

Working Group VII

Working document 49

Groupe de travail VII « Action Extérieure »

- Objet :** Document de M. Pierre Lequiller, membre de la Convention
- "Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des Etats membres et des actions extérieures de l'Union européenne ?"

Les membres du Groupe de travail VII « Action extérieure » trouveront ci-joint un document de M. Pierre Lequiller, représentant du Parlement français, membre de la Convention.

Paris, le 20 novembre 2002

D270/PP/CB

Monsieur le Président,

Je vous adresse ci-joint une contribution sur le processus de convergence des politiques dans le domaine de la PESC ainsi qu'une proposition de modification pour la déclaration sur les principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Pierre LEQUILLER

Monsieur Jean-Luc DEHAENE
Président du groupe de travail de la Convention
sur l'action extérieure de l'Union européenne

Paris, le 12 mars 2003

<p>Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des Etats membres et des actions extérieures de l'Union européenne ?</p>
--

Le mandat du groupe de travail sur la réforme de la PESC et des actions extérieures de l'Union européenne est au cœur des enjeux de la Convention.

L'Union européenne doit en effet relever le défi majeur de se doter, sur la scène internationale, d'une influence politique à la mesure de sa puissance économique et financière pour devenir un acteur global de premier plan. Elle doit en particulier réduire le décalage immense qui sépare ses deux sphères constitutives, d'une part une union économique et monétaire qui a réussi, au bout de quarante années d'efforts d'intégration des politiques, à réaliser l'unité du marché et de la monnaie et, d'autre part, une union politique embryonnaire qui n'est pas encore parvenue à définir une politique étrangère et de sécurité commune de même ambition dix ans après sa création.

La réforme doit partir d'un quadruple constat.

- En premier lieu, il est impératif de *renforcer la confiance entre les partenaires* du triangle institutionnel et entre les Etats membres qui s'est affaiblie en raison d'un cloisonnement excessif entre l'intégration communautaire du premier pilier et la coopération intergouvernementale des deux autres piliers. Il est ensuite indispensable *d'enclencher un processus de convergence des politiques* qui n'a pas vraiment commencé dans le domaine extérieur en raison de ce clivage.

- *La reconnaissance d'une double souveraineté européenne et nationale* devrait mettre fin à l'ambiguïté qui consistait à faire du supranational sans jamais oser le dire. Elle constitue le socle du rétablissement de la confiance entre des partenaires désormais capables d'assumer pleinement la combinaison des deux légitimités et d'en tirer des conséquences institutionnelles respectueuses de ce nouvel équilibre.

- Les Etats membres ont eu recours à la coopération intergouvernementale dans les domaines essentiels de souveraineté de la politique étrangère et de la défense, de peur que les

contraintes de la méthode communautaire ne les entraînent dans une politique intégrée qui serait contraire à leurs intérêts nationaux les plus importants ou qui serait moins ambitieuse que leur propre politique étrangère. Stigmatiser les égoïsmes nationaux en la matière est parfaitement stérile et mieux vaut s'inspirer de la leçon du passage à la monnaie unique. L'Union européenne n'a pu réaliser la monnaie unique que parce qu'elle a garanti au seul Etat membre capable d'exercer pleinement sa souveraineté monétaire nationale - l'Allemagne - que l'euro serait aussi fort et stable que le deutsche mark. *Les Etats membres n'accepteront de partager l'exercice de leur souveraineté dans le cadre d'une politique étrangère intégrée que si l'Union leur apporte la garantie qu'elle n'est pas contraire à leurs intérêts nationaux les plus importants et qu'elle est au moins aussi forte et ambitieuse que leur politique nationale.* Si l'intérêt général européen doit être plus que la somme des intérêts nationaux, il ne peut pas être son contraire. Il doit également être porteur d'un message fort pour que la voix unique de l'Europe ne soit pas qu'un filet de voix et que les Etats membres lui cèdent la parole.

• *Si la contrainte n'est pas de mise en la matière, encore faut-il que le dispositif incite les Etats membres à débattre de l'intérêt commun européen* autour d'un projet présenté par un organe ayant la confiance des Etats membres et ne pouvant être soupçonné de privilégier certains intérêts nationaux au détriment d'autres.

Il convient de mesurer la difficulté d'un exercice qui, s'il va au bout de sa logique, implique que les Etats membres dévoilent à leurs partenaires leurs priorités les plus intimes et les secrets de fabrication de leur diplomatie. Elle suppose une confiance et une loyauté qui ne se décrètent pas dans les textes mais se construisent pas à pas dans les actes, sur le terrain diplomatique comme sur celui des opérations extérieures.

Il est frappant de constater que la PESC a corrigé dans une certaine mesure ses faiblesses relatives à l'absence d'une vision commune et d'une dimension de défense plus sous la pression des conflits de l'ex-Yougoslavie que sous celle des mécanismes institutionnels.

Il a manqué en particulier à la PESC un organe fédérateur et médiateur ayant suffisamment de pouvoir pour rapprocher les positions des Etats membres, ainsi qu'un engagement des Etats scellant leur volonté politique de le faire.

Il faut à cet égard tirer les conséquences du succès du Traité d'Amsterdam avec la création du Haut représentant pour la PESC et de son échec avec l'établissement des stratégies communes.

A. Pour la création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne à « double chapeau »

La création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne, auquel serait confié les pouvoirs du Haut représentant et du Commissaire chargé des relations extérieures, sans modifier les équilibres entre le Conseil et la Commission, a déjà fait l'objet d'une contribution de référence de M. Lamberto Dini (132 – Convention 387/02). Cette réforme répond à une triple exigence d'impulsion, de continuité et de cohérence.

L'impulsion n'a pu être donnée dans le système actuel ni par les Etats membres qui ne pouvaient exercer leur droit d'initiative sans être soupçonnés par les autres de privilégier leurs propres intérêts ni par la Commission qui n'avait pas de légitimité aux yeux des Etats membres dans le domaine de la PESC ni par le Haut représentant privé du droit d'initiative. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union, disposant du droit d'initiative et des services du Conseil et de la Commission, aura une véritable force de proposition et d'action.

La continuité de la politique étrangère de l'Union impose de confier la Présidence de la session relations extérieures du Conseil Affaires générales au ministre des Affaires étrangères. Les changements de priorités des présidences semestrielles affaiblissent la PESC qui a besoin, au contraire, de stabilité pour être mieux comprise par les partenaires de l'Union ainsi que du réseau de relations personnelles constitué par le ministre des Affaires étrangères sur la longue durée.

La cohérence entre les initiatives relevant du premier et du deuxième pilier, qui a dépendu jusqu'à présent de la bonne entente du Haut représentant et du Commissaire chargé des relations extérieures, ne peut qu'être facilitée par l'exercice des deux fonctions par une seule personne, assistée le cas échéant de deux adjoints pour chacun des domaines. Ce regroupement des fonctions en une seule personne paraît d'autant plus nécessaire que le concept de sécurité globale intérieure et extérieure devra également tenir compte de la dimension extérieure du troisième pilier et nécessitera de prendre des initiatives conjointes avec les organes compétents en ce domaine dans le cadre d'une coordination renforcée.

La limitation des risques de la double loyauté implique que le ministre des Affaires étrangères agisse sur le fondement d'une distinction claire entre les deux domaines dans le cadre du maintien de procédures différenciées préservant les équilibres entre le Conseil et la Commission.

Mais l'intérêt principal de la création du ministre « à double chapeau » est qu'il puisse proposer à terme des initiatives globales intégrant des objectifs et des mesures relevant des deux piliers. L'échec des stratégies communes montre qu'il ne suffit pas d'introduire des règles de majorité qualifiée pour lever les indéterminations et les blocages des Etats membres dans le domaine de la PESC. L'Union européenne peut déjà agir en principe selon la règle de la majorité

qualifiée pour sa politique à l'égard de la Russie, de l'Ukraine et de la Méditerranée dans le cadre des trois stratégies communes qu'elle a adoptées, mais leur bilan mitigé montre que, dans le domaine de souveraineté de la politique étrangère, la formation d'une vision commune entre les Etats membres est un processus sur lequel l'assouplissement des conditions de vote n'a pas vraiment d'influence.

La formation d'une vision commune doit précéder l'assouplissement des conditions de vote et non l'inverse. Puisque les stratégies communes censées inciter le Conseil à resserrer la PESC sur des lignes directrices et des priorités pour l'Union ont échoué, il faut que les Etats membres s'engagent, dans le Traité constitutionnel, à entreprendre une démarche de convergence de leurs politiques étrangères, en utilisant pleinement la force de proposition et de médiation du ministre des Affaires étrangères de l'Union.

La création d'un ministre des Affaires étrangères à « double chapeau » et la conclusion d'un pacte de convergence sont les deux pivots d'une démarche progressive et incitative seule applicable en la matière.

B. Pour un pacte de convergence liant les Etats membres dans le cadre de la PESC

Je propose que les Etats membres s'engagent à définir et à mettre en œuvre un pacte de convergence de leurs politiques étrangères et de sécurité dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. La disposition-clé du pacte est que, *dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du traité constitutionnel, les Etats membres procèdent, sur proposition du ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne à un examen complet du champ de la politique étrangère et de sécurité commune, afin d'identifier les domaines où ils peuvent soit renforcer leur coopération soit mener une politique commune.*

La proposition présente trois caractéristiques.

Premièrement, elle répond à la *nécessité d'une remise à plat de la PESC au moment où les bouleversements géopolitiques et l'unification du continent européen obligent l'Union élargie à redéfinir ses intérêts stratégiques* dans les relations avec ses grands partenaires et son voisinage. Cet examen permettra notamment de prendre en compte les positions des futurs Etats membres sur ces grands choix.

Deuxièmement, elle repose sur une *approche globale afin de procéder à un examen approfondi libéré de tous les cloisonnements antérieurs.*

Le champ de l'examen concerne la PESC et donc la PESD qui en est un sous-ensemble et peut s'étendre aux autres domaines de l'action extérieure de l'Union, afin d'assurer la cohérence des programmes de convergence qui résulteront de cet examen général.

L'objectif de l'examen est de définir dans des programmes de convergence les lignes directrices d'une politique et les voies et moyens juridiques, financiers et humains mobilisables pour leur application. Cet objectif était déjà celui des stratégies communes, mais les Etats membres n'ont pas eu la volonté de s'en servir pour définir des plates-formes de doctrine commune ayant un fort contenu politique et stratégique et se sont contentés d'établir des catalogues de bonnes intentions représentant autant de vœux pieux.

A cet égard, une déclaration sur les principes et les objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne est nécessaire, mais ne suffit pas pour enclencher le mécanisme de convergence. Les principes et les modes opératoires figuraient déjà dans le traité d'Amsterdam, mais l'incitation à agir n'était pas assez forte.

Cet examen complet n'a pas pour objet de définir la PESC à la place des autorités politiques de l'Union, mais d'obliger les Etats membres à déterminer ce qu'ils veulent ou peuvent faire ensemble, à la suite d'une discussion approfondie, franche et loyale menée avec l'aide d'un ministre des affaires étrangères initiateur et médiateur.

La question centrale est moins de déterminer ce que l'Union fait des 40 millions d'euros de la PESC et des 6 milliards d'euros des actions extérieures de l'Union européenne que ce que les Etats membres sont prêts à faire ensemble avec les 70 milliards d'euros de leurs politiques étrangères nationales, en cohérence avec l'action extérieure de l'Union.

La proposition leur laisse bien entendu le choix entre une coopération améliorée et une politique commune intégrée. Elle s'inscrit en effet dans une perspective de double souveraineté européenne et nationale où la PESC n'a pas vocation à se substituer à l'ensemble des politiques étrangères des vingt-cinq (et plus) Etats membres dans tous les domaines, mais seulement à intervenir là où ils auront su définir leurs intérêts communs et où une approche commune sera jugée plus efficace qu'une action nationale. Jusqu'à présent, l'Union européenne a eu tendance à s'occuper de tout, tout en étant incapable d'agir sur l'essentiel, et n'a eu, sauf quelques exceptions notables, d'influence décisive sur rien. Il faut désormais qu'elle intervienne à bon escient sur quelques sujets essentiels pour l'Union et qu'elle corrige les effets de sa diversité lorsqu'elle est une faiblesse, mais s'appuie sur elle lorsqu'elle est une richesse. A l'issue de cet examen complet, les Etats membres auront le choix de coopérer à vingt-cinq plus un ou de s'unir à vingt-cinq en un.

La proposition a en effet pour troisième caractéristique d'être *souple et de n'imposer aux Etats membres qu'une obligation d'examen complet dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel, tout en leur laissant au sein du Conseil européen la maîtrise des suites à lui donner.*

Le pacte de convergence n'impose aux Etats membres qu'une obligation de moyen et non de résultat et n'engage que le premier pas du processus de convergence. Contraindre les Etats en préjugant du résultat nuirait à la qualité d'un examen qui, pour être performant, doit être sans faux-semblants.

Le pacte comporte cependant des garde-fous pour rappeler aux Etats membres le respect de leur engagement. Non seulement le ministre des Affaires étrangères exercera un pouvoir d'impulsion en conduisant l'examen, mais il pourra s'appuyer sur la pression des institutions parlementaires pour faire avancer le processus. En effet, le ministre présente, chaque année, un rapport sur les progrès de la convergence au Parlement européen et aux Parlements nationaux. Il est évident que la modalité la plus appropriée est le Congrès, mais le dispositif proposé voile ce mot que certains ne sauraient voir pour respecter le souhait du Président du groupe de travail de ne pas soulever en son sein un débat institutionnel ultérieur.

Le Conseil européen ne sera cependant soumis à aucun délai pour décider de l'adoption des programmes de convergence, sur proposition du ministre des affaires étrangères après avis du Conseil « Affaires générales » (relations extérieures).

Pour chaque programme de convergence, l'ambition la plus haute du pacte est de dégager des intérêts communs et de prendre en compte les intérêts essentiels des Etats dans une synthèse suffisamment forte pour s'engager non pas dans une coopération, mais dans une politique commune intégrée. Si l'examen permet d'atteindre un tel accord, le Conseil européen aura le choix de soumettre la mise en œuvre des programmes de convergence par le Conseil à la règle de l'unanimité ou à celle de la majorité qualifiée, en adoptant dans ce dernier cas des stratégies communes. Les stratégies communes retrouveront ainsi le rôle qu'elles n'auraient jamais dû perdre dans la convergence des politiques.

Le passage à la majorité qualifiée dans le cadre des stratégies communes s'exercerait dans le respect des modalités et des limites prévues par l'article 23, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne. D'une part, un Etat membre pourrait invoquer des raisons de politique nationale importantes pour demander au Conseil de saisir le Conseil européen de son opposition à une décision à la majorité qualifiée, mais la prise en compte des intérêts essentiels des Etats membres par le programme de convergence devrait rendre cette hypothèse théorique. D'autre part, le passage à la majorité qualifiée ne s'appliquerait pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Enfin, pour donner la plus grande portée à cet engagement des Etats membres, le principe de convergence des politiques dans le domaine de la PESC devrait figurer dans un article du Traité constitutionnel ou faire l'objet d'un protocole annexé au traité, dans des termes qui pourraient être les suivants :

« Les Etats membres s'engagent à définir et à mettre en œuvre un pacte de convergence de leurs politiques étrangères et de sécurité dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel, ils procèdent, sur proposition du ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne, à un examen complet du champ de la politique étrangère et de sécurité commune, afin d'identifier les domaines où ils peuvent soit renforcer leur coopération soit mener une politique commune. Les programmes de convergence définissent les lignes directrices et les voies et moyens nécessaires à la mise en œuvre des propositions et établissent, le cas échéant, leur cohérence avec les autres domaines de l'action extérieure de l'Union européenne.

Le ministre des Affaires étrangères présente, chaque année, un rapport sur les progrès de la convergence au sein de la politique extérieure et de sécurité commune au Parlement européen et aux Parlements nationaux selon les modalités appropriées.

Le Conseil européen décide de l'adoption des programmes de convergence, sur proposition du ministre des Affaires étrangères après avis du Conseil Affaires générales (relations extérieures). Il peut décider de leur mise en œuvre par le Conseil sous forme de stratégies communes ».

Principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne

Remplacer le paragraphe 2, f) par l'alinéa suivant :

« élaborer des mesures internationales pour préserver l'environnement et les ressources naturelles mondiales, assurer un développement durable **et garantir la diversité culturelle** ; et »

Commentaire : l'Union européenne doit affirmer le principe selon lequel la mondialisation n'est pas un processus d'effacement et d'uniformisation des cultures et qu'elle doit au contraire s'appuyer sur leur diversité et leur richesse pour développer le dialogue entre les peuples dans un monde multipolaire.
