

**Conférence du Cercle Géopolitique - 15 octobre 2014**



**L’Europe, combien de décibels ?**

***Les difficultés de l’Europe à se faire entendre sur la scène internationale***

**Par Claude Blanchemaison**

Dans le cadre de son nouveau cycle de conférences, le Cercle géopolitique a accueilli, le 15 octobre, Claude Blanchemaison, ancien ambassadeur de France en Espagne, en Russie, au Vietnam et en Inde, et secrétaire général de la présidence française de l’Union européenne en 2008. Spécialiste des questions géopolitiques asiatiques et européennes, Claude Blanchemaison nous a fait part de son regard sur l’Europe, en tant qu’ entité susceptible de peser sur le plan international.

Dès lors que l’on se pose la question de la capacité de l’Europe à se faire entendre sur la scène internationale, deux attitudes sont possibles : soit l’on regrette le fait que l’Europe ne parvienne pas à se faire suffisamment entendre, soit l’on adopte une vision eurosceptique et l’on estime qu’elle intervient déjà trop au détriment des états membres. Claude Blanchemaison fait partie de ceux qui souhaitent que l’Europe se fasse mieux entendre.

Par ailleurs la question que soulève l’intitulé de la conférence est celle de savoir de quelle Europe parlons-nous. Il sera principalement question ici de *l’Union européenne (UE),* ensemble de 28 états-membres, premier marché du monde, doté d’une identité, d’institutions et de compétences, qui peuvent lui permettre d’avoir certaines prétentions. Il est possible d’élargir le champ de l’étude en agrégeant quelques pays qui ne veulent pas faire partie de l’UE mais qui participent à l’espace commun, comme les anciens pays de *l’Association européenne de Libre Echange (AELE)[[1]](#footnote-1)*. La position des candidats à l’adhésion doit faire l’objet d’une attention particulière.

Par-delà la question de l’étendue géographique, il sera souvent nécessaire de préciser si nous parlons de l’UE en tant que telle ou de l’UE et de ses états membres. Il est en effet évident que l’UE et les états membres ne jouent pas tout le temps la même partition sur la scène internationale. On observe qu’en réalité un certain nombre d’actions de ces états membres sont perçues -peut-être à tort- par l’extérieur comme une action européenne globale. Il faut donc garder à l’esprit ces problèmes de relations entre l’UE en tant que telle et ses états membres et la perception que l’on peut en avoir de l’extérieur.

Cet exposé vise à montrer que, malgré la complexité des mécanismes de prise de décision en matière de politique étrangère, l’Europe reste, pour le reste du monde, une zone attractive.

**I / La politique étrangère de l’Europe : un système institutionnel qui se développe et se complexifie au fil des traités**

* De la Communauté économique européenne aux premières missions communes

En matière de politique étrangère, la règle qui s’applique à l’intérieur de l’UE est la règle de l’unanimité - ou du consensus si certains états s’abstiennent. Pour trouver ces positions communes, un Comité de politique et de sécurité qui réunit les 28 ambassadeurs et les représentants du Service européen d’Action extérieure (SEAE) a été créé à Bruxelles.

L’histoire de ce comité remonte aux années 1970, lorsque le rapport *Davignon* préconise une concertation entre les ministères des affaires étrangères des six membres de la Communauté économique européenne (CEE). L’habitude a été prise alors d’une réunion mensuelle. En 1980, la CEE prend pour la première fois une décision commune sur le Proche-Orient lors du sommet de Venise, dont le contenu affirme le droit à l’autodétermination des Palestiniens.

Le *Traité de Maastricht* en 1992 instaure la Politique étrangère et de Sécurité Commune (PESC) qui est devenue un des trois piliers de la construction européenne (1/ Marché commun, 2/ PESC 3/ Justice et affaires intérieures).

Ensuite, en 1999, année d’entrée en vigueur du *Traité d’Amsterdam*, le *Conseil européen* met en place une *Politique de sécurité et de défense* et désigne un représentant, **Javier Solana**. Celui-ci a occupé ce poste pendant 10 ans, en jouant un rôle important notamment au Proche-Orient, toujours en respectant le principe de la décision à l’unanimité.

En 2003, l’UE lance les premières missions communes :

- Une opération de police en Bosnie ;

- Le passage de relai de l’OTAN à l’UE en Macédoine, où les problématiques étaient liées à la dissolution de la Yougoslavie ;

- Une mission militaire en République populaire du Congo.

La même année, l’UE adopte la *Stratégie européenne de sécurité*.

* Le traité de Lisbonne

Plus récemment, le Traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, reprend peu ou prou les projets de la Constitution européenne dans ce domaine de politique étrangère.

Avec ce traité, on assiste à un renforcement du rôle joué jusque-là par **Javier Solana.** On crée en effet le poste de *Haut-Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.* Le titulaire préside également le *Conseil des ministres des affaires étrangères* alors que la présidence était tournante jusqu’en 2009. **Mme Ashton** a exercé ce mandat depuis sa création et **Mme** **Mogherini**, ministre des affaires étrangères d’Italie, lui succède le 1er novembre 2014. Par ailleurs, le Traité de Lisbonne prévoit pour le ou la *Haut(e) Représentant(e) pour les affaires étrangères et la politique de sécurité* qu’il ou elle soit dans le même temps membre de la *Commission européenne* en tant que chargé(e) des relations extérieures. Sur le plan juridique, cette double position (« Ministre des affaires étrangères de l’UE »[[2]](#footnote-2) et membre de la Commission) est discutable mais cette répartition des rôles résulte de négociations successives entre diplomates qui, par définition, ne sont pas des constitutionnalistes.

Le même traité prévoit une présidence stable pour le *Conseil européen* plutôt qu’une présidence tournante. **M.** **Van Rompuy** a été désigné dans cette fonction en 2009 et termine actuellement ses 5 années de mandature. Se définissant lui-même comme un « facilitateur de compromis », il a donné un tour particulier à cette responsabilité en étant assez réaliste et en évitant les conflits. **M. Tusk**, premier ministre polonais, a été désigné pour lui succéder le 1er novembre 2014. Quelle sera l’interprétation de ces rôles par les nouveaux désignés ? Il est possible que les deux nouveaux titulaires (Mme Mogherini et M. Tusk ) aient des rôles plus actifs ou du moins plus médiatiques que leurs prédécesseurs.

Le *Service européen pour l’Action extérieure* (SEAE) a été créé également par le Traité de Lisbonne et peut être assimilé à un « ministère européen des affaires étrangères »[[3]](#footnote-3). Il couvre 1600 fonctionnaires internationaux et 140 *délégations* de l’UE qui ont absorbé les anciennes délégations de la Commission européenne. Ces *délégations* jouent le rôle d’ambassades dans les pays tiers et auprès des organisations internationales, bien qu’elles n’impliquent pas la dissolution des ambassades des états membres, même celles des plus petits.

Pour remplacer un recrutement par concours qui aurait été trop long, chaque délégué a été choisi par dossier et auditionné par **Mme Ashton**. Cela a pu permettre certains compromis et, parfois, le choix de symboles diplomatiques : par exemple, le délégué recruté pour la Turquie fut un français à une période où la France était hostile à l’entrée de celle-ci dans l’UE.

**Construction européenne, affaires étrangères et politique de sécurité commune**

**1951 1957 1970 1980 1992 1997 2007 2014**

**Traité de Maastricht**

**Traité**

**de Lisbonne**

**Traité**

**d’Amsterdam**

**Traité de Rome**

**Traité de Paris**

**1èreposition commune sur le Proche-Orient**

**CEE**

**Communauté économique européenne**

**UE**

**Union européenne**

**2009 :**

***Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité***

***(C. Ashton)***

**1999 :**

Création du ***Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune***

***(J. Solana)***

**CECA**

**Communauté europénne du charbon et de l’acier**

**3 piliers**

**Marché commun**

**Rapport Davignon**

***Coopération politique européenne (CPE)***

***F. Mogherini***

**PESC**

Création du

***Service européen pour l’action***

***extérieure***

***(SEAE)***

**Justice et affaires intérieures**

* Aujourd’hui, on se trouve donc face à un système d’une grande complexité. Un des premiers éléments de réponse à notre questionnement se trouve ici : n’y a-t-il pas un rapport consubstantiel entre Union européenne et complexité ?

En fait, la grande complexité de l’Union européenne est liée à son processus de construction, issu d’une série de compromis : d’abord d’origine industrielle entre la France et l’Allemagne, les négociations, à chaque élargissement, couvrent un champ de plus en plus vaste et deviennent de plus en plus complexes.

Le compromis se situe, à chaque fois, entre *l’interétatique* et le *communautaire*, sachant que les pays ne veulent pas tous aller aussi loin dans le processus d’intégration.

Quelle est la nature de l’UE ? Est-ce une fédération, une confédération ?

C’est, en réalité, une invention *sui generis*, qui résulte de nombreux compromis et de négociations diplomatiques, et que l’on peut qualifier, selon la formule de Jacques Delors, *« Fédération d’États Nations ».* Cette appréciation nous semble toujours d’actualité.

* La montée en puissance du Conseil européen et du Parlement

Dans cet ensemble institutionnel, le *Conseil européen* s’est progressivement affirmé alors qu’il n’existait pas à l’ origine[[4]](#footnote-4). C’est Valéry Giscard d’Estaing qui eut l’idée en premier de réunir les chefs de gouvernements, en raison, principalement, de leur très grande légitimité politique. Dès lors que les réunions se sont succédé et que les traités l’ont institutionnalisé, le Conseil européen a joué un rôle de plus en plus important.

Le Conseil des Ministres des Affaires étrangères, très actif dans le système communautaire du Traité de Rome, doit aujourd’hui se consacrer à la tâche de coordination des politiques étrangères. Plusieurs autres conseils rassemblant les ministres d’autres domaines (Agriculture et Pêche, Emploi, Éducation par exemple) se réunissent plus ou moins fréquemment. Malgré la lourdeur de ce type de fonctionnement, et malgré la présence d’intérêts divergents, un espace de discussions régulières avec un langage commun s’est progressivement installé.

Par ailleurs, le Parlement européen a gagné en puissance ces dernières années en montrant qu’il savait utiliser les ambiguïtés du Traité de Lisbonne : il a réussi en particulier à imposer **M. Juncker** comme Président de la Commission européenne[[5]](#footnote-5) alors que le Conseil européen n’avait d’autre choix que d’accepter cette désignation. De plus, les trois principaux partis européens (PSE, PPE & ADLE[[6]](#footnote-6)) ont passé un accord pour attribuer la présidence du Parlement à l’un des trois partis, de sorte que, si le Conseil avait proposé un autre candidat, celui-ci n’aurait pas rassemblé la majorité requise.

* Différents acteurs et partenaires de l’UE

D’autres acteurs entrent en jeu à côté des institutions précédemment décrites. Ainsi, tous les pays du monde ont des ambassades auprès de l’UE et interviennent auprès de ses centres de décision. Les différents pays font du lobbying auprès du Parlement européen, tout comme les grandes institutions, les organismes et les entreprises. Ce travail de lobbying nécessite une grande maîtrise du système, qui peut apparaître assez obscur vu de l’ l’extérieur. Cette multiplication des interlocuteurs nécessite de surcroît une bureaucratie importante.

|  |
| --- |
| Fameuse citation d’Henry Kissinger : ***« L’Europe, quel numéro de téléphone ? »***  La réponse d’un haut responsable chinois par rapport à la déclaration de Kissinger :  *« M. Kissinger est américain, et ceux-ci aiment les systèmes simples. En tant que chinois, je n’ai pas de problème avec la complexité ».* |

Ainsi, du fait même de cette complexité institutionnelle et de la confrontation d’intérêts contradictoires, il est tentant de taxer ce système d’irresponsable. Pourtant il est essentiel de rappeler ici que la Commission est responsable devant le Parlement européen[[7]](#footnote-7) : il existe une procédure d’investiture, et le Parlement peut censurer la Commission. Même si, jusqu’ici, la procédure n’a jamais été utilisée, la simple menace qu’elle fait peser suffirait à faire changer de position un des membres de la Commission, dans le cas où celui-ci anticiperait un blocage du Parlement.

**II / Malgré sa complexité l’Union européenne est attractive**

Malgré cette complexité et les fortes critiques intérieures dont elle est l’objet, l’UE continue à exercer une très forte attraction : nombre de pays ont été et sont candidats à l’adhésion.

La Grande Bretagne ne voulait pas entendre parler du marché commun à ses débuts, puis a finalement posé sa candidature dès les années 60. Après les blocages du général De Gaulle et plusieurs années de négociations, la Grande Bretagne est intégrée avec l’Irlande et le Danemark en 1973. C’est lors de cette vague de négociations que la Norvège refuse par référendum le traité d’adhésion.

Quelques années plus tard, le retour vers la démocratie des pays méditerranéens favorise leur adhésion. La Grèce, considérablement appuyée par la France, adhère en 1981. Après de longues et difficiles négociations en raison de la compétition entre l’agriculture espagnole et française, l’Espagne adhère en 1982 avec le Portugal.

Dès que le mur de Berlin est tombé, les pays neutres, attirés par le marché unique, ont adhéré à l’ensemble des traités. Ensuite, le « big bang », soit l’implosion du monde soviétique, a permis l’intégration entre 2004 et 2007 de 10 états-membres qui étaient sous le joug de l’État soviétique. On entre alors dans une phase de mutations particulièrement importantes.

Les candidats d’aujourd’hui peuvent poser problème. Certains ont obtenu le « hochet » de la reconnaissance par le Conseil de la qualité de « pays candidat » (la Turquie par exemple). Certains états membres aimeraient que l’Ukraine ou la Géorgie intègrent l’UE, mais leur adhésion reste compliquée notamment dans le contexte actuel des relations avec la Russie.

L’Union Européenne bénéficie toujours de l’image de la démocratie et de la liberté (notamment la liberté économique), bien que l’idée de prospérité soit actuellement entachée par les difficultés que nous connaissons. Il reste que l’UE est une puissance économique et commerciale de premier plan et dispose d’un soft power incontestable.

- Le poids spécifique de l’Union européenne sur la scène internationale

L’UE existe sur la scène internationale par son rôle particulier, son poids économique et sa capacité à négocier des accords commerciaux. Les traités européens donnent la compétence exclusive à l’UE représentée par la Commission qui détient un mandat pour négocier tous les traités commerciaux.

L’UE représente le plus grand marché du monde et la plus grande puissance commerciale grâce à la libre circulation des citoyens, des biens et des services. Si l’on enlève les échanges intra-européens, l’UE représente 15% du commerce mondial de marchandises et 25 % des exportations de services, et se place ainsi devant la Chine et les Etats-Unis.

Cette puissance économique donne un poids considérable qui se ressent quand il y a des discussions avec des décideurs indiens, chinois ou japonais. En effet, ceux-ci n’ignorent rien du poids de l’Europe. L’UE est en train de conclure un certain nombre d’accords de libre-échange avec des pays d’Asie et notamment avec chacun des pays de l’ASEAN. Ces négociations entrent en concurrence avec les démarches actuellement entreprises par les États-Unis avec ces mêmes pays. Dans le domaine des standards qui s’imposent au niveau international, bien que dans certains cas il soit trop tard, on relève qu’il existe encore une certaine compétition entre les standards américains et les standards européens. Enfin, l’UE est une entité qui est capable d’imposer des mesures anti-dumping envers des pays qui vont être, de ce fait, forcés d’assouplir leurs exigences et de renégocier certains accords.

Récemment, l’UE a signé un accord de libre-échange avec le Canada[[8]](#footnote-8) qui comporte un certain nombre de clauses, dont l’ouverture des marchés publics canadiens, de façon à faire précédent dans le cadre de la signature d’un autre accord avec les Etats-Unis[[9]](#footnote-9). Cet accord fait débat à cause de certaines clauses (biens culturels, accès aux marchés publics « Buy american Act », possibilité d’arbitrage privé dans les conflits, ce mode d’arbitrage étant redouté par certains états européens).

La négociation de ces accords révèle le poids de l’UE dans les discussions bilatérales. Les débats multilatéraux, notamment par l’intermédiaire de l’OMC, sont aussi des lieux où se prouve l’influence de l’UE. Elle participe elle-même au système de sanctions de l’OMC et il est d’ailleurs arrivé que l’UE se fasse sanctionner (en particulier dans le cas des barrières érigées à l’encontre des bananes « dollars »).

- Des leviers économiques et politiques nationaux

Cependant, les états-membres ont leur propre politique économique à l’égard des états tiers. En effet, les contrats liés aux transferts de technologies, à l’équipement dual et au matériel militaire restent de la compétence des états.

Les états membres peuvent, mieux que l’UE, mettre en avant des arguments politiques et non plus seulement économiques. Il est bien plus difficile pour l’UE d’avoir un discours politique fort en comparaison d’états comme l’Allemagne, la France ou la Grande-Bretagne. Par exemple, la France ou la Grande Bretagne refusent de laisser leur place au Conseil de Sécurité de l’ONU et l’idée d’y attribuer un siège à l’UE en tant que telle, n’est toujours pas d’actualité. De même, si l’UE est bien présente à l’OMC, en revanche les états membres refusent de s’effacer à son profit au FMI ou à la Banque mondiale.

Pourtant, il est parfois commode pour les états membres « d’utiliser » l’UE pour des sujets sensibles comme les droits de l’Homme en invoquant les débats qui s’y passent. Cela permet ainsi d’évacuer la pression pesant sur un gouvernement.

* L’Union Européenne, régime de sanctions, et « soft diplomatie ».

Depuis très longtemps, la CEE ou l’UE ont appliqué le régime des sanctions. Claude Blanchemaison prend l’exemple de la guerre des *Malouines* en 1982 : l’Union européenne hésite alors quant à la position à adopter, car il y a un certain nombre d’Italiens en Argentine et les pays du Tiers monde sont en faveur de ce pays. Mais le fait que le régime argentin de l’époque soit une junte militaire a permis à l’Union européenne de prendre une décision commune, en l’occurrence la mise sous embargo de l’intégralité du commerce avec l’Argentine. Cuba a également subi des sanctions. Après *Tien An Men*, la Chine subit des sanctions dans le secteur militaire puisqu’il est interdit de lui fournir du matériel militaire.

Récemment, les sanctions prises contre les groupes russes ou ukrainiens ont des dates limites d’un an. Elles tomberont si elles ne sont pas reconduites à l’unanimité. Elles ont été prises en 3 fois et visent des listes d’individus ou d’entreprises. Ainsi, un certain nombre de grands opérateurs russes ne peuvent plus aller sur le marché des capitaux. Il est possible que cela puisse renforcer la coopération entre la Chine et la Russie mais ce n’est pas pour autant que les états de l’est sont favorables à un rapprochement (excepté la Chine qui se tient silencieuse).

Certaines opérations sont plus positives comme l’opération *Atalante* contre la piraterie au large de la Somalie.

Cependant, l’UE n’a pas d’armée et doit composer avec les moyens des états membres.

**Staline** : *« Le Pape, combien de divisions ? »*

Selon Claude Blanchemaison, Staline aurait pu tout à fait dire cela de l’Union européenne, qui ne possède pas d’armée, ce qui renvoie à son ADN, le projet initial européen ayant été conçu pour rendre la guerre impossible entre la France et l’Allemagne et, de manière plus générale, sur tout son territoire.

Ainsi, l’Union européenne se présente comme un modèle d’influence pacifiste et incarne la *soft diplomatie*. Elle est donc spécialisée dans la diplomatie d’influence, qui, par définition, est en opposition avec la voie de l’échec, celle de la guerre. Enfin, il est certain que l’attractivité de l’Union européenne a accéléré l’effondrement du bloc communiste, ce qui révèle un réel pouvoir d’influence. Elle propose aux pays qui en sont issus un modèle alternatif en offrant un moyen d’opérer la transition vers l’économie de marché et la démocratie.

1. Norvège, Suisse, Liechtenstein, Islande. [↑](#footnote-ref-1)
2. Les britanniques se sont opposés au terme de « Ministre des affaires étrangères de l’Union européenne » lors des négociations du Traité de Lisbonne d’où la dénomination « Haut-Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ». [↑](#footnote-ref-2)
3. Idem. [↑](#footnote-ref-3)
4. Traité de Rome. [↑](#footnote-ref-4)
5. Jean-Claude Juncker a été officiellement élu le 22 octobre 2014. [↑](#footnote-ref-5)
6. **PSE** : Parti socialiste européen, **PPE** : Parti populaire européen, **ADLE**: Alliance des démocrates et libéraux européens. L’actuel président du Parlement est **Martin Schulz**, déjà président depuis 2012. [↑](#footnote-ref-6)
7. De la même manière qu’un gouvernement est responsable devant son parlement. [↑](#footnote-ref-7)
8. L’Accord Economique et Commercial Global – **AECG**; ou Comprehensive Economic and Trade Agreement – **CETA.**  [↑](#footnote-ref-8)
9. Le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (**PTCI** ; ***TTIP*** en anglais) ou le Traité de libre-échange transatlantique (***TAFTA*** en anglais). [↑](#footnote-ref-9)