

---

*publics sont à l'origine des résistances, les OSI, dépendantes financièrement, souvent divisées et concurrencées, ne sont pas non plus en mesure de s'imposer comme un partenaire décisif.*

PHILIPPE MOREAU DEFARGES

## L'UNION EUROPÉENNE, ESPACE DE TEST DES NOUVELLES DIPLOMATIES

79

C'EST DÉSORMAIS UN CLICHÉ BIEN ÉTABLI que de considérer l'Union européenne comme une non-puissance. La première et la plus forte illustration de cette impuissance est donnée par la tragédie yougoslave. En 1991, alors que la Yougoslavie se décompose, ce qui est encore la Communauté européenne tente une série de médiations entre les belligérants. Les faiblesses de l'Europe unie sont tout de suite éclatantes. La Communauté reste une association d'États et ceux-ci, chacun réagissant d'abord en fonction de son histoire, étalent leurs désaccords : tandis que la France et l'Angleterre, soucieuses de stabilité, cherchent à préserver l'unité de la Yougoslavie, l'Allemagne, qui vient de se réunifier au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, penche du côté des revendications sécessionnistes des Slovènes et des Croates. En outre, la Communauté, construction raisonnable entre des États ayant clairement et sans doute définitivement choisi d'avoir entre eux des relations pacifiques, trouve en face d'elle des gens déterminés à se battre et prêts à tous les mensonges. Enfin la Communauté découvre que, si elle veut stopper le déchaînement de violence, il lui faut utiliser la force : la France et l'Allemagne proposent la mise sur pied d'une force d'interposition sous l'égide de l'Union de l'Europe occidentale, mais le projet est immédiatement anéanti d'abord par Londres, qui ne conçoit pas d'action militaire européenne hors de l'Alliance atlantique.

Un autre exemple de cette incapacité de l'Union européenne à s'imposer est fourni par le conflit israélo-palestino-arabe. Depuis 1980, l'Europe unie développe une ligne propre, conforme à sa philosophie du

dialogue et du compromis (respect de l'existence d'Israël, reconnaissance du droit des Palestiniens à être eux-mêmes). L'Europe dispose de nombreux instruments de pression : notamment, accord d'association et liens économiques importants avec Israël ; accord intérimaire avec l'Organisation pour la libération de la Palestine. L'Union européenne apporte au processus de paix la moitié de l'aide financière – 1,68 milliard d'euros pour la période 1994-1998. Enfin, l'Union s'est dotée d'un envoyé spécial permanent, le diplomate espagnol Miguel Angel Moratinos. Mais les États-Unis restent le partenaire décisif, seul capable de faire bouger l'État hébreu (dans la mesure où ce dernier est prêt à le faire), protecteur vital des États arabes clés (Égypte, Jordanie, Arabie saoudite), à l'exception de la Syrie. Ce qui manque à l'Union européenne, c'est d'être indispensable ; elle n'a ni l'oreille d'Israël ni celle des États arabes.

80 Autre source de ricanements, les difficultés gréco-turques. La Grèce est membre de l'Union européenne, la Turquie n'a qu'un désir : la rejoindre. Or l'Union non seulement laisse aux États-Unis le soin de calmer les rapports entre les deux États lorsqu'ils s'échauffent (affaire des îlots de Imia en 1996) mais encore s'enlise dans l'imbroglio chypriote, échouant à contraindre les protagonistes à se parler vraiment. La Grèce, qui, elle, est dans le club européen et qui, ainsi, bénéficie d'un droit de veto sur toutes ses décisions politiques, est ravie de faire la nique à son ennemi héréditaire, la Turquie, qui, furieuse de frapper en vain à la porte, réagit avec une brutalité maladroite (menace d'annexion du nord de Chypre, occupé par son armée).

L'Union européenne est-elle incapable d'avoir une politique étrangère ? Mais, tout d'abord, qu'est-ce qu'une politique étrangère ? En fait l'Union européenne est bien un acteur international majeur, un intervenant déterminant dans les domaines où elle existe réellement et qui constituent l'une des grandes zones d'avenir de la politique internationale. Sa grande faiblesse concerne la gestion des crises. Mais l'Union peut-elle exister si ses entités composantes, les États membres, ne le veulent pas ?

## POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET CONSTRUCTION EUROPÉENNE

La politique étrangère, souvent réduite – à tort – à l'action diplomatique, couvre l'ensemble des éléments par lesquels une entité (par exemple un État) s'affirme vis-à-vis de l'extérieur. Cela va des relations diplomatiques classiques aux rapports de toutes sortes, commerciaux, financiers,

monétaires, culturels... L'« intérieur » et l'« extérieur » ne sont pas des espaces fixes et séparés ; au contraire, entremêlés, ils sont en constante interaction, en métamorphose permanente. Ainsi l'appropriation par l'État moderne du monopole de la violence légitime s'accomplit-elle à la fois par le démantèlement des forces féodales et par la guerre. En cette fin de XX<sup>e</sup> siècle, ce monopole de la violence légitime se trouve atteint tant par la prolifération des mécanismes de sécurité collective que par la transformation de la question de l'ordre public interne (en particulier, la porosité des frontières).

La construction européenne demeure marquée par ce qui l'a rendue possible : la protection américaine. C'est parce que les États-Unis contrôlaient la force militaire que l'Europe occidentale s'est réconciliée avec elle-même. L'Allemagne, réarmée au sein de l'Alliance atlantique, sous la tutelle de Washington, cessait de faire peur. L'Europe occidentale s'est installée dans cette protection. L'Allemagne se sent confortée d'être encadrée. L'Angleterre, toujours vaguement hantée par son empire perdu, se contente de la puissance par grand frère interposé ; son ambition est de rester le meilleur ami, le plus fidèle lieutenant des États-Unis. La France, tout en rêvant d'une Europe européenne, n'est pas mécontente qu'il y ait des contrepoids au petit colosse allemand.

81

La construction européenne et son ultime avatar – pour le moment –, l'Union européenne, restent une association entre États (actuellement quinze). Toutes les décisions fondamentales (évolutions institutionnelles, dispositions financières, accueil de nouveaux membres...) sont négociées entre ces États puis traduites dans des textes qui, pour devenir juridiquement obligatoires, doivent être ratifiés selon les procédures constitutionnelles nationales. L'Europe unie est un pacte en débat permanent, aux finalités ouvertes. Entre les États membres, il y a bien un contrat (renonciation à la guerre dans leurs rapports mutuels, économie de marché, valeurs démocratiques, édification d'une union sans cesse plus étroite). Au-delà de ce socle commun, chacun des États membres a sa vision de la construction européenne, elle-même mouvante puisque débattue au sein de cet État. L'action extérieure n'échappe pas à cette dynamique.

La construction européenne est un processus de transfert de compétences des États participants vers une entité, la Communauté européenne. Ce n'est que lorsqu'il y a transfert de ces compétences qu'émerge véritablement un espace spécifique, impliquant l'organisation interne et les relations extérieures. Le cœur de la construction européenne demeure le marché unique avec sa double dimension : à l'inté-

rieur, règles communes, élaborées selon les procédures communautaires (proposition de la Commission, codécision du Conseil des ministres et du Parlement européen), s'appliquant aux États, aux entreprises, aux individus ; vis-à-vis de l'extérieur, relations désormais communautaires, avec la Commission européenne pour porte-parole, les États faisant valoir leur point de vue et contrôlant la Commission au sein de comités (ainsi la fameuse politique commerciale commune au sein du Comité 113). Ici, il y a bien un acteur européen avec un champ très vaste (commerce international, concurrence). Le 1<sup>er</sup> janvier 1999, l'avènement d'une monnaie unique entre onze des quinze États membres est bien un transfert de compétence, où effets internes et externes sont indissociables : abolition des monnaies des États impliqués et donc disparition de ces derniers comme acteurs monétaires souverains.

82

Le 1<sup>er</sup> novembre 1993, l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, créant l'Union européenne, pose le principe d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Mais, tout d'abord, l'Union européenne, qualifiée par l'article C de « cadre institutionnel unique », n'est pas une personne juridique (à la différence de la Communauté européenne, qui subsiste comme premier pilier de l'Union). En ce qui concerne la PESC, deuxième pilier de l'Union, il n'y a pas de transfert de compétences. Les actions communes, au lieu d'être le produit d'un processus institutionnel intégré, résultent d'une négociation entre les États membres (des mesures d'exécution pouvant être adoptées à la majorité qualifiée des États, si tous sont d'accord pour décider ainsi). Quant à la mise en œuvre des actions communes, elle est assurée par les États.

Selon qu'il y a ou qu'il n'y a pas transfert de compétences, la légitimité n'est pas la même. Dans le premier cas, la décision s'enracine dans une double légitimité, celle des États se prononçant au sein du Conseil des ministres, mais aussi celle des peuples européens, le Parlement européen, élu au suffrage universel direct depuis 1979, ayant, depuis le traité de Maastricht, un pouvoir de codécision. Dans le deuxième cas, la légitimité continue d'appartenir aux seuls États.

L'Union européenne est une structure démocratique : tout s'y négocie, tout s'y marche. C'est en même temps un enchevêtrement bureaucratique où le droit et les procédures sont omniprésents. C'est également un jeu de féodalités : commissaires avec leurs directions générales, représentations permanentes, administrations nationales... Un tel système exclut une politique étrangère, dans le sens d'un Richelieu ou d'un Kissinger. Au sein de l'Union européenne, la politique étrangère devient une sorte de continuum, négociations internes (entre les

États, entre la Commission et les États, entre services) et externes (entre l'Union et les États tiers, au sein des organisations multilatérales...).

Cette complexité de l'Union européenne en fait-elle un non-acteur ?

## LES MUTATIONS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

La politique étrangère est en mouvement. Pour Machiavel ou encore pour de Gaulle et Kissinger, c'est un jeu d'échecs entre des entités éternelles (la France, les États-Unis, la Russie...) guidées par un intérêt national identique à lui-même à travers les siècles. Il faut survivre, être le plus puissant ou le moins faible possible. A l'horizon, il y a toujours la guerre. Dans un tel univers, l'on n'est riche qu'en appauvrissant l'autre. L'épanouissement des États-nations aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles confirme cette problématique, même si, au lieu d'individus : les rois, les princes, s'affrontent des communautés : les peuples. Ici apparaît le paradoxe du XX<sup>e</sup> siècle : ce siècle où la violence n'a été freinée par aucune borne accouche à son crépuscule d'une forme de société mondiale. Ainsi se produit un changement profond de la problématique de la politique étrangère, mais en même temps subsiste une énorme interrogation.

83

La croissance économique, le progrès technique font entrer l'homme dans un monde aux ressources, semble-t-il, infinies. Désormais, le bonheur des uns ne vient plus du malheur des autres ; au contraire, le malheur de l'un annonce le malheur de l'autre, le bonheur de l'un promet celui de l'autre. La logique du pillage, de la prédation, laisse la place à celle de l'interdépendance, de la coopération. Dans les années 1930, face à la crise, les États se ferment, se barricadent, se mettent à l'abri. Aujourd'hui, qu'il s'agisse de la défaillance mexicaine, de la crise asiatique ou du chaos russe, la réaction dominante reste celle de l'entraide, chacun sentant qu'il ne peut s'isoler totalement du monde.

L'une des dimensions majeures de la politique étrangère réside désormais dans la mise au point et l'exécution des règles internationales, tant régionales que mondiales. Au-dessus des États – tout en reposant sur leur consentement –, s'épanouit un ordre juridique, malgré tout de plus en plus contraignant. Des échanges à l'environnement, du nucléaire à la santé, les normes, négociées au sein de bureaucraties multinationales, se multiplient. Certes, elles ne valent que dans la mesure où les États toujours souverains les acceptent ; cependant, tout État commerçant – c'est-à-dire développé – ne saurait s'y soustraire, sous peine de se mettre hors jeu et de susciter la méfiance extérieure, notamment des investisseurs et des opérateurs financiers. Même les tout-puissants États-Unis

ont renoncé à appliquer les lois Helms-Burton et d'Amato, pourtant adoptées au nom de la sécurité nationale, mais dénoncées par leurs partenaires comme les manifestations d'un unilatéralisme inacceptable. La vie internationale publique et privée entre ces pays commerçants consiste d'abord en une myriade de négociations permanentes. Or l'essentiel de ce qui relève de l'organisation des échanges et de la concurrence est transféré des États membres à la Communauté européenne. Depuis le *Kennedy Round*, dans les années 1960, la Communauté remplace ces États dans les tractations du GATT puis de l'Organisation mondiale du commerce. Avec l'avènement de l'euro, il en sera progressivement de même dans le domaine monétaire pour les États ayant opté pour la monnaie unique. Que reste-t-il à ces États en matière d'économie internationale ? La promotion des produits et du tourisme nationaux, des marques « France », « Allemagne », « Italie »..., les ambassadeurs devenant de super-commis-voyageurs. Les États-Unis – qui, eux pourtant, n'appartiennent pas à un ensemble supranational – n'échappent pas à cette évolution, la justification centrale de tout État étant d'assurer la prospérité de sa population.

84

Dans ce monde occupé, partagé, l'un des fondements de l'ordre international est la stabilité des frontières. Comme l'illustrent les déboires de l'Irak de Saddam Hussein, le temps des conquêtes, des prises de territoire par la force est terminé. Les rassemblements (Allemagne) ou les éclatements (Yougoslavie, Union soviétique, Tchécoslovaquie) de territoires survenus depuis 1991 se font dans le respect des limites établies, en particulier des « frontières internes » des États s'étant décomposés. Cette stabilisation des configurations territoriales, si elle garde l'extrême précarité de toutes les réalisations humaines, résulte de tendances de fond : triomphe d'un ordre international « démocratique » (égalité des peuples, condamnation du recours à la force...) ; attachement – évidemment relatif – des grandes puissances à ce *statu quo* territorial ; existence de moyens d'influence ou de domination moins coûteux, plus sophistiqués que la conquête par les armes. Cette stabilisation territoriale contribue à modifier les expressions de la violence. Les guerres traditionnelles pour des terres, sans disparaître (Irak-Iran dans les années 1980, Koweït en 1990-1991), perturbent beaucoup moins l'ordre international que les conflits mi-civils, mi-internationaux (ex-Yougoslavie, Afrique des grands lacs, Algérie...). Sans doute faut-il toujours gérer des équilibres de puissance, mais il faut aussi de plus en plus réconcilier des hommes, des peuples contraints de vivre ensemble dans un cadre territorial donné.

Ces transformations ne peuvent abolir une énorme interrogation. Les frustrations, les ambitions, les appétits ne disparaissent pas, ils se métamorphosent. Pendant quelques siècles, leur pôle de cristallisation majeur a été l'État-nation. Les États, les nations se sont alors perçus, à tort ou à raison, comme des données à peu près permanentes. Aujourd'hui, le triomphe du droit à être soi-même, tant pour les individus que pour les groupes, fait que ces États, ces nations deviennent des ensembles instables, des enjeux. Les plus vieux États européens – l'Espagne, le Royaume-Uni, peut-être un jour la France – découvrent qu'ils ne sont que des conglomerats précaires de nations. En même temps, des masses étatiques subsistent (Chine, Russie, États-Unis...), avec leurs inquiétudes et leurs appétits. L'ébauche de société mondiale, source d'innombrables guerres civiles, coexiste avec la persistance d'un système interétatique. D'un côté, le droit de faire la guerre semble de plus en plus illégitime ; de l'autre côté, la capacité à faire la guerre demeure une composante essentielle de l'État, de son rôle. Les grandes guerres classiques restent possibles, ce qui n'interdit en rien la prolifération des conflits mi-civils, mi-internationaux.

85

Ce paysage mondial contribue à mettre en lumière les forces et les faiblesses de l'Union européenne en tant qu'acteur international.

## L'UNION EUROPÉENNE, PÔLE DE STABILITÉ

La construction européenne est fondamentalement un processus de réconciliation et de stabilité, d'organisation de rapports pacifiques entre des peuples. Alors, se montre-t-elle capable de diffuser, d'étendre cette dynamique de dialogue, de négociation ?

Tout d'abord, ce travail de la construction européenne ne se fait que si des conditions politico-militaires sont réunies, principalement une structure de sécurité garantissant l'impossibilité de la guerre. Au tournant des années 1940-1950, l'Alliance atlantique est cette structure, tenant et encadrant l'insertion et l'armement de l'Allemagne fédérale, assurant aux voisins de ce pays qu'ils ne pourront plus être attaqués par lui. Dans l'Europe de l'après-guerre froide, l'Alliance, la protection américaine fournissent toujours le soubassement de la sécurité européenne. Pour les Européens de l'Est, qui se bousculent pour rejoindre l'Alliance, la menace soviétique, ou plutôt russe, ne peut être contrée que par l'Amérique. En Bosnie-Herzégovine, les Européens lient leur engagement au déploiement de soldats américains. La construction européenne suppose que les risques de guerre appartiennent irrémé-

diablement au passé.

86 Dans cet espace européen protégé et organisé, la construction européenne doit transformer des relations non belliqueuses en liens organiques, par l'édification d'un marché unique, accompagné de politiques communes (concurrence, agriculture...). La méthode est saint-simonienne : faire travailler ensemble des hommes, leur faire ainsi prendre conscience d'un destin commun. Les instruments vont de l'accueil des États capables d'assumer les obligations de l'Union européenne (élargissements) à toutes sortes de formules d'association. Autour de l'Union provisoirement à quinze, se mettent en place des processus diversifiés d'intégration ou de coopération : Europe orientale, Méditerranée, Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP)... Ces dispositifs exigent des États pacifiés, ayant éliminé ou dépassé leurs tensions internes, n'ayant plus entre eux d'antagonismes majeurs. Ainsi, en mars 1995, le Pacte sur la stabilité en Europe (plan Balladur), qui demeure à ce jour la réussite la plus visible de la PESC, vise-t-il à consolider, en Europe centrale et orientale, l'inviolabilité des frontières, à promouvoir la protection des minorités, les États accomplissant les efforts nécessaires étant alors susceptibles de rentrer plus rapidement dans l'Union.

La politique n'a plus pour raison d'être de gérer des équilibres, mais de bâtir une société d'États. Ceux-ci doivent partager les mêmes valeurs (démocratie, droits de l'homme...) et jouer honnêtement le même jeu – d'où l'échec de la Communauté européenne en ex-Yougoslavie, face à des interlocuteurs raisonnant en termes de revanche et de purification ethnique. Ces processus européens ont besoin de croissance économique, de multiplication des interdépendances et d'un minimum de transferts financiers.

L'Union européenne est bien le laboratoire d'une diplomatie démocratique. Les peuples s'acceptent les uns les autres, apprennent à vivre ensemble.

## L'UNION EUROPÉENNE ET LA RÉGULATION MONDIALE

En ces années 1990, l'Union européenne reste la zone la plus élaborée de régulation supranationale. Le transfert des compétences des États membres vers la Communauté s'opère d'abord là. La Commission européenne dispose de réels pouvoirs pour le contrôle de la concurrence. Or la concurrence devient un enjeu mondial majeur. Nombre de secteurs, nombre d'entreprises (aéronautique, télécommunications...)



raisonnent à l'échelle planétaire. Il en résulte des rapprochements spectaculaires visant à former des colosses mondiaux, seuls capables de procéder aux investissements que réclament, par exemple, les avions du futur et d'être présents dans les régions clés. En même temps s'amorce un débat sur les règles et les mécanismes mondiaux de la concurrence. Des accords s'instituent (ainsi l'accord de coopération entre les États-Unis et la Commission européenne du 23 septembre 1991). On discute de la création d'une Autorité mondiale de la concurrence.

En décembre 1996, l'avionneur américain Boeing annonce son intention de racheter McDonnell Douglas. Le futur géant détendrait alors près des deux tiers du marché de l'aviation civile, serait le fournisseur exclusif de près des quatre cinquièmes des compagnies aériennes. La Commission européenne, par la voix de Karel Van Miert, chargé de la concurrence, proteste : que subsisterait-il de la compétition avec un tel colosse ? Des négociations s'ouvrent et accouchent d'un compromis (dénonciation des ou renonciation aux contrats d'exclusivité, d'une durée de vingt ans, de Boeing avec les trois grandes compagnies américaines, American Airlines, Delta et Continental).

87

Cette affaire annonce le développement de réglementations planétaires, mises au point dans de vastes forums internationaux. La Communauté européenne, du fait de sa richesse et de son poids dans les échanges, s'impose comme l'un des protagonistes clés tant pour la définition de ces règles que pour la surveillance de leur application. Désormais, la politique étrangère, c'est aussi ce jeu réglementaire. Mais quelle est l'efficacité de ces règles ? Les concessions faites par Boeing à la Commission européenne ne seraient-elles pas formelles, n'entamant guère sa prééminence ? Il reste qu'en cette fin des années 1990 Airbus bouscule les positions de Boeing.

Par ailleurs, le cœur même de la politique étrangère des États, leur capacité à décider unilatéralement se trouve mise en cause. En 1996, le Congrès américain adopte deux lois visant à sanctionner des entreprises non américaines travaillant avec Cuba (loi Helms-Burton) et avec la Libye et l'Iran (loi d'Amato-Kennedy) par des actions en justice aux États-Unis contre ces entreprises. Ces lois suscitent un véritable tollé ; en particulier, la loi Helms-Burton permettrait d'interdire, au nom de la sécurité publique, l'entrée sur le territoire américain de dirigeants de ces entreprises. La Communauté européenne amorce une procédure de saisine de l'Organisation mondiale du commerce. En octobre 1997, à la suite de négociations entre l'Union européenne et les États-Unis, un armistice intervient : l'application des lois est suspendue.

En mai 1998, le contentieux est clos par un règlement d'ensemble. Cet exemple illustre le poids de l'Union européenne comme cogardienne des règles économiques multilatérales.

## LA MONNAIE

Le 1<sup>er</sup> janvier 1999, la monnaie unique européenne, l'euro, verra le jour. Onze des quinze États membres sont engagés (le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède et la Grèce ne participant pas pour le moment au processus). Pour les États concernés, il y a bien transfert de compétence, puisqu'ils perdent leurs attributions de politique monétaire au profit de la Banque centrale européenne et du Conseil des ministres des Finances. Alors l'Union européenne ou, plus exactement, la zone euro deviendra-t-elle une grande puissance monétaire ?

88

Un rééquilibrage du dollar vers l'euro devrait avoir lieu, les opérateurs financiers ne pouvant que chercher à diversifier leurs placements et l'euro réunissant les atouts d'une devise solide : n'est-il pas la monnaie du premier espace économique mondial ? Cependant, la devise américaine garde trois supériorités très solides : elle est la monnaie de la seule grande puissance ayant des capacités planétaires d'action ; les États-Unis, par leur situation géographique, sont quasiment invulnérables, alors que l'Europe est entourée d'incertitudes (Russie, Méditerranée) ; enfin, les États-Unis sont un État.

L'euro est un saut dans l'inconnu. Si les conditions et le calendrier de sa mise en place sont minutieusement préparés, ses implications n'ont pas été débattues. L'avènement de l'euro appelle-t-il, face à la Banque centrale européenne, un gouvernement européen ? L'Europe monétaire constituant une sorte de fédération, ne faudra-t-il pas un budget européen plus considérable, afin d'amortir les chocs asymétriques (difficultés économiques frappant une partie de la zone euro) et d'assurer une solidarité plus forte entre régions riches et régions pauvres ? Enfin, cette Europe monétaire parlera-t-elle d'une seule voix dans les instances monétaires (Fonds monétaire international) et aussi économiques (G8) ? Autant de questions ouvertes, les réponses données étant déterminantes pour l'affirmation de l'Europe comme acteur mondial.

Comme toujours, l'Europe avancera par compromis. La Banque centrale européenne, qui devra établir sa légitimité, ne pourra pas oublier qu'elle se trouve face à des États, qui sont le lieu de l'expression démocratique. Comment des États comme la France ou l'Allemagne

abandonneraient-ils du jour au lendemain leur siège au FMI ou au G8 ? Fin 1998, une formule de compromis est adoptée : la représentation externe de l'euro sera assurée par une délégation tripartite comprenant l'État président du Conseil, la Commission et la Banque centrale européenne. Il s'agit toujours d'intégrer la dimension supranationale, tout en respectant les susceptibilités étatiques.

## DEUX POINTS DE PASSAGE DÉCISIFS

L'Union européenne ne cesse d'osciller entre deux modèles. D'un côté, devenir une authentique fédération – n'est-ce pas ce que paraît indiquer la monnaie unique ? De l'autre côté, jouer sur sa double nature : association d'États souverains, ensemble uni. L'Union est-elle plus forte en étant une entité homogène ou, au contraire, en exploitant sa diversité (liens de la France avec l'Afrique, de l'Allemagne avec l'Europe orientale, de l'Espagne avec l'Amérique latine...) ? Cette oscillation domine les négociations pour la création d'un haut représentant pour la PESC. Lorsque cette idée est avancée à la conférence intergouvernementale (CIG) réunie en 1996-1997 pour adapter le traité de Maastricht, il s'agit, semble-t-il, de doter l'Union européenne d'un porte-parole politique pouvant s'adresser d'égal à égal aux grands de ce monde. A l'issue de la CIG, cette « haute représentation » est confiée au secrétaire général du Conseil ; celui qui devait être « Monsieur » ou « Madame Europe » n'est plus qu'un haut fonctionnaire privé de tout charisme. Les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union pourraient-ils se laisser dévaluer ? Toutefois l'idée d'un « Monsieur Europe » ou d'une « Madame Europe » ayant un poids politique réel n'est pas abandonnée et sera de nouveau à débattre. De même, le développement d'une politique étrangère européenne n'appelle-t-il pas la renonciation de l'Angleterre et de la France à leur siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, l'Union européenne recevant un siège au sein d'un Conseil rénové, où les continents seraient représentés à égalité ?

89

L'évolution de l'Union européenne comme acteur international tourne autour de deux questions.

Tout d'abord, au centre de la problématique tant interne qu'externe de l'Union européenne, se trouve la question de sa légitimité. Cette Union qui, pour le moment, continue d'être essentiellement une émanation des États membres peut-elle acquérir une légitimité propre ? Certes, des pierres sont posées : élection du Parlement européen au suffrage universel direct ; partage du pouvoir de décision entre le Conseil

des ministres, représentant des États membres, et le Parlement ; citoyenneté de l'Union... Mais peut-il y avoir une politique extérieure européenne sans transfert de compétences et sans création d'une autorité politique européenne, distincte de la rencontre des chefs d'État ou de gouvernement, le Conseil européen ?

90 Ensuite, l'Union européenne peut-elle exister sur la scène internationale sans force propre ? C'est le débat toujours ouvert sur la défense européenne. Depuis un demi-siècle, l'Europe, tirant la leçon des deux guerres mondiales, s'est accommodée de la protection des États-Unis. Tout, ou presque tout, pousse au maintien de cette situation : les États-Unis sont un protecteur plutôt débonnaire ; la Russie, la Méditerranée demeurent des zones d'incertitude ; la protection américaine garantit qu'aucun État européen ne pourra se poser en protecteur. Par ailleurs, la problématique de la défense est en pleine mutation (baisse durable des budgets militaires, restructuration des industries de défense, développement chaotique des mécanismes de sécurité collective et de gestion des crises). Dans ces conditions, la priorité de l'Union européenne est-elle d'édifier une force militaire, dans le sens classique, ou de disposer de moyens face aux crises ? Au sein de l'Union, croit-on encore à une défense européenne indépendante ? Le vrai enjeu n'est-il pas plutôt un partenariat plus équilibré avec les États-Unis ?

En cette veille de XXI<sup>e</sup> siècle, quelque chose semble bouger. Les États-Unis paraissent mieux accepter la perspective d'une Europe militairement plus autonome. Le Royaume-Uni, le « meilleur allié » de l'Amérique, tente, avec Tony Blair, de relancer l'idée de défense européenne. L'Union européenne sent qu'il lui faut être plus responsable, mais que de « détails » à régler ! Qui commandera ? Qui paiera ?

L'Union européenne a devant elle un défi extérieur majeur : bâtir avec sa périphérie (Europe centrale et orientale, Méditerranée...) un espace de croissance, d'échanges et de paix. Elle a déjà fait quelques pas, de l'organisation des élargissements à l'Est au dialogue euro-méditerranéen (processus de Barcelone, lancé en novembre 1995). Mais tout cela demeure bureaucratique, technocratique. La construction européenne, dont le mérite unique est pourtant de transformer les trêves précaires du passé en paix méthodique, demeure une épopée terne. En outre, la multiplication des procédures et des systèmes ne remplace pas des investissements réels, des créations d'entreprises. L'Europe cherche toujours le souffle qui fera vibrer les peuples. Que lui manque-t-il ? Une voix, un visage.

## BIBLIOGRAPHIE

Marie-Françoise DURAND et Alvaro DE VASCONCELOS, *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de la FNSP, 1998.

*European Union, CSFP Forum*, bulletin trimestriel de l'Institut für Europäische Politik (IEP), Bonn, depuis 1994.

Dominique FABRE, « La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 775-776, 22 novembre 1996, Paris, La Documentation française.

Nicole GNESOTTO, *La Puissance et l'Europe*, Paris, Presses de la FNSP, coll. « La Bibliothèque du citoyen », 1998.

Marie-Christine LABOUZ, *Relations avec les pays industrialisés. Union européenne et États-Unis*, Paris, Éd. du Jurisclasseur, fascicule 2211, novembre 1997.

Philippe MOREAU DEFARGES, *Les Institutions européennes*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Armand Colin, coll. « Coursus », 1998.

91

## R É S U M É

*L'Union européenne, d'abord du fait de son manque de moyens militaires indépendants, est en général présentée comme une non-puissance (ainsi en ex-Yougoslavie). Toute analyse du poids extérieur de l'Union doit partir de ce qu'elle est : une association d'États souverains voulant continuer d'exister sur la scène internationale, mais aussi un cadre supra-étatique, intégré dans certains domaines (marché unique), intergouvernemental dans d'autres (politique étrangère). L'Union européenne s'impose comme un pôle de stabilité dans l'espace euro-méditerranéen. Elle est aussi l'un des parte-*

*naires majeurs de la régulation mondiale. Toutefois, pour que l'Union soit un acteur clé, il lui faut acquérir à la fois une légitimité propre et, sans doute, la capacité d'utiliser la force.*