

CONV 46/02

CONTRIB 26

BEGELEIDENDE NOTA

van: het secretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Bijdrage van de heer Alain Lamassoure, lid van de Conventie

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heer Alain Lamassoure, lid van de Conventie, de bijdrage ontvangen die in bijlage dezes staat.

CONTRIBUTION AUX TRAVAUX DE LA CONVENTION

Comment faire de la politique étrangère une compétence propre de l'Union ?

Lors de la session d'avril de la Convention, de très nombreux orateurs ont plaidé pour que l'Union joue un rôle plus important en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense.

Allant jusqu'au bout de cette logique, le rapport qui sera soumis le 15 mai prochain au Parlement européen propose de faire de la politique étrangère, la sécurité et la défense une « *compétence propre de l'Union* ». Aujourd'hui partagée entre les Etats membres et l'Union, la compétence en ces matières serait ainsi attribuée à titre principal à celle-ci. Une telle option mériterait naturellement d'être soumise à l'appréciation de la Convention.

A cette fin, la présente note rappelle les motifs de cette solution novatrice (I), et propose les grandes lignes d'un processus pour y conduire (II).

I – Pourquoi ? Le choix entre l'impuissance et l'Union :

1. Voilà plus de vingt ans qu'existe la « coopération politique », dix ans que les membres de l'Union pratiquent une politique étrangère et de sécurité commune et qu'a été créé l'Eurocorps. Depuis trois ans le Haut-Représentant Javier Solana, dont chacun apprécie les qualités personnelles, est chargé de porter à l'extérieur la parole des Quinze. Quel est le bilan de ces efforts pour faire émerger une identité européenne sur la scène internationale ?

En Europe même, entre pays européens autrefois ennemis, nous avons si bien réussi qu'il n'y a plus matière à politique étrangère. La construction d'une union politique reste imparfaite et inachevée, mais, pour quinze pays, le travail en commun a remplacé la relation diplomatique, ce qui sera prochainement le cas pour une quinzaine d'autres. Tous nos diplomates en conviennent, sans oser le dire publiquement : nos ambassades bilatérales sont devenues désuètes. C'est un triomphe : la politique étrangère a disparu.

Hors d'Europe, en revanche, la situation est bien peu satisfaisante. Car nous sommes assez unis pour renoncer à des politiques extérieures purement individuelles, mais pas encore assez pour accepter une vraie politique commune sur les grands enjeux. Aux frontières mêmes de l'Union, en Croatie, puis en Bosnie, puis au Kosovo, il a fallu des milliers de morts avant que les pays européens se décident à intervenir ensemble, dans l'improvisation, trop souvent en désordre, et finalement en sollicitant l'intervention décisive des Etats-Unis. Et au-delà du continent, la politique étrangère européenne se réduit à une panoplie limitée : les communiqués communs et l'aide financière.

De manière significative, les seuls domaines où l'Union européenne a une vraie influence mondiale sont ceux où ses membres ont accepté le transfert de compétences à son profit : le commerce et l'environnement. La création de l'Organisation mondiale du Commerce est une idée européenne, dont les Américains ne voulaient pas entendre parler. Tout comme le protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre. Sur ces sujets, l'Europe a une vraie doctrine, une ligne politique claire, un système de décision assez efficace, des porte-parole bien définis.

Mais ailleurs, sur les grands sujets de la guerre et la paix, de la démocratie, du

développement, en quoi le monde, hors d'Europe, aurait-il été différent sans l'Union européenne et ses membres ?

Ensemble ou séparément, depuis un an, nos pays ont-ils pu exercer une influence perceptible sur les positions de l'actuelle administration américaine ? Sur la politique russe en Tchétchénie ? Sur le monde musulman après le 11 septembre ? Sur la situation au Proche-Orient depuis la reprise de l'Intifada - en dépit de l'aide financière et commerciale renouvelée en faveur des deux parties au conflit ? Et au-delà des problèmes d'actualité, avons-nous vraiment lieu d'être fiers du résultat de quarante ans de coopération privilégiée, à la fois bilatérale et multilatérale, avec l'Afrique, quand on compare le sort du continent noir par rapport à celui de l'Amérique latine et de l'Asie ?

2. A défaut d'être encore capables d'agir d'un même mouvement, les pays européens ont-ils avancé dans l'analyse commune des objectifs et des moyens de leur(s) politique(s) étrangère(s) ? La vérité est que nous n'osons même pas nous poser à nous-mêmes les bonnes questions. En voici quelques-unes.

- Dans un siècle qui s'annonce aussi instable, imprévisible et dangereux que les précédents, pouvons-nous nous contenter d'une *soft-diplomacy* des bons sentiments ? Sommes-nous sûrs qu'un rôle de spectateurs critiques et sous-armés suffira à nous mettre à l'abri du bruit et de la fureur du monde ? En d'autres termes, est-il prudent de parier sur le fait que notre gentillesse universelle nous préservera de toute hostilité extérieure ou, qu'à défaut, les Etats-Unis auront indéfiniment la patience d'assurer politiquement, financièrement et militairement la responsabilité principale de la protection de notre continent ?

- Dans le cas contraire, quelles sont les menaces qui pèsent sur la sécurité de nos pays ? Sont-elles communes à tout le continent, ou en existe-t-il de particulières à certains de nous ? Quels sont les moyens militaires et politiques nécessaires pour y faire face ? A quoi servent aujourd'hui les forces nucléaires britanniques et françaises ? Le rôle, la nature, la composition, l'organisation de l'OTAN, conçus au début de la guerre froide, doivent-ils rester les mêmes en 2002 ?

- Sur les autres dangers planétaires (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, mafias, crises régionales dans le Tiers Monde, grands risques civils nucléaires, chimiques, biologiques ou génétiques, instabilités financières etc.), quel rôle ambitionnons-nous ? Voulons-nous participer à la fixation des règles du jeu mondial, ou nous accommoder de règles décidées ailleurs ?

- Au-delà du problème du droit d'asile, quelle attitude avoir envers les pressions migratoires, maintenant qu'elles concernent, d'une manière ou d'une autre, tout le continent, que la libre circulation des personnes est garantie au sein de l'Union et que les effets économiques de la chute de la natalité commencent à être mieux mesurés ?

- Quelles sont les frontières géographiques souhaitables pour l'Union européenne, une fois achevé l'élargissement qui concerne les membres de la Convention ? Il est surprenant et grave que la question n'ait jamais donné lieu à un débat public au sein même des institutions européennes.

3. Ainsi, cette période expérimentale, déjà passablement longue, a confirmé les enseignements antérieurs de l'Histoire : s'il est des politiques qui se peuvent coordonner ou harmoniser, la direction de la politique étrangère, elle, ne se partage pas : elle doit être une. Et relever d'une seule autorité responsable. Qui consulte, qui écoute, qui s'inspire de tous les avis, mais qui tranche.

Autre enseignement : la meilleure diplomatie est insignifiante si elle n'a pas à son service, non seulement les outils « civils » des relations extérieures (commerce, coopération financière et

technique, influence culturelle etc.), mais aussi un instrument militaire – le *hard* aussi bien que le *soft*.

Est-ce à dire que les relations privilégiées que chacun de nos Etats entretient avec une région différente du monde seraient abolies ? Evidemment non ! Au contraire, pour les pays d'Europe occidentale, ces relations, économiques, culturelles, humaines, seront débarrassées des arrière-pensées politiques, nationalistes ou post-coloniales, qui sont aujourd'hui leur vice caché. Et les futurs Etats membres qui ont des frontières communes avec des pays tiers pourront bénéficier du poids de l'Union pour rééquilibrer à leur profit des relations parfois complexes, tout en étant les interlocuteurs naturels entre leurs voisins et l'Union.

II – Comment ? Un plan en trois étapes.

Il est proposé d'adopter une démarche comparable à celle du Traité de Maastricht pour l'union monétaire : fixer l'*objectif* – l'unité de la politique étrangère ; préciser les *conditions* politiques et techniques ; définir les *organes et le système de décision* ; enfin, établir un *calendrier* raisonnable, qui pourrait être construit autour de trois phases.

1 - La première phase serait la *séparation du diplomatique et du communautaire*.

Procédures

Le premier pas nécessaire consiste à distinguer le *Conseil de Politique étrangère et de sécurité*, constitué des responsables nationaux de la diplomatie, du *Conseil affaires générales*, auquel les Etats membres seront représentés par des Ministres ad hoc. Voilà déjà plusieurs années que l'idée est évoquée dans tous les projets de réforme du Conseil.

Cela acquis, la politique étrangère, de sécurité et de défense peut alors entrer dans des procédures de décision de type communautaire, adaptées à ces sujets particuliers, mais non plus « intergouvernementales ». Une seule autorité (Haut-Représentant du Conseil, ou Vice-Président de la Commission) concentre la gestion des crédits de relations avec les pays tiers et assure la représentation extérieure de l'Union. Toutefois, l'essentiel des décisions continuent de se prendre à l'unanimité. Et en cas de décision à la majorité, les Etats minoritaires gardent la possibilité de ne pas participer à l'action commune.

Outil diplomatique

Dès la première phase, les ambassades et consulats bilatéraux que les Etats membres entretiennent les uns chez les autres sont transformés en représentations économiques et culturelles.

Un *Centre européen des hautes études diplomatiques* est créé. Il assure la formation permanente commune des diplomates européens, ainsi que le complément de formation initiale des futurs diplomates.

Sécurité et défense

Un Livre Blanc sur la défense de l'Europe précise les menaces qui pèsent sur le continent européen et propose les grandes lignes d'un dispositif militaire, industriel et diplomatique pour y faire face, en liaison avec l'élargissement et la réforme de l'OTAN.

Les « casques bleus » fournis à l'ONU par les Etats membres sont prélevés sur des unités européennes, telles que la Force d'action rapide.

Contrôle démocratique

Pendant les deux premières phases, une Assemblée parlementaire mixte, Parlement Européen – Parlements nationaux, se réunit deux fois par an pour participer aux orientations politiques, et veiller au contrôle démocratique de l'ensemble du processus.

2 - La deuxième phase serait celle des *politiques harmonisées*.

Compétences

Les relations internationales, autres que les problèmes purement bilatéraux, peuvent alors entrer dans le champ de compétence principal de l'Union.

Celle-ci adopte une *Déclaration de paix au monde*, qui constitue sa doctrine dans les relations internationales. Une telle charte est nécessaire, tant pour les Etats membres eux-mêmes, qui ont besoin de s'accorder sur les principes communs, que pour les pays tiers, qui n'ont pas tous gardé un souvenir heureux des périodes passées de la splendeur européenne. C'est, en fait, le concept paradoxal de « puissance d'équilibre, de justice et de paix » qu'il faut exprimer et rendre crédible.

Procédures

La représentation des Etats au sein du Conseil de politique étrangère ne se limite plus aux membres des gouvernements, mais s'ouvre aussi à des parlementaires nationaux, sans changement des droits de vote, de manière à élargir la consultation et le débat avant la décision.

La majorité qualifiée devient la règle de droit commun pour la prise de décision. Les Etats minoritaires sont obligés d'appliquer les actions communes, à la seule exception de l'engagement effectif de forces armées en-dehors du cadre juridique et politique de l'ONU.

Dans toutes les enceintes internationales, sur les sujets de compétence de l'Union, les voix des Etats membres s'exercent dans le même sens.

Moyens diplomatiques

Les moyens consulaires nationaux ouverts dans les pays tiers sont fusionnés.

Les échanges de diplomates se développent de manière systématique pour édifier peu à peu un esprit commun.

Sécurité et défense

Un texte-cadre de programmation militaire commune définit la doctrine de défense de l'Union, et prévoit l'affectation progressive des moyens nécessaires en personnel et matériel.

Les divers corps européens ou pluri-nationaux existants parmi les Quinze (Eurocorps, Eurmarfor, Force d'action rapide etc.) fusionnent dans une *Force armée européenne commune*.

Le financement de l'effort commun relève du budget communautaire, ou est réparti équitablement entre tous les Etats de l'Union conformément aux règles de celui-ci.

3 – La troisième phase sera celle de l'unité de destin. Elle suppose que, parallèlement, la future constitution dotera l'Union d'une véritable autorité politique spécifique (Président ou Gouvernement de l'Union), distincte du collège des dirigeants nationaux, mais ayant la même légitimité démocratique et soumis à un même type de responsabilité politique qu'eux. A défaut, il ne serait pas possible d'aller au-delà de ce qui est décrit dans la deuxième phase.

Compétences

La politique étrangère de l'Union se substitue alors aux politiques nationales dans tous les domaines de compétence de l'Union.

En particulier, l'Union se substitue aux Etats membres pour tous les accords de défense, et les traités d'alliance tels que l'OTAN.

Procédures

Tous les Etats membres ont l'obligation d'appliquer toutes les décisions communes, y compris la participation au recours à la force.

Les ambassades des Etats membres dans les pays tiers sont fusionnées partout au sein d'une représentation diplomatique commune.

Dans celles des organisations internationales dont les compétences concernent l'Union, celle-ci a désormais une représentation unique et un droit de vote unique, à commencer par le Conseil de Sécurité de l'ONU. L'Union assortit ce geste historique d'une proposition de réforme de l'ONU et des grandes organisations internationales tendant à encourager sur les autres continents la constitution d'autres groupements régionaux comparables à elle.

Sécurité et défense

Le Président ou Premier de l'Union est le chef des forces armées de l'Union.

L'Union est dotée du pouvoir de mobilisation des citoyens pour la défense de son territoire. Cela comporte l'entretien de forces armées permanentes, la mobilisation temporaire de moyens spécialisés, voire la conscription exceptionnelle des citoyens de l'Union.

Les forces stratégiques, y compris nucléaires, les moyens d'observation et les services de renseignements des Etats membres sont placés sous l'autorité politique européenne.

Chaque Etat conserve une armée propre, remplissant les fonctions d'une garde nationale : contrôle de l'air et des frontières terrestres et maritimes, protection civile, protection des sites sensibles et opérations anti-terroristes, entraînement des réservistes.

Contrôle démocratique

Le Parlement européen assure pleinement le contrôle démocratique de la politique étrangère, de sécurité et de défense commune, chaque Parlement national contrôlant la mise en oeuvre dans son champ de compétence juridique et géographique.

4 - Options :

Comme pour l'union monétaire, il est raisonnable d'ouvrir à ceux des Etats membres qui le souhaiteraient la possibilité de différer leur participation à la troisième phase.

En revanche, ils ne pourraient pas s'exonérer d'une participation à l'harmonisation des politiques nationales et au financement des efforts communs (phase II).

5 - Calendrier

La marche vers l'union monétaire l'a montré: une réforme aussi importante nécessite d'être échelonnée sur un délai raisonnable, ni trop court, du fait de sa complexité, ni trop long pour conserver la dynamique indispensable: entre six et dix ans environ.

La meilleure solution serait de caler le calendrier sur celui des élargissements à venir.

La plus grande partie des propositions de la première phase ne nécessitent pas de révision des traités, et ne comportent aucune disposition irréversible. Elles pourraient donc être mises en oeuvre dès le début 2004, après la ratification des traités du prochain train d'adhésion.

La deuxième phase pourrait être engagée vers 2007, date cohérente avec le calendrier prévisible du train d'adhésion suivant, dont les participants seraient ainsi invités à entrer directement dans la phase II.

Le dispositif final pourrait entrer en vigueur au moment de l'élargissement ultime de l'Union, qui pourra concerner notamment les pays de l'ex-Yougoslavie, et dont la date reste à fixer - vraisemblablement entre 2009 et 2012. Il est d'ailleurs tout à fait logique d'attendre l'achèvement de la construction géostratégique avant de mettre en place les instruments d'une politique commune à cet ensemble.

Alain LAMASSOURE
