

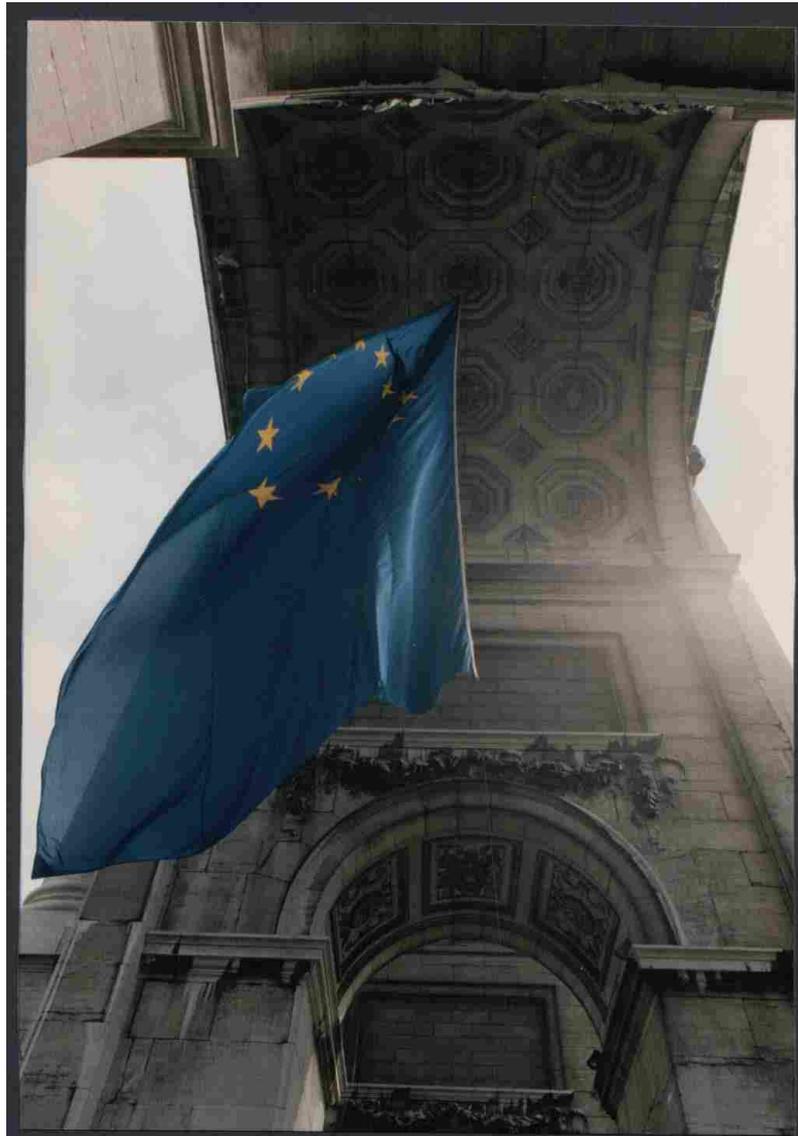
# WORKING PAPER

Hors Série

## LE SERVICE EUROPEEN D'ACTION EXTERIEURE

DU « PROJET DE TRAITÉ CONSTITUTIONNEL »

AU « TRAITÉ DE LISBONNE »



INSTITUT EUROPEEN DES RELATIONS INTERNATIONALES  
ACADEMIA DIPLOMATICA EUROPAEA

# **Academia Diplomatica Europaea**

**« PROMOTION SUN TZU »  
5ème Année – 2007/2008**

## **WORKING PAPER** **Hors Série**

**LE SERVICE EUROPEEN D'ACTION EXTERIEURE  
DU « PROJET DE TRAITÉ CONSTITUTIONNEL »  
AU « TRAITÉ DE LISBONNE »**

**par  
Irnerio SEMINATORE**

**L'Action extérieure de l'UE  
à la lumière du « Traité de Lisbonne »; Spécificité de la PESC  
par  
Anna-Karolina NOWAK**

**Bibliographie  
par  
Alberta Noemi FRANZESE**

# ACADEMIA DIPLOMATICA EUROPAEA

« PROMOTION SUN TZU »  
« EUROASIAN GEOPOLITICS »

**CINQUIÈME ANNEE**  
2007/2008

**FORMATION POST-UNIVERSITAIRE**

**D'INITIATION**  
**À LA REFLEXION GÉOPOLITIQUE, STRATÉGIQUE ET SYSTÉMIQUE**  
**À LA PHILOSOPHIE DE LA GUERRE ET À LA SOCIOLOGIE DES CONFLITS**  
**A LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE**  
**ET À L'ÉTUDE DE LA GLOBALISATION, DE LA COMMUNICATION ET DES MÉDIAS**

## **MODULES D'ENSEIGNEMENT**

Le programme annuel sera réparti en cinq modules correspondant aux **cinq sections de l'ADE**. Ces dernières portent les noms des grands maîtres à penser, symbolisant les orientations doctrinales de l'Académie.

« *L'Académie Stratégique - Carl von Clausewitz* » à orientation stratégique, géopolitique et systémique;

« *L'Académie Diplomatique - Hugo Grotius* » à orientation juridique, historique civilisationnelle et diplomatique;

« *L'Académie Economique - Ludwig von Mises et Friedrich von Hayek* » à orientation économique, financière et praxéologique ;

« *European War College - Johann von Neumann, Oskar Morgenstern et Wernher Von Braun* » à orientation e-Intelligence, e-Politics, e-War et e-Space and Military Defense.

« *L'Académie de l'Information et de la Communication : Think-Tanks, Médias et Politique* » à orientation information, communication, médias et aide à la décision.

En partenariat avec

**FONDATION VINTU**  
POUR L'EXCELLENCE DANS L'ÉDUCATION ET LE JOURNALISME  
**PARLEMENT EUROPÉEN**  
DE BRUXELLES  
**BÂTIMENT EASTMAN SALLE 300**  
18-20 HEURES

ORGANISÉE PAR

**L'INSTITUT EUROPEEN DES RELATIONS INTERNATIONALES**

### **INFORMATIONS**

EMAIL : [INFO@IERI.BE](mailto:INFO@IERI.BE)

SITE : [WWW.IERI.BE](http://WWW.IERI.BE)

TEL : 02 280 14 95

ADRESSE : 27A BOULEVARD CHARLEMAGNE 1000 BRUXELLES

## Table des matières

<b>Première partie.....</b>	<b>6</b>
INTRODUCTION : LA GENÈSE INSTITUTIONNELLE.....	6
SUR LA FIGURE DU « MINISTRE »	
OU « HAUT REPRESENTANT ».....	8
LE « STATUT » DU SERVICE.	
UN « ENJEU » DE POUVOIR.....	10
LA NATURE DU SERVICE , SON AUTORITÉ, SES COMPÉTENCES ET SES LIMITES.....	12
LE « TRAITÉ DE LISBONNE »	
A L'HEURE DE SA MISE EN PLACE.	
LA DUALITÉ DES POLITIQUES EXTÉRIEURES.....	14
LA PRESIDENCE DU CONSEIL DE L'UE	
ET LES PRESIDENCES TOURNANTES.	
DIALECTIQUE, VISIBILITE ET ENJEUX.....	16
LE « SERVICE D'ACTION EXTERIEUR ».....	18
PROFESSIONNALISME ET FORMATION DU « SERVICE ».	
SUR L' « ACADEMIE DIPLOMATIQUE EUROPEENNE ».....	20
CORPS DIPLOMATIQUE	
ET « ECOLE DIPLOMATIQUE » EUROPEENS	
La lecture de Gerardo Galeote Quécedo réadaptée.....	22
ENCORE SUR « L'ACADEMIQUE DIPLOMATIQUE ».....	26
LA FORMATION DIPLOMATIQUE .....	30
<b>Deuxième partie.....</b>	<b>32</b>
LA THEORIE REALISTE DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET LA PESC/PESD.....	32
LA DOCTRINE RÉALISTE : UN DÉTOUR THÉORIQUE.....	33
POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE SÉCURITÉ	
ET DÉFENSE. ....	35
LA NOTION D'EXTERIORITE.....	37
L'UNION EUROPÉENNE EST-ELLE UN « SOFT EMPIRE » ?.....	40
ELARGISSEMENT, DEPOLITISATION ET SURCHARGES ADMINISTRATIVES.....	42
L'EUROPE À L'HORIZON 2020	
LES PROJECTIONS DU « TRANSLATIC WATCH ».....	44
LES COMPOSANTES DE LA PUISSANCE.....	46
CONCLUSIONS GENERALES PROVISOIRES.....	47
PROGRÈS DE LA PESC,	

CORPS DIPLOMATIQUE DE L'UNION	
et regroupement des missions diplomatiques.....	49
PROGRES DE LA PESC ET CONSENSUS POLITIQUE.....	51

## **L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE**

### **À LA LUMIÈRE DU « TRAITÉ DE LISBONNE ». .....54**

SPÉCIFICITÉ DE LA PESC.....	54
L'ACTION EXTÉRIEURE.....	56

### **BIBLIOGRAPHIE.....60**

PUBLICATIONS.....	60
RAPPORTS ET DOCUMENTS.....	61
SITES INTERNET.....	62

## Première partie

### INTRODUCTION : LA GENÈSE INSTITUTIONNELLE



Le « Service Européen pour l'Action Extérieure » dont la nouveauté était inscrite dans le « Projet de Traité constitutionnel » de la « Convention Européenne » résulte de trois innovations majeures :

- La première était celle de la création d'un Ministre européen des Affaires étrangères, conduisant la PESC et s'appuyant sur ce service.

- La deuxième, l'élection d'un Président permanent du Conseil européen, élu pour deux ans et demi, renouvelables une fois, assurant la représentation extérieure de l'Union
- La troisième, la reconnaissance pleine et explicite de la personnalité juridique de l'Union, permettant à celle-ci d'agir sur la scène internationale.

Depuis le mandat accordé à la « Convention » de répondre à différentes questions sur l'avenir de l'Europe et après un an et demi de travaux, la Convention était parvenue au consensus européen de Thessalonique du 20 juin 2003, et donc à un projet de Constitution qui disciplinait une série de matières et particulièrement l'action extérieure de l'Union. Celle-ci était présentée, dans le « Projet de Traité constitutionnel » de l'Union, sous un titre unique, alors que dans les Traités précédents elle figurait dans des textes différents.

Ce regroupement était justifié sur le plan de la logique et sur celui de la cohérence, puisque toutes les actions menées par l'UE sur la scène internationale, soient-elles économiques, humanitaires ou politiques, d'aide au développement ou de solidarité interne dans le cas de la lutte anti-terroriste doivent avoir des objectifs communs.

En parcourant rapidement le texte en matière de politique étrangère nous devons prendre acte d'un **élément de continuité** et d'un **facteur de discontinuité**.

- A. **L'élément de continuité** était représenté par le **vote à l'unanimité** dans la prise de décision au sein du Conseil. L'unanimité comporte « ex converso » le « droit de veto » de chaque Etat sur des dossiers portant atteinte à ses intérêts, à ses orientations ou à ses principes.
- B. **le facteur de discontinuité et donc d'innovation** était constitué par la création de la fonction du futur Ministre des Affaires étrangères qui devait cumuler la charge de Vice-Président de la Commission européenne. Double charge qui s'explique par le but de disposer d'un budget et d'un pouvoir de coordination afin de mener à bien les actions décidées par le Conseil.

## **SUR LA FIGURE DU « MINISTRE » OU « HAUT REPRESENTANT »**



Au sein de la Commission, le Ministre (aujourd'hui « Haut Représentant »), sera en prise directe, par le biais du Collège des Commissaires, avec les États-Membres sur toutes les questions qui touchent à la stratégie des moyens et à leur mise en œuvre, ainsi qu'aux orientations de politique générale.

Le « Ministre des Affaires étrangères » qui avait été désigné dans la figure du HR/SG actuel, Mr. Solana, devait faire en sorte que l'action de celle-ci soit plus efficace et mieux écoutée dans le monde. Il devait avoir pour tâche de présenter l'Union d'une « seule voix », d'assurer la coordination entre les institutions et autres acteurs de la politique extérieure, sans qu'aucune d'entre elles ne soit prépondérante et de faire entendre cette « position concertée » à l'Assemblée et au Conseil de Sécurité des Nations- Unies.

Ce nouvel outil diplomatique sur lequel doit s'appuyer son action et dont la constitution doit être prévue, sera donc placé sous son autorité et prendra la forme d'un « Service européen d'action extérieure ».

Par le biais des Délégations de la Commission dans près de 125 pays il pourra disposer d'une structure influente et représentative dans les grandes régions du monde.

## LE « STATUT » DU SERVICE. UN « ENJEU » DE POUVOIR



La question la plus importante, qui a été et demeure l'objet d'une lutte d'influence entre la Commission et le Conseil, est celle du « **statut** » de ce service.

Sera-t-il « **autonome** » ou sera-t-il « **rattaché** » en partie au Conseil?

D'intenses débats ont en lieu, lors de la présentation d'un « projet de service » par le Président de la Commission Mr. Barroso et le HR/SG Mr. Solana au Conseil, le 10 mars 2005, entre les institutions de l'UE et les Gouvernements des Etats-Membres.

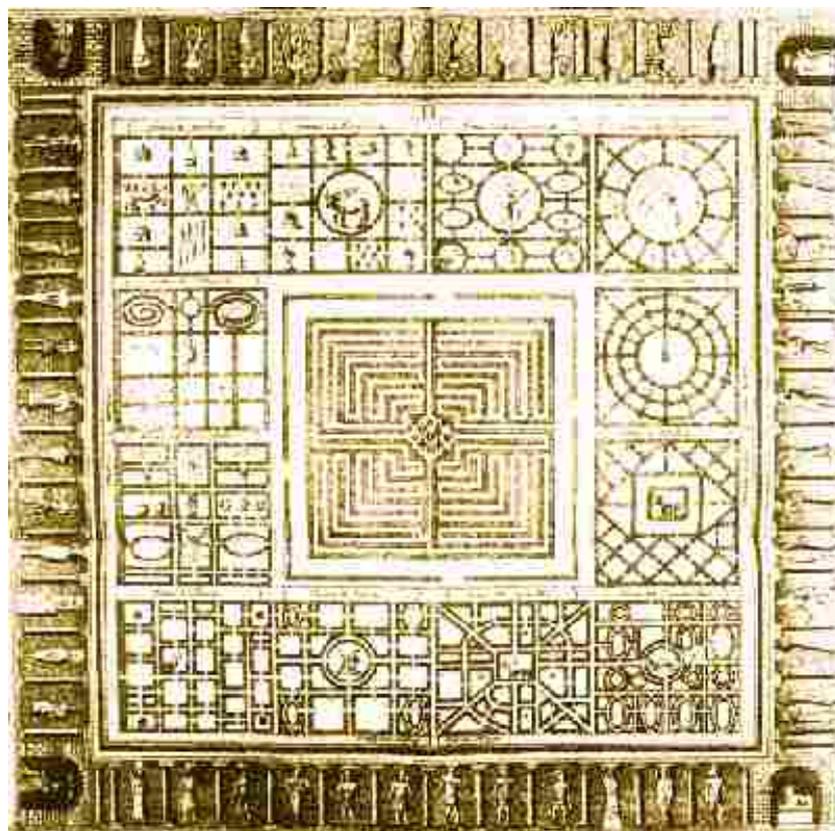
Ces divergences ont porté sur la configuration du Service et les liens entre les compétences et les fonctions respectives du Conseil, de la Commission et des Etats- Membres, sous le contrôle du PE.

Ce qui apparaissait certain, à l'époque, c'était que les DG de la Commission qui ont en charge le commerce extérieur, le développement, l'aide humanitaire, ainsi que la gestion des programmes d'assistance financière extérieure, ou encore, les négociations d'élargissement, restaient sous la responsabilité des Commissaires désignés.

En revanche seraient placés directement sous l'autorité du Chef de la Diplomatie européenne, l'Etat-Major de l'UE, ainsi que les fonctionnaires dont les compétences recouvrent les grandes aires économiques et politiques. L'importance et le volume des effectifs devraient dépendre des options

retenues, mais auraient dû être de quelques centaines de fonctionnaires. Un rapport fut présenté au Conseil européen les 16 et 17 juillet 2005, tranchant sur ces différents points.

## LA NATURE DU SERVICE , SON AUTORITÉ, SES COMPÉTENCES ET SES LIMITES



Labyrinthe de Mynos

Considéré sous l'angle de ses compétences, le « Service Européen d'Action Extérieure » aura pour mission de concevoir et de mettre en œuvre un équilibre délicat entre le respect des politiques étrangères, de sécurité et de défense des Etats-Membres de l'Union et le développement d'un processus décisionnel, central et efficace, doué de capacités crédibles d'action militaire. Dans le cadre du « Traité de Lisbonne », la maîtrise des traités reste dans les mains des Etats et ceux-ci gardent la « compétence des compétences », autrement dit, la souveraineté pleine en matière d'action extérieure. De ce fait, la capacité ultime de répondre de manière autonome aux défis sécuritaires, militaires et civils de l'Union européenne ou à une crise existentielle et identitaire brutale, demeure dans les mains des Etats. Le service est le moyen constitutionnel d'un progrès politique vers des formes d'intégration sécuritaires plus poussées. Son objectif est d'aider les Etats-Membres à se doter d'influence, de puissance et de capacités de coercition par la voie de la coordination et sur une base volontaire et pas de les remplacer ou de se substituer à leurs pouvoirs. En son sein, les personnes étatiques les plus ambitieuses réaliseront des « coopérations renforcées »

par la méthode européenne d'une éventuelle coalition de volontaires. Le service demeurera ainsi l'outil politique intégré d'une influence de l'Union qui n'est pas encore centralisée et fédérale, mais qui a besoin dans ce domaine « d'un plus d'Europe » et donc d'un plus de coordination. Il est « l'outil de conception » des options, de mise en œuvre institutionnelle et des résultats politico-militaires, attendus dans le domaine de la stabilité et de la pacification, partout là où des situations de crise exigent une présence de l'Europe sous la contrainte d'états de nécessité et d'urgence ou pour leur prévention.

Aux termes du « Traité de Lisbonne », les Etats-Membres ont souscrit à l'obligation de se consulter, de se coordonner et de se soumettre aux décisions du Conseil en matière de PESC/PESD sans disposer cependant d'un pouvoir de contrainte, ni de la possibilité d'un recours à la Cour de Justice, en cas de non participation ou de non exécution. En effet, les Etats-Membres restent pleinement souverains dans cette matière, car l'organe doté d'un pouvoir d'autonomie et de responsabilité vis-à-vis des gouvernements est le Haut-Représentant de l'Union, lié au Conseil de l'UE. Ce dernier demeure l'institution politique de représentation des Etats qui gardent la maîtrise des affaires étrangères et donc une compétence exclusive ne les obligeant d'aucune manière à une position commune. Le silence du Haut-Représentant en cas d'absence de « position commune » est l'expression de cette règle, qui résulte simultanément d'un état de fait et d'un état de droit. En effet, la PESC/PESD repose totalement sur les moyens politiques et militaires des Etats-Membres, et ceux-ci demeurent les détenteurs exclusifs de toute autorité et de toute subjectivité en matière de droit international public. Une évolution est certes possible car la forme du Traité elle-même n'est guère figée. En effet, elle est fondée d'une part sur l'évolution de la situation internationale et de l'autre sur la capacité d'y répondre et de s'y adapter, par la progression d'une intégration plus approfondie dans les domaines essentiels de la sécurité intérieure et extérieure. Le monde tel qu'il est, est le vrai demandeur de « plus d'Europe », et il reste l'accélérateur le plus vraisemblable de sa constitution politique, la force dynamisante la plus probable de sa « volonté » unitaire. Cependant, le poids du « Hazard » ou de la machiavelienne « Fortuna » ne pourront rien sans un « Projet politique » qui demeure le seul interprète du Projet Constitutionnel.

# LE « TRAITÉ DE LISBONNE »

## A L'HEURE DE SA MISE EN PLACE.

### LA DUALITÉ DES POLITIQUES EXTÉRIEURES



Après le rejet du « Projet de Traité Constitutionnel », qui devait consacrer par sa référence à la « Loi fondamentale », l'existence d'une Europe politique, un traité modificatif simplifié fut signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 par les Vingt-Sept Chefs d'Etat et de Gouvernement et il est aujourd'hui à l'heure de sa mise en place. Le Traité, que les plus audacieux de ses opposants (N. Dupont-Aignan), présentèrent à l'Assemblée Nationale française comme « un véritable coup d'état simplifié » et d'autres encore comme un « déni de démocratie » par la voie de ratification choisie, consistant à refuser de le soumettre une deuxième fois au « référendum populaire », ce traité entrera en vigueur le premier janvier 2009, après le processus de ratification des Parlements Nationaux des Vingt-Sept Pays-Membres (sauf l'Irlande où le referendum demeure une obligation constitutionnelle).

Dans sa partie consacrée à l'Europe comme acteur de la scène mondiale, les instruments de politique extérieure seront regroupés par le Traité, afin de permettre à l'Europe de « mettre » sa puissance économique, politique, diplomatique et humanitaire au service de ses intérêts et de ses

valeurs dans le monde, tout « **en respectant - je cite – les intérêts particuliers des Etats-Membres, en matière de politique extérieure** ».

Or, en cette fin février 2008, les premières tractations entre les Vingt-Sept pour la mise en place des nouvelles institutions ont fait l'objet de débats sur les grandes lignes du traité et tout particulièrement sur :

- la Présidence stable du Conseil de l'UE dans ses relations avec des Présidences tournantes, qui seront maintenues et effectueront la plupart du travail prévu
- la figure du « Haut-Représentant de l'Union pour les Affaires Etrangères et la politique de sécurité »
- « le service européen pour l'action extérieure », sur lequel s'appuieront l'autorité et la fonction du Haut-Représentant

Les rapports d'autorité entre le HR et le service européen d'action extérieur seront de type hiérarchique et fonctionnel, particulièrement politisées surtout en ce qui concerne les zones d'ombres du Traité. Ils se feront valoir sur un corps de fonctionnaires d'environ 5200 unités (mille deux cents, auxquels ajouter deux milles agents contractuels et deux milles agents locaux). Leur engagement, sous l'autorité du HR verra la réunification des deux Directions Générales des relations extérieures, de la Commission et du Conseil.

La composition de ces services, les affaires politico-militaires du Conseil, l'Unité politique du HR/SG, l'Eurogroupe et les personnels détachés des diplomaties nationales exprimeront l'inévitable dialectique des rapports entre l'Union et des Etats-Membres et une permanente antithèse entre le communautaire et l'intergouvernemental.

## **LA PRESIDENCE DU CONSEIL DE L'UE ET LES PRESIDENCES TOURNANTES. DIALECTIQUE, VISIBILITE ET ENJEUX**



**George Washington**

La Présidence du Conseil de l'UE ne sera que partiellement unifiée, car la Présidence tournante continuera d'exister, y exerçant une fonction d'exécution et réservant les aspects plus politiques de son action au Conseil Européen (composé des Chefs d'Etat et de Gouvernement), au Conseil des Ministres des Affaires Etrangères et à l'Eurogroupe (Conseil Ecofin et BCE). Une partie des services nécessaires à la gestion de la Présidence du Conseil de l'UE sera mise à la disposition de celle-ci par la Présidence tournante à travers le Secrétariat Général du Conseil. Le terme de

complexité est le plus adéquat pour exprimer le fonctionnement de cette architecture institutionnelle. En effet, pour jouer un rôle de premier plan sur la scène internationale et faire face à des enjeux mondiaux tels que la sécurité de l’approvisionnement énergétique, le changement climatique, le développement durable, la compétitivité économique, l’innovation sociale et le terrorisme, l’Europe peut se prévaloir de trois nouvelles dispositions :

- la reconnaissance d’une **personnalité juridique unique**, renforçant son pouvoir de négociation et de conclusion de traités dans l’arène internationale
- le renforcement de la **cohérence** et de la **visibilité**, dictée par l’exigence de « **parler et d’agir comme une seule et même entité** »
- et enfin l’insertion d’une « **clause de solidarité** » appelant l’Union et les Etats-Membres à agir conjointement en cas d’attaque terroriste.

Parler de **visibilité** à propos du premier président de l'Europe, dont le rôle est encore relativement peu défini, signifie faire appel à l'analogie historique et à une carence de représentativité et d'identité de l'Union. Quant à l'analogie ce sont des grandes figures fondatrices qui sont évoquées, tel un « George Washington » de l'Union, selon la plaidoirie de Valéry Giscard d'Estaing à Hambourg le 20 février dernier. Pour ce qui est du symbolique et de l'identitaire, l'association des opinions s'obtiendrait plus facilement dans le cas du choix d'une personnalité fortement représentative et pas à l'inverse, comme dans le cas d'une figure effacée et à la visibilité faible.

Telle est l'incarnation des deux rôles possibles du futur Président. Cette opposition a été une cause d'affrontement à la « Convention pour l'Europe » en 2003. On y avait opposé à la figure d'un Président « Chairman », simple coordonnateur des travaux du Conseil, réunissant les Chefs d'État et de Gouvernement, le rôle énergique et pionnier d'un Président Leader, charismatique et prestigieux, à fort impact populaire et à grande emprise sur les opinions.

L'Union s'est dotée depuis, d'une série de moyens, qui lui permettent de faire face à des enjeux mondiaux, dans la défense des intérêts et des valeurs de l'Europe.

## LE « SERVICE D'ACTION EXTERIEUR »

### LES LECTURES DU P.E. ET DE LA CONVENTION

Le rapport de Andrew Duff du 5 Décembre 2007  
du WG VII de la Convention Européenne du 16 Décembre 2002  
et de Gerardo Galeote Quecedo du 7 Février 2000



Dans le « projet d'avis » de la Commission des Affaires Étrangères du PE à l'intention de la Commission des Affaires Constitutionnelles sur le « Traité de Lisbonne » du 5 décembre 2007, le rapporteur (**Andrew Duff**) prend note des modifications structurelles majeures du « Traité de Lisbonne » (2007) par rapport au projet de « Traité de Constitution ».

Ces modifications séparent les dispositions relatives à la PESC / PESD (Chapitre V du Traité sur l'Union) des dispositions générales du Traité sur le fonctionnement de l'UE, relatives à l'action extérieure (commerciale, humanitaire et civile).

Le rapport mentionne l'amélioration du dispositif existant par rapport au passé, amélioration qui

concerne:

- la visibilité de l'Union et sa capacité d'agir avec efficacité
- la personnalité juridique unique
- le vote à la majorité qualifiée
- les coopérations renforcées (entre au moins neufs États) dans le domaine de la PESC
- l'élaboration des politiques et la cohérence de l'action extérieure grâce à la création d'un « poste puissant » de HR et d'un « service européen d'action extérieure » chargé de le seconder.
- le renforcement des pouvoirs budgétaires du PE sur l'ensemble des dépenses de l'UE y compris le « service européen d'action extérieure » (SEAE).
- la mise en place d'une « coopération structurée permanente » en matière de PESD.

Cette dernière concerne les capacités militaires, par l'élargissement du rôle de l'Agence européenne des armements et se distingue des « coopérations renforcées » de la PESC.

Le rapport souligne que les dispositions PESC ne portent atteinte ni aux responsabilités des États-Membres pour l'élaboration et la conduite de leur politique étrangère, ni à la représentation de celles-ci au Conseil de Sécurité des NU.

S'agissant du « service européen pour l'action extérieur », le rapporteur, insistant pour qu'il soit lié organiquement aux Délégations Extérieures de la Commission, « souligne que ce service doit devenir un **service diplomatique professionnel et permanent**, à même de contribuer efficacement à la **réalisation des objectifs** de l'action extérieure et de **soutenir le travail du HR**.

La conception du professionnalisme projeté dans une dynamique perspective décrit bien le trait fondamental du service, sa formation, et son homogénéisation, ainsi que l'acquisition commune des « savoirs » et de « savoirs faire » indispensables.

**PROFESSIONNALISME ET FORMATION DU « SERVICE ».  
SUR L' « ACADEMIE DIPLOMATIQUE EUROPEENNE ».**



C'est sur ce même sujet que le rapport final du « Groupe de Travail VII sur l'Action extérieure de l'UE » du 16 décembre 2002 a souligné l'importance et la « nécessité d'une **Académie Diplomatique européenne** », jugée indispensable et mentionnée comme telle.

En effet, à l'alinéa 69 du rapport, le groupe des parlementaires du WG (Working Group) XII-17 a préconisé en toutes lettres « **la création d'une école de diplomatie** » de l'UE, assurant la formation des jeunes diplomates et offrant des formations à mi-carrière, ainsi qu'un service diplomatique de

l'UE, « à côté » de ceux qui existent dans les États-Membres, de même que le développement d'une

« **coopération plus étroite** » entre les services extérieures de l'Union et ceux des États-Membres ». Ici, comme plus haut, une distinction structurelle s'impose entre la PESC / PESD, car le « service diplomatique », tout en incluant les deux volets de la politique étrangère de l'Union, concerne la PESC et donc les aspects politiques et sécuritaires, de la même manière que les « coopérations renforcées » (PESC), se distinguant des « coopérations structurées permanentes », concernent la PESD.

**CORPS DIPLOMATIQUE**  
**ET « ECOLE DIPLOMATIQUE » EUROPEENS**  
**La lecture de Gerardo Galeote Quécedo réadaptée**



« Afin de contribuer efficacement à la réalisation des objectifs de l'action extérieure et de soutenir le travail du HR » selon les expressions utilisées par Andrew Duff le 5 Décembre dernier, il était apparu indispensable, déjà en février 2000, au rapporteur du P.E., Mr. Gerardo Galeote Quécedo dans le « Document de Travail » sur la diplomatie européenne, présenté à la « Commission des Affaires Étrangères, des Droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense », de proposer la création d'un Corps Diplomatique Européen, et, en vue de la mise en place d'une formation spécifique dans le domaine des relations extérieures, la constitution d'une « **École Diplomatique Européenne** ».

Cette proposition visait à assurer aux fonctionnaires du « Service Européen d'Action Extérieure »,

non seulement une préparation technique aux politiques communautaires, mais aussi une **formation proprement diplomatique**.

Afin de mieux préciser ce qui sera l'objet des débats successifs intenses (à partir surtout des travaux de la Convention Européenne-2003) l'affectation de ce Corps Diplomatique sera ventilé selon le rapporteur Gerardo Galeote Quecedo, « non seulement dans les Délégations, mais aussi dans toutes les Unités de la Commission et du Conseil, impliquées dans l'activité extérieure de l'Union ».

Ce rapport, retraçant le parcours de l'évolution de l'Union Européenne justifiait ses propositions par une série de constats, que nous adaptons à la situation d'aujourd'hui et à notre grille de lecture.

**Compte du fait tenu que:**

- l'action extérieure de la Communauté Européenne, depuis son origine, n'a cessé de croître,
- que le caractère économique de l'activité extérieure était déjà en 2000 nettement dépassé,
- que l'aspect extérieure de l'Union comporte un aspect politique croissant et aujourd'hui majeur,
- que les compétences extérieures de l'Union s'exercent de plus en plus dans des domaines d'activités exigeant une anticipation, une inter-connexion, et une interdépendance accrues,
- qu'en vue d'entretenir des relations permanentes avec des États-Tiers et des Organisations internationales, la Communauté Européenne a été dans l'obligation de créer des « Délégations » ayant fait fonction, par le biais d'organes à caractère diplomatique, de la représentation extérieure de la Commission,
- que la coordination entre l'activité extérieure à caractère commercial et aujourd'hui à caractère énergétique et la politique étrangère, de défense et de sécurité, s'impose de manière évidente, au plan de la conception et de la mise en oeuvre, stratégique et prospective, des politiques,

- qu'un lien entre les diplomaties des États-Membres et celle commune du « Service Européen d'actions Extérieure », au service de l'action du HR de l'Union, constitue aujourd'hui une nécessité politique, géopolitique et stratégique,
- que l'Union Européenne joue désormais un rôle d'acteur civilisationnel et global au sein du système international,
- que dans ses relations avec les acteurs de taille moyenne de la scène mondiale, ainsi qu'avec les acteurs Tiers et les Organisations Internationales, l'Union exerce un rôle éminent et une action soutenue, aux yeux et dans l'intérêt même des acteurs régionaux et locaux, en quête de solidarité et d'appuis extérieurs,
- que les Institutions de l'Union et les fonctionnaires qui les servent, interviennent désormais dans les domaines sensibles de la sécurité et de la gestion des crises, et, de façon générale, dans des domaines autrefois « réservés » à la diplomatie et à la politique étrangère, propres aux relations internationales classiques,
- que ces personnels grandissants et spécialisés, participent désormais aux fonctions régaliennes de la politique internationale,
- que le HR est doté de prérogatives étroitement liées aux diplomaties des États- Membres et a en charge la responsabilité des unités de planification des politiques et d'alerte rapide,
- que le Conseil, auquel le HR est associé, définit les principes et les orientations générales de la PESC, en adoptant des stratégies communes,
- que la Commission, à travers la double fonction du HR, sera de plus en plus associée aux travaux du Conseil en qui concerne la PESC, ainsi qu'à l'exécution de la politique étrangère commune,

**nous concluons que**

les fonctionnaires du Conseil, de la Commission et des États-Membres doivent disposer d'une vision appropriée du système international et des concepts, des principes et de grilles de lectures

communes, ainsi que des connaissances et pratiques propres à la politique à mettre en oeuvre pour l'Union. Ces personnels doivent disposer en conséquence et à cette fin de capacités d'analyse, de prévision, d'anticipation et d'action, nourrissant les « savoirs » et « les savoirs-faire » de la diplomatie naissante de l'Union.

## **Il en découle ainsi que**

la mise à niveau de ces connaissances tout comme la conception et la mise en oeuvre efficace des politiques décidées par le Conseil, exigent des programmes de formation continus, permanents, en alternance et en rotation, en mesure de remplir efficacement les rôles assignés et d'agir efficacement dans l'intérêt de l'Union, ainsi que dans le respect de ses principes et de ses valeurs.

C'est la raison pour laquelle, sont à prévoir et à réaliser des formations spécialisées, impliquant tous les fonctionnaires des Institutions de l'Union, dans l'apprentissage et dans l'homogénéisation des connaissances de base et des procédures spécialisées relatives aux relations extérieures de l'Union et cela par une « **véritable école diplomatique** ».

Ainsi, l'institution d'un corps diplomatique européen ne pourra se passer de la constitution d'un **Service Diplomatique professionnel, permanent et adapté** à toute circonstance et, avec celui-ci, d'une « **Académie Diplomatique Européenne** » en mesure de remplir ce rôle important, en assurant une **préparation d'excellence** et une **formation spécialisée** et de **haut niveau**.

# **ENCORE SUR « L'ACADÉMIQUE DIPLOMATIQUE »**

**UNE « ECOLE DE PENSÉE »**

**A CARACTERE GEOPOLITIQUE ET STRATEGIQUE**

**CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES**



La première caractéristique d'une Académie Diplomatique Européenne commune est :

- **d'appréhender conceptuellement** l'unification stratégique capitale des aspects politiques, géopolitiques, sécuritaires, économiques, technologiques, et diplomatiques des actions

extérieures de la PESC / PESD, l'action humanitaire et l'aide au développement,

- de **saisir la logique** du système international (morphologie, polarisation, alliances,...) ainsi que les politiques étrangères et de défense des acteurs majeurs de la scène mondiale, en les abordant du point de vue des intérêts et des valeurs de l'Union,
- de **valoriser l'approche historique**, culturelle et anthropologique.
- de **former à la genèse historique** et au fonctionnement actuel des Institutions Européennes, de manière à pouvoir les réformer et les adapter constamment aux situations imprévues, en agissant toujours dans le sens d'une transformation plus politique des structures existantes

La **centralité institutionnelle** de l'outil de formation, lié à un réseau d'institutions de même nature, doit demeurer la caractéristique capitale de l'Académie, car elle est fondée sur la proximité immédiate du Conseil, de la Commission et du PE, valorisant l'interaction des contacts, des informations et des débats.

En termes prospectifs, l'« **Académie Diplomatique Européenne** » doit devenir le **creuset d'une « école de pensée »** spécifiquement européenne, produisant en permanence des synthèses indépendantes par rapport aux tropismes analytiques nationaux.

Cependant, une institution, dont la fonction capitale est de rendre homogènes les savoirs des diplomates, doit axer ses formations sur son **rôle pivot**.

En effet, le caractère intergouvernemental de la PESC fait graviter le poids du système sur le Conseil et déplace la prise de décisions des capitales vers Bruxelles.

**Créer l'environnement perceptuel, civique et commun**, adapté aux valeurs et aux intérêts de l'Europe, devient ainsi l'une des missions prioritaires de l'Académie.

Cela exige un flux constant de réflexions, en osmose institutionnelle quotidienne. C'est là le premier jalon d'une indépendance d'approches, en matière d'intelligibilité de la scène mondiale.

Cette intelligibilité repose sur l'émergence d'une culture internationale commune, aujourd'hui inexistante et sur une grille de lecture, homogène et partagé du monde contemporain.

La formation intellectuelle des jeunes diplomates européens ne peut que baigner professionnellement au sein des institutions de l'Union, qui participent à des titres divers à la conception et à l'exécution de la politique étrangère.

# LA FORMATION DIPLOMATIQUE

## CENTRALITÉ ET RÉSEAU

### NOTES ET OBSERVATIONS

**En quoi consiste-t-elle une formation proprement diplomatique**, dont il est question dans le « Document de Travail » du Parlement Européen du 7 février 2000 (rapporteur Gerardo Galeote Quecedo) ?

Cette expression mérite réflexion, approfondissement, comparaison et anticipation cognitive.

**Réflexion d'abord**, quant à l'impératif de fournir les outils conceptuels adéquats à l'exercice de la fonction diplomatique proprement dite (rédaction de notes ou de rapports, théorie et pratique de la négociation, importance et limites du droit international,...), les connaissances historiques, géopolitiques, stratégiques, économiques, scientifiques, techniques, en sciences humaines, permettant l'émergence d'un « corps de fonctionnaires d'excellence ».

**Approfondissement**, par l'exigence de faire recours à l'analyse des situations et des cas et d'aboutir à des conseils et à des propositions d'action.

**Comparaison**, par l'aptitude à intégrer, dans l'ordre de la conception et de l'action, la connaissance des cultures, des mentalités et des philosophies des acteurs mondiaux majeurs, en posture de rivalité ou de compétition entre eux ou avec l'Union.

**Anticipation**, par la proposition de « scénarios » dans le domaine des relations internationales, visant à favoriser le choix des options d'avenir, en situations de brouillard intellectuel, d'hypercomplexité dynamique, de rareté des ressources, de danger existentiel et de risque extrême.

C'est au sein d'un **réseau pivotant sur Bruxelles** que doit se forger le style d'une « diplomatie de sécurité » européenne disposant d'un tropisme essentiel, l'acuité du regard sur le monde et l'entraînement à espacer politiquement sur un système international, planétaire et global. L'aboutissement de cette formation indispensable est représenté par l'affectation des diplomates européens, issus d'une grande tradition de pensée et de cette grande Ecole Diplomatique émergente comme Chefs de Délégation ou comme personnel de haut niveau, dans les 125 représentations de la Commission éparses dans le monde.

Un **concours spécifique** pour le recrutement devra être mis en place pour la fonction diplomatique et les relations extérieures de l'Union. Cela entraînera nécessairement une **modification des statuts des fonctionnaires**, car l'excellence et la « qualité » de la formation seront renforcées d'une part, par un mode d'accès sélectif, et d'autre part par la présence incomparable d'un réseau d'institutions internationales, académiques et universitaires situées dans l'environnement proche ou immédiat.

## Deuxième partie

# LA THEORIE REALISTE DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET LA PESC/PESD

(POLITIQUE ETRANGERE, DE SECURITE ET DE DEFENSE COMMUNE DE L'EU)  
CONCEPTIONS CONVERGENTES OU ANTITHETIQUES ?



## TABLE DES MATIERES

- La doctrine réaliste: un détour théorique
- PESC/PESD. Trois questions.
- La notion d'extériorité de l'UE : sa force et ses faiblesses.
- L'Union Européenne est elle un « Soft Empire »?
- Élargissement, dépolitisation et surcharges administratives.
- L'Europe à l'horizon 2020. Les projections de « Transatlantic Watch » et du « Centraal Planbureau » des Pays-Bas.
- Les composantes de la « puissance ».
- Conclusions générales, provisoires.

## LA DOCTRINE RÉALISTE : UN DÉTOUR THÉORIQUE

La politique étrangère de sécurité et de défense commune PESC/ PESD, est la partie la plus récente des politiques de l'Union. Elle n'a en effet que neuf ans(1999-2008) . Dans la vision réaliste classique, la politique étrangère est désignée comme « **Machtpolitik** » ou « **Politique de puissance** ». Avec la terminologie anglo-saxonne, dépourvue de la métaphysique héritée de la pensée allemande du XIX ème siècle, elle devient « **Power Politics** ».

**Reinhold Niebhur** dira « international politics, as all politics is power politics ».

H. J. **Morgenthau** identifiera le critère principal du réalisme en politique internationale dans le “concept d'intérêt” défini en termes de puissance et définira le mécanisme régulateur du désordre international dans la “Balance of Power”, que traduit de manière imparfaite la notion d'équilibre.

**R. Aron** mettra l'accent sur la conception de la puissance comme moyen de la politique étrangère par opposition à la vision transcendante de celle-ci et établira une liaison entre le soutien de l'intérêt national et l'exigence de préserver l'identité de la nation et sa survie.

Il critiquera l'identification par H. J. Morgenthau de l'essence de la politique internationale avec l'essence de la politique domestique, car, expliquera-t-il « pourquoi dans ce cas la guerre ne pourrait être éliminée de la scène internationale comme elle l'a été de la scène politique interne? »

C'est sur ce point précis que la politique extérieure de l'UE se heurte au réalisme classique et à la conception de la politique comme hostilité et conflictualité structurelles et permanentes.

En effet, la conception sous-jacente de la politique extérieure de l'UE est de considérer celle-ci comme un prolongement de la politique domestique, comme politique de voisinage et de proximité, ou encore comme politique de pacification et de stabilisation.

Cette conception est à la base de la politique d'élargissement, entendue et pratiquée comme une politique d'adhésion.

Or, une conception de cette nature fait semblant d'ignorer que des régimes politiques différents mènent des diplomaties différentes et que les traits communs à toutes les conduites diplomatico-stratégiques, par leur nature aventureuses, sont formels et se ramènent à l'égoïsme, au calcul des forces et à un mélange variable d'hypocrisie et de cynisme.

Aucun Chef d'Etat et de gouvernement des vingt-sept Etats-membres de l'Union ne se reconnaissant dans cette définition de la diplomatie et de la politique internationale et aucune page, aucun écrit ou aucune déclaration officielle des responsables de l'Union ne prendront le risque d'en adopter la formulation. Mais le contraste et l'antinomie demeurent, entre l'idéalisation de la politique étrangère de l'Union et la réalité brutale, cruelle et chaotique, de l'environnement dans lequel elle est appelée à s'exercer.

# POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE SÉCURITÉ ET DÉFENSE.

## TROIS QUESTIONS



Au plan institutionnel il est indispensable de préciser q'une PESC/PESD cohérente exige de répondre à trois questions préalables:

**Primo** : l'Europe peut-elle devenir un acteur influent de scène mondiale au cours du XXIème siècle? Dans quel type de système international et avec quelle cohésion politique ?

**Secundo** : Pour exister sur la scène mondiale, l'Europe a-t-elle besoin seulement d'une identité juridique reconnue et d'une conception de la légitimité comme démocratie, ou, en revanche, ne

doit- elle pas concevoir autrement ce qui est étranger à l'Union, **la notion même d'extériorité** ?

## LA NOTION D'EXTERIORITE



Les dispositions prévues pour la mise en œuvre d'un « Service Européen d'Action Extérieure », tiendront-elles compte des grandes orientations de politique étrangère décidées par les Chefs d'Etats et de gouvernement, relayées par le HR de l'Union, ou auront-elles pour tâche de les inspirer, les concevoir et, en aval, les appliquer et les conduire?

Examinons point par point ces différents aspects :

1. Quant **au premier point**, trois études récentes, l'une du « Transatlantic Watch » au titre

« Gagnants et perdants en 2020. Quels changements de pouvoir dans le monde ? », la deuxième de « Centraal PlanBureau » des Pays Bas, intitulé « Quatre Scénarios pour l'Europe » et la troisième du « National Intelligence Council » lié à la CIA (Central Intelligence Agency) au titre « Mapping the Global Future », examinent les projections économiques, démographiques et stratégiques globales, dans le but d'offrir une image du monde en 2020. Les risques d'un déclin relatif du continent, par rapport aux puissances majeures et montantes du XXIème siècle, les Etats-Unis, la Chine et l'Inde, y apparaissent sérieuses.

2. Quant au **deuxième point**, je tâcherai d'en retenir les éléments saillants, en rappelant les points de force et de faiblesse de l'Union Européenne.

Paradoxalement, un **point de faiblesse** mais présenté traditionnellement comme un point de force, concerne le « **statut même** » de l'Union européenne.

L'Union Européenne est une invention, un projet, un produit typique des Lumières, née d'un raisonnement, d'une stratégie substitutive, fonctionnelle et à caractère économique.

Ses fondements reposent sur les principes de rationalité, de compromis et de conciliation. Or, la totalité des Etats existants sont nés de l'épée, de ruptures sanglantes, de bouleversements mondiaux et de guerres : bref par la force de l'irrationnel, de la violence, et de la négation.

Face à la poussée d'intérêts contradictoires et à la prise de conscience de la réalité du système mondial, le vrai débat sur l'Europe politique est né avec la « Convention » et il a été à peine entamé avec le « Projet de Constitution Européenne ».

Il s'agit d'un tournant important et celui-ci a coïncidé avec le deuxième conflit irakien, qui a provoqué la division politique de l'Europe. Le débat au sein de la Convention a révélé des arrières pensées nationales, qui interdisent à l'Europe la progression vers une fédération classique, bref, vers une identité internationale reconnue.

Le constat que l'UE est beaucoup plus qu'une institution intergouvernementale mais qu'elle demeure une **forme politique hybride**, n'aide pas les analystes à la concevoir comme puissance internationale. Celle-ci reste toujours une puissance civilisationnelle et identitaire. Compte tenu

du fait que des deux principales formes d'Etat connues par l'Histoire sont l'Etat-Nation et l'Empire, ce constat autorise-t-il les politologues à penser l'Europe comme un « empire volontaire », ou comme un « Soft Empire », selon l'expression de Robert Cooper ?

Ce dernier a évoqué une hypothèse politique selon laquelle l'Europe, dépourvue d'identité et de leadership, est apte à s'insérer dans un contexte mondial à tendance unipolaire.

Un cas de figure dans lequel nous retrouvons certaines caractéristiques de l'Union.

## L'UNION EUROPÉENNE EST-ELLE UN « SOFT EMPIRE » ?



Qu'est ce, en effet, qu'un « **Soft Empire** »?

- Une **organisation politique horizontale et multinationale**; une organisation qui sacrifie la structure hiérarchique des pouvoirs au caractère attractif d'un « club ouvert », aux principes acceptés et aux règles communes ; les corrélats sont l'empire informatique ou l'impérialisme du libre échange, fondé sur l'influence diffuse et une intensité du contrôle direct, très faible, par rapport aux impérialismes du dix-neuvième et du vingtième siècle.
- L'**absence d'une forme de souveraineté absolue** qui a caractérisé les traits extrêmes de l'Etat-Nation.
- Un **type de pouvoir ayant tendance à l'élargissement indéfini**, à l'extension de ses compétences et de sa législation, à l'établissement d'un rapport de contiguïté avec des zones d'instabilités hétérogènes, éloignées et frappées par une forte conflictualité.

**Dans ce cadre, l'extériorité politique n'est conçue que comme projection de l'intériorité pacifiée et sous la forme d'un prolongement des compétences internes.**

Ces caractéristiques de l'Union peuvent-elles être assimilées à un « Soft Empire », à une forme politique « ouverte » et « sans Leadership » ?

Ainsi, cette « Europe-espace », s'incarnant comme Empire volontaire et rationnel, ne risque-t-elle pas de s'épuiser historiquement à cause d'une « sur-extension territoriale », et par suite d'une excentration non maîtrisée de l'autorité et du pouvoir?

La seule justification à cette Europe, condamnée à rester ouverte, repose sur l'épuisement du projet initial, l'absence de volonté politique et le processus de vieillissement des populations européennes. La chute de ses taux de fertilité, et au plan sociétal, l'augmentation des taux de dépendance entre actifs (15- 64 ans) et inactifs (+65 ans) ont ainsi des conséquences géopolitiques, économiques et stratégiques considérables.

## **ELARGISSEMENT, DEPOLITISATION ET SURCHARGES ADMINISTRATIVES.**



**Deuxième faiblesse**, l'Europe souffre aujourd'hui d'une **dépolitisation croissante**, associée à une **surcharge de problèmes administratifs**.

Elle vit sous l'effet de « stress de subsidiarité » et de « demandes civiles », sociales et culturelles, non compensées par un accroissement du consensus. Elle doit faire face à un « déficit de légitimation ». Le point - limite a été atteint par les deux Référendafrançais et hollandais et par la candidature de la Turquie. Dans le cas d'un rapprochement de l'UE à l'aire d'instabilité allant de la Bélorussie à l'Ukraine, à la Moldavie et aux Balkans occidentaux, aux pays du Caucase, de 'Asie centrale et de l'Afrique du Nord, le processus d'élargissement dessinerait une fédération hétérogène, multiethnique et eurasiatique. En son sein les rapports de contiguïté feraient de « l'étranger proche », provenant d'un empire défunt, « un proche étranger », ayant vocation à devenir membre de l'Union Européenne. Dans un pareil cas l'Union deviendrait totalement dépourvue de personnalité structurée.

Ceci est dû en particulier au fait que l'Europe n'a pas une identité originelle, ou intrinsèque, puisqu'elle est née d'une absence de conscience identitaire, qui appartient à l'Etat-Nation dont le caractère repose sur une assise naturelle, ethnique, culturelle ou religieuse.

Aujourd'hui, l'identité européenne est soumise d'une part à l'usure de la dépolitisation, dictée par des institutions non totalement légitimées, à l'émergence d'une société mondiale cosmopolite enfantée par une économie globale et d'autre part aux déchirements de pouvoirs aspirants à l'hégémonie planétaire.

Elle est enfin secouée par des courants de radicalisme à base ethnique et religieuse, dont l'islamisme est l'expression paradigmatique.

Perméable au terrorisme et à l'immigration massive, son plus grand risque stratégique est constitué par sa dépendance absolue des approvisionnements énergétiques venant de pays qui disposent d'un pouvoir de chantage (Russie) ou qui sont virtuellement hostiles (Moyen Orient).

Par ailleurs l'UE peut-elle poursuivre dans sa tentative de conciliation modérée entre Etats-Nations dépolitisés et un empire lâche et démocratisé ?

Or, les deux problèmes des empires, celui de la **cohésion** et la **légitimité** démocratique, peuvent-ils être résolus par une Constitution ou par un Traité, conçus comme équivalents tacites de l'unionisme ?

Les ratifications en cours représentent-elles la solution à la quête d'une légitimité encore liée à l'Etat- Nation ?

Les problèmes de la politique étrangère commencent là où le processus d'élargissement et les possibilités d'intégration ne sont plus possibles, là où l'on ne peut plus résoudre les dilemmes de la cohésion et de la démocratie par le consensus et sans recours à la force.

C'est là que la théorie réaliste de la politique étrangère apparaît antinomique par rapport aux fondements conceptuels de la PESC/PESD.

## L'EUROPE À L'HORIZON 2020

### LES PROJECTIONS DU « TRANSLATIC WATCH »



Combien changera-t-il le pouvoir et quel sera l'image du monde à l'horizon 2020 ? Le XXIème siècle sera-t-il asiatique et ou verra-t-il une poursuite de la « pax americana » avec le maintien de son leadership dans le processus de globalisation et dans la domination des institutions multinationales, politiques et financières? Quelle sera la dimension militaire du pouvoir et son revers démographique ? Quelle distribution du produit mondial brut, pour quelle croissance et avec quelles dynamiques ? La taille des acteurs relevant restera-t-elle la même et la globalisation se poursuivra-t-elle ? Et pour terminer, la Chine ou l'Inde deviendront-elles riches avant de devenir

vieilles ?

Quelles que soient les projections des trends démographiques, économiques et militaires, celles-ci ne sont en mesure d'offrir une image plausible du monde sans tenir compte de l'évolution possible des puissances globales de la planète, des hégémonies systémiques et régionales et des formes d'alliances entre grands pays.

A cet effet, s'il faut tenir compte de l'importance et de l'influence des politiques menées par les grandes puissances du globe, il devient nécessaire de donner une définition plausible de la puissance.

## LES COMPOSANTES DE LA PUISSANCE



L'analyse de « Transatlantic Watch » a été menée en tenant compte des différents composants de la « **puissance** », qui peut être distinguée selon les facteurs suivants :

- . La **puissance militaire**, pour mesurer la capacité de nuisance immédiate ou à terme sur l'environnement international
- . La **puissance économique, technologique et financière** pour définir le moyen terme
- . La **puissance démographique** pour définir la force ou le potentiel sur long terme
- . La **puissance politique et diplomatico-stratégique** pour unifier, mobiliser et lier les trois autres facteurs, et leur conférer en caractère unitaire et global, de lecture, de conception et d'action, sur le bref, le moyen et le long terme. Autrement dit, comme capacité d'opérer un Linkage prospectif au profit d'une maximisation des opportunités historiques.

## CONCLUSIONS GENERALES PROVISOIRES



Ainsi, les choix de l'Europe ne dépendent pas uniquement de son poids politique ou militaire, démographique ou économique, financier ou technico-scientifique.

Ils résultant et résulteront en large partie de l'organisation et de la culture perceptuelle commune, de la diplomatie, et des capacités communes de lecture et d'évaluation du système international, dont sera capable une classe nouvelle de personnels, issus d'une Diplomatie de Haut Niveau et d'une Académie Diplomatique européenne émergeant, que l'UE a pour mission de mettre en place.

Cette Ecole et ce personnel y apporteront le sens de la mission et la vocation à faire exister l'Europe dans le monde comme un des acteurs civilisationnels et politiques globaux du XXIème siècle.

**PROGRÈS DE LA PESC,  
CORPS DIPLOMATIQUE DE L'UNION  
et regroupement des missions diplomatiques**



Après neuf ans d'existence (1999-2008), la politique européenne de défense a atteint un seuil d'irréversibilité incontestable. Dans le long cheminement de promotion de l'Union comme acteur politique global, la PESD a réalisé un objectif important, consistant à pouvoir agir de manière cohérente sur l'ensemble de l'environnement international.

**Cohérente**, car elle a mis en place un minimum de moyens et de capacités, insérés dans un « concept de sécurité » qui éclaire la philosophie générale de l'Union sur la scène mondiale. C'est ainsi que la PESD représente un cadre opérationnel pour la PESC et les deux s'inscrivent ensemble

dans la durée et dans la continuité de l'action extérieure.

**Crédible**, car l'organisation des capacités de l'Union dans l'accomplissement des ses missions a dû choisir entre deux types de forces, également indispensables et pouvant constituer les deux phases d'une même intervention militaire (ou civilo-militaire) : **des forces de maintien de la paix**, lourdes et statiques et **des forces d'intervention rapides**, légères et flexibles.

Or, cette dichotomie montre bien le caractère instrumental de la stratégie génétique de l'UE (ou stratégie des moyens), qui doit traduire militairement la finalité politique générale affichée par l'Europe.

En effet la PESD n'est pas une fin politique mais un moyen de celle-ci, dont le concept global demeure la stabilité et la sécurité.

Elle vise simultanément la projection des forces à l'extérieur et la protection des citoyens à l'intérieur, et sa planification a pour objectif d'accroître les options des décideurs en cas de crise.

Les deux politiques s'insèrent d'autre part dans la complexité d'un échiquier international dont le degré d'imprévisibilité est élevé, où les conflits binaires ont cessés d'exister, au moins en Europe, et les instabilités politiques et culturelles sont devenues systémiques.

Ainsi dans un monde globalisé, l'élaboration des solutions politiques pour les conflits en cours dans la recherche des capacités nécessaires exige un équilibre savant entre les nations et les institutions de l'UE.

## PROGRES DE LA PESC ET CONSENSUS POLITIQUE



**DECLARATION DE SAINT MALO**

C'est pourquoi la politique européenne de sécurité et de défense doit être fondée, non seulement sur la crédibilité et le réalisme mais aussi sur un consensus politique à l'intérieur de l'Union, ajusté à la complexité croissante du système international.

Ce consensus peut être amélioré par l'adoption des résolutions du PE sur les progrès de la PESC, et notamment par celle adoptée le 12 juin 1997 (rapport A4-0193/97) cité dans le rapport G. Galeote Quecedo, où est rappelée « la nécessité d'adapter les corps diplomatiques et les services de renseignement nationaux, aux aspirations de la PESC », ou encore celle du 18 juillet 1996 (rapport A4-0193/97) où il est souligné « le rôle important que jouent les services diplomatiques nationaux dans la définition de la politique extérieure et le peu d'encouragement dont ils bénéficient pour s'adapter à la nouvelle approche intégratrice de l'Europe ».

Le rapporteur en conclut que l'établissement d'un **lien** entre les diplomaties des Etats-membres et le corps diplomatique européen, doit aller au delà de la coordination accrue entre, les Ambassades des

Etats-membres et les missions diplomatiques et consulaires nationales, les Délégations de la Commission, pour que l'Union dispose d'un appareil diplomatique qui lui soit propre, mais qu'il soit urgent, outre que nécessaire de créer des « **Ambassades de l'Union** » et un « Collège », une « **Académie diplomatique** », pour préparer la mise en place d'une telle diplomatie européenne commune.

L'objectif n'étant pas d'instaurer une diplomatie unique, qui se substituerait aux services extérieurs des Etats-membres, mais d'adapter ces services à la nouvelle réalité de l'Europe dans le monde.

Dans l'ordre de la perspective historique, **deux grandes questions** restent cependant à démontrer :

- **la première** est de savoir si la politique qui a été à la base de l'UE et qui a consisté à éradiquer le conflit et la violence entre les Etats membres, est la meilleure formule pour assurer la stabilité et la sécurité à l'extérieur.
- **la deuxième** est de s'interroger s'il est possible de promouvoir et de projeter cette politique de bonne gouvernance et de démocratie, fondée sur des valeurs de paix, de justice et de respect du droit, dans notre environnement immédiat, et plus loin, sur la scène politique globale.

Il n'est pas sans pertinence par ailleurs, qu'une série de **réserves** soit posée sur la défense européenne

- ▶ certaines concernent les aspects politiques ;
- ▶ d'autres les aspects plus proprement stratégiques ;
- ▶ d'autres encore tiennent aux contraintes sociétales.

Pour en dire plus, sur chacun des trois points, et en partant des **aspects politiques**, il semble difficile de concevoir une PESC/ PESD dans une Union dépourvue de volonté politique et d'un modèle d'Europe à bâtir (pôle uniquement économique ou pôle politique renforcé) ?

Que dire d'une Europe qui embrasse délibérément le multilatéralisme, qui demeure une puissance incomplète et de type généraliste et qui s'interdit de définir ses zones « d'intérêts vitaux » ? La définition de l'intérêt commun et/ou vital est indispensable au niveau de chaque pays et à celui de chaque nation. Mais elle est davantage indispensable au niveau européen .

Quant aux **aspects stratégiques** une série de faiblesses affectent l'Union et principalement l'absence de stratégie commune, un déficit de capacités militaires, en particulier, dans le domaine du transport stratégique et celui des moyens de projection de puissance. Dans cette situation il n'est pas étonnant que l'Otan constitue le référent et le moteur de la modernisation des forces européennes, dans le but de combler le « gap capacitaire » par rapport aux forces des Etats- Unis d'Amérique.

Quant au **troisième aspect** et donc aux **contraintes sociétales**, la professionnalisation des armées doit tenir compte, de plus en plus, de l'hibernation de la démographie européenne et d'une structure de population vieillissante, d'investissements militaires réduits, d'un retard technologique significatif et d'une industrie de l'armement en phase de restructuration.

Il pèse sur l'ensemble, le conditionnement d'une société, anti- héroïque et dépolitisée, qui a banni la guerre de son univers mental, une guerre qui, par ailleurs, est toujours d'actualité en ce début de millénaire.

Quels espaces de manœuvres restent- ils à l'Union dans le domaine de l'autonomie et de l'indépendance politico-stratégique et donc à une Europe de la Diplomatie, de la Politique étrangère et de la Défense face aux grandes menaces d'aujourd'hui et aux grands défis de demain ?

Parviendra-t-on progressivement a une véritable **politique de défense européenne** ?

C'est la grande question de l'Europe en construction.

Celle-ci échapperait ainsi à une bifurcation de l'avenir, dont une avenue conduit à un rôle subalterne de l'Union et l'autre accompagne le déclin du continent et la sortie de l'Europe de la Grande Histoire, l'Histoire perpétuellement tragique de son passé, mais aussi de l'avenir assurément turbulent du monde.

Irnerio SEMINATORE  
Bruxelles, le 28 février 2008

**L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE  
À LA LUMIÈRE DU « TRAITÉ DE LISBONNE ».**

**SPÉCIFICITÉ DE LA PESC**



Tirant des leçons de l'échec du Traité Constitutionnel, le « Traité de Lisbonne » s'est borné à modifier certaines dispositions des Traités en vigueur, en particulier, du Traité de Maastricht et du Traité instituant de la Communauté Économique Européenne ou Traité de Rome. De cette sorte, le « Traité de Lisbonne » devient le Traité sur le fonctionnement de l'UE. D'où sa dénomination de "traité modificatif", s'appliquant aux principales réalisations du « Projet de Traité constitutionnel », non ratifié.

Les adaptations du « Traité de Lisbonne » ne seront pas soumises au vote populaire mais à la ratification parlementaire.

## **L'ACTION EXTÉRIEURE**

Jusqu'ici, il appartenait à la Commission de représenter l'Union sur la scène internationale. En son sein, six Commissions sont en charge des relations extérieures. Au Conseil de l'UE, le « Conseil Affaires générales et Relations extérieures » examine les questions relatives à ces aspects. Il est apparu logique de rassembler ces différents organes en un seul service. L'idée d'un « service d'action extérieure » de l'Union Européenne était ainsi née.

Les dispositions relevant du « Service Européen d'Action Extérieure » se subdivisent en deux catégories:

- Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC)
- tous les autres domaines, relevant des relations extérieures.

L'intérêt de cette subdivision réside dans la spécificité de la PESC qui déroge aux règles du droit commun.

En vertu du traité de Lisbonne, la suppression du système de trois piliers garantit l'uniformité

des procédures et des mécanismes juridiques. Pourtant, la PESC maintient sa spécificité, car elle continue d'être soumise aux procédures intergouvernementales spécifiques, échappant aux trois catégories de compétences :

- compétences exclusives (p.e. union douanière);
- compétences partagées (p.e. marché intérieur);
- compétences complémentaires (p.e. industrie).

Chaque État membre reste compétent de manière exclusive dans ce domaine. Il en est ainsi de la PESC qui préserve son originalité. La politique étrangère et son autonomie de conception et d'action sur la scène internationale sont l'une des caractéristiques essentielles de la "souveraineté".

Dans le cadre de cette politique, il existe des dispositions visant à faciliter des « coopérations renforcées» entre les États membres, en s'appuyant sur les institutions communautaires et l'initiative de ces actions appartient aux États membres.

En cas de crise internationale, les États membres sont dans l'obligation de se coordonner et de définir une position commune. Selon certains, il s'agirait plutôt d'actes déclaratoires. Puisque ces derniers possèdent une valeur politique, ils peuvent être utilisés par les États membres pour échapper à leurs devoirs, dans les cas, par exemple, des clauses dérogatoires.

En toute hypothèse, il s'agit de rapprocher les politiques étrangères des États de l'Union sans les fusionner.

En ce qui concerne la PESC, quatre organes y exercent une compétence:

- le Conseil européen;
- le Haut-Représentant;
- la Commission;
- le Parlement Européen.

Chacun y jouit des compétences propres. Pourtant, il faut tenir compte qu'en matière de PESC, on ne parle pas de processus législatif au sens strict car il s'agit d'un mécanisme de prises de décisions qui n'est pas soumis au contrôle de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Au sein de ce dispositif, un « poste puissant », celui du Haut-Représentant, apparaît, réunissant une double fonction :

- celle de Représentant des Chefs d'État et de gouvernements qui le lie au Conseil;
- celle du Vice-Président qui le lie à la Commission et aux États membres.

Cette double fonction a pour but d'assurer la coopération entre ces deux institutions. Il est utile de préciser qu'il n'appartient pas au HR de gérer l'ensemble des instruments dont l' Union dispose pour l'action extérieure. Sa fonction est de les coordonner. Aussi, toutes les directions de la Commission chargées des relations extérieures ne seront pas regroupées au sein du « Service Européen d'Action Extérieure ». Elles garderont leur autonomie.

A l'instar de la Constitution européenne, le Traité modificatif prévoit la création d'un « Service Européen d'Action Extérieure ». Ce dernier est un nouvel outil, destiné à appuyer le Haut Représentant qui doit assurer la cohérence des politiques nationales, en faisant entendre l'expression de la volonté commune de l'Union. Bien que les États membres gardent leur compétence en matière de politique étrangère, leurs actions et leurs décisions doivent être conformes aux intérêts de l'Union.

Un nouvel élément que l'on retrouve dans le Traité est l'attribution de la personnalité juridique à l'UE. Cela doit renforcer sa visibilité sur la scène internationale et par conséquent aider à la considérer comme un acteur global et unique. Afin d'atteindre cet objectif, il est prévu dans le Traité que la fonction du « Commissaire des relations extérieures » fusionnera avec celle du HR, habilité à parler au nom de l'UE sur ses positions communes et à la représenter. Ainsi, pour cette tâche, la Commission dispose de cent vingt cinq représentations dans le monde. Il existe encore des ambassades des pays membres, ainsi que les Représentants spéciaux de Mr. Solana, mais ces organes pourraient être regroupés au sein du « Service Européen d'Action Extérieure ».

Cette mesure permettrait d'harmoniser les actions de l'Union, et d'avoir un impact important sur le financement de ce service, tout en contribuant à éviter le phénomène de « double emploi ».

Comme il était mentionné dans le "Rapport sur l'état d'avancement des travaux" du 9 juin 2005, pour mener à bien sa mission, « le Service Européen d'Action Extérieure » doit disposer d'un nombre suffisant de diplomates provenant des États membres. De cette fusion et d'une exigence ressentie pourra émerger une culture diplomatique européenne. Elle nécessitera un complément de formation et d'harmonisation des « savoirs » et des « savoirs faire » diplomatiques et de ce fait, d'un outil pédagogique, susceptible d'assurer la formation de futurs diplomates. La création d'une « Académie Diplomatique Européenne » devient, dès lors, une évidence. Cela a déjà été mentionné à plusieurs reprises. Cependant, ni le Traité constitutionnel ni le Traité modificatif ne le pronostiquent de façon explicite, restant beaucoup moins ambitieux à ce sujet.

Bien que des simplifications ultérieures soient toujours possibles dans l'avenir, le « Traité de Lisbonne » clôt une période de ralentissement et de crise, marquée par une longue « période de réflexion » qui signale la fin d'une phase d'intégration controversée.

Anna-Karolina Nowak

Bruxelles, le 28 février 2008

## BIBLIOGRAPHIE



## PUBLICATIONS

Dony M., *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*; Les Editions de l'Université de Bruxelles, 2008;

European Institute of public Administration (EIPA), *The Convention, the Draft Constitution and the External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role*, Maastricht, septembre 2003;

Institut français d'Analyse Stratégique, Wodka-Gallien P., *La politique extérieure et de défense européenne : les autres enjeux du référendum du 29 mai*, Paris, 10 mai 2005.

Institut Relations internationales et stratégiques, Dupuy E., *La PESC, la PESD et la PSDC : au coeur de la relance du projet européen?*, Paris, 11 février 2008;

Institute for Security Studies, Glière C., *EU Security and Defense, Core Documents, Volume VII*, Paris 2006;

Institute for Security Studies, Gnesotto N., *Why EU strategy is relevant today?*, Paris, 10 mars 2007;

Institute for Security Studies, *EDSP: From Cologne to Berlin and beyond. Operations, institutions and capabilities*, Papers from Seminars, Paris, 2007;

Le Figaro et Frankfurter Allgemeine Zeitung, *L'Europe et sa sécurité: tribune conjointe de Bernard Kouchner, Ministre des Affaires étrangères et européennes et Frank Walter Steinmeier, Ministre fédéral de l'Allemagne*, 29 octobre 2007;

Piris J.C., *Le traité constitutionnel: pour une analyse juridique européenne*, Bruylant, 2006;

Ponzano P., Revue de droit de l'Union européen, n. 3 2007, *Comitologie : Un point de vue de la Commission*, octobre 2007;

Ponzano P., Revue de droit de l'Union européen, *Le nouveau traité de réformes*, Chaires Jean Monnet, 20 septembre 2007;

Schneider C., Chaire Jean Monnet, *Le concept de sécurité dans la PESC et la PESD*, Université d'été du Pôle d'excellence Jean Monnet de Rennes, 6 septembre 2007;

Institute for Security Studies, Solana J., *Speech by the European Union High Representative for the Common Foreign and Security Policy* - Conférence annuelle de l'Institut des Etudes de Sécurité de l'UE, Chailiot Papers n. 75, Volume V, Paris, 26 septembre 2005.

## **RAPPORTS ET DOCUMENTS**

Blum R., *Rapport d'information disposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Affaires Etrangères sur l'avenir politique et de sécurité de l'UE et sur son financement*, PE 16 octobre 2007;

Duff A., *La véritable guide du Traité de Lisbonne*, décembre 2007, [www.andrewduffmep.org.uk](http://www.andrewduffmep.org.uk);

European Commission, Commission proposals, *Towards an european defence policy*, 11 mars 2003;

Corbett R. et Mendez de Vigo I., *Rapport sur le Traité de Lisbonne, Commission des Affaires constitutionnelles*, PE 29 janvier 2008;

Duff A., *La Convention européenne*, 30 avril 2003, Conv. 696/03, « Rapport de synthèse de la session plénière »PE;

European Council, Solana J., *A secure Europe in a better world, Bruxelles*, 12 décembre 2003, sur [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/);

Galeote Quecedo G., *Rapport final A5-021/2000, PE*, 24 juillet 2004;

Institut Relations internationales stratégiques-Net, *Le Traité de Lisbonne: l'Europe du XXIème siècle*, 14 février 2008;

Institute for Security Studies, *Incertitudes sur l'impact du traité européen sur la PESD*, 13 février 2008;

Michel L., *La Convention européenne*, 8 novembre 2002, Groupe de travail “ Action Extérieure”;

Leray R., Working Paper n. 6-2007, *Les nouvelles menaces et le concept de sécurité de l'UE. La Politique Etrangère de Sécurité et de Défense Commune*;

Notre Etude, Etudes et Recherches n. 52, Duff A., *Plan B: Comment sauver la Constitution européenne*, octobre 2006.

## **SITES INTERNET**

<http://www.andrewduffmep.org.uk>;

<http://www.consilium.europa.eu>;

<http://www.ec.europa.eu>;

<http://www.euroactiv.com>;

<http://www.europarl.europa.eu>;

<http://www.iris-france.org>;

<http://www.strato-analyse.org>;

<http://www.sénat.be>.

Alberta Noemi Franzese

Bruxelles, le 28 février 2008