de l'intégration, position traditionnelle de l'Italie. Toutefois, la coopération renforcée n'a pas été accueillie dans le cadre de la PESC. Selon la conception française, le II^e pilier devrait plutôt être du ressort de la coopération intergouvernementale tout en étant soumis à des règles communes. La coopération renforcée a trouvé pour le moment son utilisation dans le cadre du deuxième pilier. Non seulement on a introduit Schengen et son acquis dans l'UE, mais on a également communautarisé une partie du III^e pilier avec le traité d'Amsterdam.

LA FRANCE ET L'IDENTITÉ EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

L'évolution de la politique française en matière de défense, et notamment en ce qui concerne l'UEO, est significative. L'importance de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) est réaffirmée. Dans ce contexte, il semble que l'identité doit être développée dans le cadre de l'UEO plutôt que dans celui de l'Alliance atlantique. On envisage l'insertion progressive de l'UEO dans l'Union européenne, jusqu'à prévoir la transformation de l'UEO en « *agence de défense* » de l'UE. Il est naturel de comparer la position de la France à celle du Royaume-Uni et à la récente conversion de M. Blair à l'idée d'une Europe de la défense, à laquelle faire notamment appel quand les États-Unis sont « *unable or unwilling* » d'intervenir. Tandis que la position britannique s'acheminait, au début de 1999, dans la direction d'un quatrième pilier, celle de la France suit le sens d'une intégration de l'UEO dans le II^e pilier, avec le statut d'« agence ». Les deux propositions tiennent compte du statut de neutralité de certains pays membres, ainsi que de la réticence de certains d'entre eux à s'embarquer dans une entreprise dont il est impossible, pour le moment, d'envisager le résultat. Toutefois, alors que la position française semble intégrer la dimension de défense et de sécurité dans le cadre de l'UE et de ses organismes, celle du Royaume-Uni apparaît plutôt ancrée sur une conception strictement gouvernementale de la politique de défense. C'est le motif pour lequel les partenaires méditerranéens, notamment l'Italie, plus attentifs aux valeurs de l'intégration, préfèrent l'intégration de l'UEO dans le deuxième pilier. L'identité européenne de sécurité et de défense a été relancée dans la déclaration franco-britannique de Saint-Malo.

La problématique de la défense n'est pas seulement une question strictement militaire mais également une question industrielle. L'europanisation de l'industrie de la défense est devenue un atout essentiel et implique un processus de restructuration et de concentration. Un grand nombre de propositions ont été émises et de nouvelles institutions ont été établies. L'OC-CAR (Organisme conjoint de coopération en matière d'armement), dont la

France est l'un des pays membres, pourrait être un instrument de soutien de ce processus. Mais la problématique de la concentration n'appartient pas seulement aux institutions politiques, elle concerne également l'industrie privée. En ce qui concerne l'industrie publique de la défense, il faut souligner que les privatisations sont essentielles pour réaliser une vraie politique de fusion et de concentration au niveau européen.

LES PROJECTIONS EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE

On en prendra trois exemples.

– Le premier est celui des *Balkans*. La France a été l'un des États contributeurs à la FORPRONU, puis à l'IFOR et à la SFOR, malgré la singularité de la position française envers l'OTAN. La France a également participé à la force multinationale de protection en Albanie, où l'on a vu se réaliser une coopération entre les États de la Méditerranée (Italie, France, Grèce et Turquie), les principaux fournisseurs de contingents. Un contingent français a participé à la force « d'extraction » stationnée en Macédoine comme protection des observateurs de l'OSCE au Kosovo. Le début de l'affaire du Kosovo a témoigné aussi d'une convergence entre la France et l'Italie quant au recours à la force et aux raids aériens. Par principe, les deux pays ont préféré continuer l'effort diplomatique et freiner les impatiences américaines, bien que l'Italie ait déclaré être disposée à mettre ses bases à disposition de l'OTAN. On a pu assister à une convergence des membres européens du groupe de contact vers une solution politique accompagnée d'un déploiement de contingents militaires sur le terrain : on soutenait que les frappes aériennes n'étaient pas une solution viable. La solution politique s'étant révélée non praticable, les pays de l'Alliance, la France et l'Italie incluses, se sont convertis à l'intervention armée contre la RFY.

– Le second est le partenariat euroméditerranéen et le *processus de Barcelone*. Il existe un groupe composé de la France, l'Espagne et l'Italie, qui essaie d'établir une ligne commune. Ces pays désirent une expansion du partenariat, qui devrait avoir une dimension institutionnelle, et notamment une charte et une sorte de pacte de stabilité. Sa mission principale pourrait être la prévention des conflits. Au niveau militaire, l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal participent à l'Euromarfor.

– Pour ce qui est de l'Afrique, il faut seulement remarquer que, face à une Afrique déchirée par la guerre civile et des conflits interétatiques, on doute que le rôle des Européens puisse être déterminant. On a compté 17 conflits face aux 53 États qui composent le continent. Les États-Unis et l'Afrique du sud sont les deux pays auxquels on assigne une vocation à faire des efforts pour la pacification du continent. L'UEO a obtenu une compé-

tence en matière d'intervention en dehors du continent européen, mais elle se limite à des tâches humanitaires, quitte à savoir si l'UEO est effectivement en mesure d'intervenir. Comme exemple positif, on doit cependant citer l'aide au développement et les liens économiques entre l'UE et l'Afrique.

LA RÉFORME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Elle est l'un des dossiers intéressant les partenaires méditerranéens de l'UE et en particulier l'Italie. À ce propos, les points de vue des deux pays sont fort divergents. Alors que la France souhaite l'élargissement du Conseil de sécurité à l'Allemagne et au Japon, l'Italie est pour l'établissement à long terme d'un *membership* de l'UE et en même temps pour l'établissement d'un Conseil de sécurité où, à côté des membres permanents et membres élus, devraient siéger un certain nombre de membres semi-permanents, représentant les principales composantes géographiques. Il faut noter la singularité de la proposition italienne, plutôt que celle de la France favorable au « *quick fix* » (préservation des prérogatives des membres permanents historiques, augmentation des membres permanents, en ajoutant cinq nouveaux membres permanents sans droit de veto et quatre nouveaux membres non permanents).

L'OSCE

L'OSCE évoque-t-elle une autre particularité française? En général, la politique des pays membres de l'UE envers la CSCE (et après l'OSCE) a permis de trouver un dénominateur commun. Une telle considération est également valable pour les droits de l'homme et en particulier pour ce qu'on appelle la dimension humaine de la CSCE. Il faut faire une exception pour la question des minorités nationales. La France n'admet pas l'existence de minorités nationales sur son territoire et les réserves au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la convention relative aux droits des enfants sont bien connues. Il n'y a pas eu d'opposition à l'introduction de la protection minoritaire. En revanche, elle s'est opposée à l'introduction de la conception des minorités comme groupes, en tant que tels, titulaires de droits collectifs. Un point de vue traditionnellement défendu par l'Italie. Pourtant la France, comme les autres membres de l'UE, est fortement sensible aux problèmes des minorités nationales. Par exemple, la France a été l'inspiratrice du pacte de stabilité en Europe, dont on ne peut ignorer l'importance pour la protection des minorités. Toutefois, on a l'impression que le discours minoritaire est souvent une affaire qui appartient plutôt aux pays de l'Est qu'aux pays de l'Ouest.

DÉSARMEMENT ET NON PROLIFÉRATION

En ce qui concerne le désarmement et la politique de la non prolifération, la position de la France ne semble pas s'écarter de celle des autres pays du groupe occidental, notamment au sein de la Conférence du désarmement. L'exception qui a marqué la position française pendant une longue période se rapporte au Traité de non prolifération, ratifié seulement en 1992, et à la dissuasion nucléaire. Les essais nucléaires menés entre 1995 et 1996, retenus nécessaires pour passer à la simulation dans le but d'assurer la sécurité des stocks nucléaires, ont été critiqués par les alliés et l'Italie a voté pour la résolution 50/70 (1995) de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui a déploré que certains États (Chine et France) aient procédé à des essais.

Mise à part la parenthèse des essais nucléaires, la position française s'est avérée en harmonie avec les positions des alliés pour les garanties négatives, la prorogation illimitée du Traité de non prolifération (1995), le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (1996), le *cut-off*. Le problème concerne maintenant l'avenir de la force de dissuasion nucléaire française – et britannique. Sachant que le désarmement nucléaire concerne aujourd'hui les relations entre les États-Unis et la Fédération russe, la question est de savoir quelle place réserver à la dissuasion nucléaire dans le cadre de la politique de défense et de sécurité de l'UE. La dissuasion doit-elle rester une affaire nationale ou bien faut-il penser, à long terme, à une dimension communautaire et donc l'intégrer à l'UE? Doit-on partir de la notion de marginalisation de la dissuasion nucléaire et l'insérer dans le cadre national en l'excluant du contexte de l'UE?

LA FRANCE ET L'OTAN

Le rapprochement entre la France et l'OTAN est désormais un fait consolidé, même si cela ne signifie point pour le moment le retour de la France à une structure de défense intégrée. Les deux points qui sont aujourd'hui au centre de l'attention portent sur l'élargissement de l'Alliance et de ses tâches. En ce qui concerne le premier, l'OTAN va sanctionner son passage de 16 à 19 membres avec l'entrée de trois pays de l'Europe centrale (Hongrie, Pologne, République tchèque), alors que la Slovénie et la Roumanie, dont l'entrée était souhaitée par la France et l'Italie, restent candidates; leur entrée dans l'Alliance est renvoyée à la vague successive, mais devrait être plus proche que celle des autres pays candidats. La question du Kosovo et la possibilité d'envoyer une force de l'OTAN dans cette région pose le problème de la candidature de la Bulgarie de façon plus pressante que celle de la Roumanie.

La question réelle à laquelle doit faire face l'OTAN est celle de la définition de ses tâches après la guerre froide, tâches qui ne sont plus (ou seule-

ment) celles concernant l'article 5 du Traité. La question a été débattue depuis longtemps et des signes concrets s'étaient déjà manifestés dans l'ex-Yougoslavie et le Kosovo avant l'intervention contre la RFY. L'intervention armée contre Belgrade a accéléré cette tendance et signe un point de non-retour. La politique d'intervention armée, au-delà d'une interprétation strictement défensive de l'OTAN, a été consacrée dans le document de Washington, au nouveau concept stratégique de l'Alliance, où on a envisagé des missions non article 5 à côté du recours à la force armée comme légitime défense collective. Les États-Unis ont tendance à la « globalisation » de l'Alliance, en étendant sa mission aux Balkans (tendance qui a déjà été mise en œuvre), à l'Afrique du nord, au Moyen-Orient, y compris l'Iraq.

Les risques de la globalisation ne sont pas à sous-estimer. En premier lieu, il faut vérifier si la globalisation comporte des positions, ou du moins, des perceptions différentes entre alliés. Par exemple, la France et l'Italie, tout en demandant à l'Iraq de remplir ses obligations, ont montré une attitude critique envers les derniers bombardements américains et britanniques sur l'Iraq qui n'avaient pas été autorisés par le Conseil de sécurité de l'ONU. Les mêmes considérations étaient valables, *mutatis mutandis*, pour le Kosovo, au début de la crise. Toutefois, après avoir déclaré qu'elle aurait préféré la voie diplomatique, l'Italie a fini par mettre ses bases militaires à disposition des forces armées de l'OTAN, en affirmant qu'une telle décision découlait des obligations issues du traité de l'Alliance atlantique. En second lieu, il faut définir les rapports entre l'OTAN et les Nations Unies. Simple pacte pour la défense collective, l'OTAN s'est transformée en une véritable organisation régionale. Mais il est encore nécessaire de définir les limites géographiques de l'organisation par rapport à sa vocation à la globalisation. L'autre jalon, guère simple à systématiser, concerne les relations entre l'OTAN, en tant qu'organisation régionale, et les Nations Unies. On sait que les États-Unis font volontiers recours à l'organisation régionale pour surmonter les difficultés créées par le Conseil de sécurité, comme le prouve la pratique de l'Organisation des États américains. Mais la Charte des Nations Unies est claire et aucune action coercitive ne peut être entreprise sans l'autorisation du Conseil de sécurité.

LA JUSTICE PÉNALE INTERNATIONALE

Un mot, enfin, sur la question de la juridiction pénale internationale et de la Cour criminelle internationale. La France a toujours partagé la création d'une telle Cour et appuyé les efforts pour la création du tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. D'où la difficulté de comprendre son attitude très conservatrice à l'occasion de la conférence de Rome, en juillet dernier, où l'opposition de la France n'a pu être surmontée que grâce à la clause transitoire selon laquelle un État peut soustraire ses citoyens, pour

une période de sept ans, à la juridiction de la Cour pénale internationale en matière de répression des crimes de guerre. Cette clause, qui vise aussi les crimes de guerre commis sur le territoire de l'État qui entend faire prévaloir cette exception, ne rend guère un grand service à l'universalité de la Cour.

DES CONVERGENCES CROISSANTES AVEC L'ITALIE

Les deux piliers de la politique étrangère de l'Italie sont l'Alliance atlantique et l'Union européenne. L'atlantisme traditionnel de l'Italie dépend souvent de la situation politique intérieure et de la coalition des partis au gouvernement. L'atlantisme ne fait pourtant pas l'objet de discussion en Italie, sauf pour les franges extrêmes de la gauche. L'assouplissement de l'anti-atlantisme de la France a permis d'importantes convergences en ce qui concerne la politique étrangère des deux pays. Ni la France ni l'Italie n'ont jamais mis en discussion l'appartenance à l'Union européenne. Les divergences ont porté sur la philosophie et les modalités de la construction de l'Europe unie. Les convergences augmentent au fur et à mesure que la France se prononce pour une véritable intégration fondée sur une Europe dotée d'institutions supranationales et apparaît prête à abandonner la théorie des directoires et à favoriser, en revanche, l'établissement de règles communes régissant les institutions européennes.