

**DOCUMENTI
IAI**

**DE LA COOPERATION POLITIQUE EUROPEENNE (CPE)
A LA PESC**

par Gianni Bonvicini

Document préparé dans le cadre de la recherche homonyme
IEEI-Centre européen de sciences politiques

IAI9719

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

DE LA COOPERATION POLITIQUE EUROPEENNE (CPE) A LA PESC

par Gianni Bonvicini

1. Méthode suivie par la CPE de 1970 jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne

La première différence notable entre la structure institutionnelle de l'ancienne CEE et celle de la CPE remonte à leurs origines. La CE est née d'un Traité de type international (1957) avec de ce fait, toutes les conséquences qui en dérivent, à savoir, l'aspect obligatoire et le caractère de légitimité représentés par les procédures de ratification des Parlements nationaux. Plus exactement, le Traité de Rome, qui s'inscrit dans la lignée du Traité de Paris de 1952 instituant la Communauté du Charbon et de l'Acier (CECA), a été souvent défini par les juristes comme étant un traité international de nature tout à fait particulière, ad hoc ou supranational, doté par conséquent d'un caractère plus contraignant.

Le Traité faisait état, en effet, d'une capacité de "direction politique" tout à fait nouvelle au sein des organisations internationales traditionnelles et nourrissait l'ambition de faire graduellement de la Communauté les "Etats-Unis d'Europe", expression souvent évoquée au moment de sa fondation.

Une telle capacité "de direction politique" ne se fondait pas uniquement sur le caractère obligatoire des lois approuvées, mais surtout sur l'existence d'un Exécutif, la Commission, expression de l'intérêt commun et dotée d'un pouvoir exclusif d'initiative, et enfin sur le vote à majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres. En outre, au-delà de la "légitimité" formelle découlant des processus de ratification nationaux (également valables pour les autres accords internationaux), le Traité de Rome contenait un élément de légitimité substantielle à travers l'approbation d'une loi électorale (art. 138) pour l'Assemblée de Strasbourg, qui aurait permis de mettre directement en contact le futur Parlement européen avec les citoyens. Toutes ces considérations sont, certes, bien connues de tous, mais elles permettent à nouveau de rappeler le caractère de révolution copernicienne que la naissance de la CEE a représenté dans les relations internationales¹.

La CPE, en revanche, résulte d'un protocole d'accord entre les états membres, adopté en 1970, à un niveau nettement inférieur à celui d'un simple traité international et donc dépourvue de caractère contraignant). Même en termes politiques, l'émergence de la CPE sur la scène européenne se fait de manière très différente de celle de la CEE, quasiment en sourdine. Mis à part les diplomates et un groupe restreint de spécialistes, personne ne se rend vraiment compte qu'une première tentative de coordination des politiques étrangères nationales a été lancée. Les organismes de la CPE, dans la première version du Rapport Davignon, ne représentent guère plus que des structures organisatives d'un simple Club de personnes animées de bons sentiments, à tel point que lors de la présentation du second Rapport Davignon en 1973 on parlera ouvertement de "club effect". Il n'existe ni un Exécutif autonome, ni une Assemblée et aucune procédure de vote. Pour éviter tout malentendu, on qualifie le Conseil des ministres des affaires étrangères de Conférence, afin de ne pas le confondre avec l'organe communautaire. Un Comité Politique agit comme organisateur des réunions de la Conférence et veille à l'application des orientations données par les ministres².

Du point de vue juridique et institutionnel il s'agit donc de deux structures totalement différentes et difficilement comparables. La première est "rigide", la seconde a un caractère de "flexibilité" propre à tout accord intergouvernemental.

En réalité, la différence de méthode entre la CPE et la CEE ne s'explique pas par les seuls caractères institutionnels mais également par leur origine politique, qu'il convient de prendre en considération. La CEE est issue d'un compromis entre les philosophies fédéralistes et confédérales (le néofonctionnalisme) tandis la CPE représente de façon parfaite l'approche intergouvernementale. En effet, pour mieux comprendre la conception différente à la base de la CEE et de la CPE, il faut tenir compte de leur date d'origine. La CEE est née au début du processus d'intégration européenne tandis que la CPE entre en vigueur après les expériences historiques bouleversantes traversées par ce processus. Si pour la CEE l'objectif est de dépasser le nationalisme et de faire converger les intérêts en vue d'une reconstruction en commun de l'économie européenne, pour la CPE, en revanche, les objectifs sont différents. L'intention est simplement de faire en sorte que l'Europe ait un rôle plus visible dans les affaires du monde (même à cette époque on parle d'identité européenne) et de compléter l'intégration économique par une intégration politique, sans pour autant courir le risque de provoquer une rupture bouleversante, telle que la crise subie au moment de la politique de la "chaise vide" provoquée par les suspicions françaises à l'égard de la nature excessivement supranationale de la CEE. Rupture déjà marquée dans le domaine de l'intégration politique, par l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) provoqué par l'Assemblée parlementaire française en 1950. Pour cette raison on privilégie le système indolore et infiniment moins contraignant que représente l'approche intergouvernementale dans sa version plus soft.

En termes de fonctionnement, l'approche intergouvernementale se base dès le début sur une méthode pragmatique qui consiste à développer progressivement organismes et activités. Son évolution suit sur le système des "boîtes chinoises", car on ajoute à chaque fois des procédures et des organismes nouveaux afin de rendre plus efficace l'action de politique extérieure de la CPE. Lors du passage du premier au second Rapport Davignon, en 1973, on assiste ainsi, non seulement à la création du Groupe des Correspondants Européens (une sorte de Coreper composé cependant de fonctionnaires qui siègent au sein de leurs Ministères respectifs et non à Bruxelles), mais aussi à l'augmentation de la fréquence des réunions de la Conférence qui doublent, passant de deux à quatre. Avec le Rapport de Londres de 1981 sont introduites d'autres améliorations, aussi bien au niveau de la Présidence, avec le lancement du système de la Troïka, qu'au niveau des procédures, avec la possibilité de convoquer une réunion d'urgence en l'espace de 48 heures. Parmi les thèmes à traiter, on mentionne également pour la première fois les aspects politiques de la sécurité. Une nouvelle avancée est réalisée avec l'introduction des protocoles relatifs à la CPE dans l'Acte Unique Européen de 1986, suite à l'échec du plan Genscher-Colombo de 1983 (qui avait essayé d'inclure des mécanismes de vote dans la CPE). L'art.30 cherche à rationaliser les procédures de la CPE en ajoutant un Secrétariat permanent (dans une version des plus "légères"). Cependant, malgré son introduction dans un Traité international, la CPE demeure encore une fois exclusivement intergouvernementale, sans aucun élément contraignant³.

Toutefois, le problème principal de la CPE tout au long des Années 70 et 80 est celui de ses rapports avec la CEE. Le rapprochement entre les deux structures de l'activité extérieure de l'Europe, économique et politique, s'effectue graduellement, en s'accompagnant également d'une grande méfiance politique. Le point central de la controverse repose sur le rôle de la Commission. Au début celle-ci se voit exclue de la consultation pour éviter toute interférence

dans le mécanisme délicat de coopération diplomatique. C'est seulement à partir de 1973 qu'elle sera partiellement "associée", mais pour ce qui a trait uniquement aux questions économiques. En réalité, c'est la Commission elle-même qui se méfiera de la naissance de la CPE, la considérant comme un élément menaçant ses compétences économiques extérieures. Ce sera, comme chacun sait, l'expérience positive de collaboration entre les services de la Commission et les Groupes de travail de la CPE lors de la préparation de la Conférence d'Helsinki de 1975 sur la CSCE, qui constituera un tournant positif dans leurs rapports réciproques. Dans le Rapport de Londres de 1981 et successivement dans l'Acte Unique Européens (AUE), celle-ci est enfin "fully associated" à la CPE (art.30, alinéa 3.b).

Une crainte analogue de contamination est également ressentie, au début, au niveau du Conseil au sein duquel les matières communautaires sont tenues radicalement séparées des matières politiques. Cette pratique va même, comme il est bien connu, jusqu'à opérer un dédoublement géographique des réunions des ministres des affaires étrangères, tenus à se rencontrer le matin à Bruxelles pour les questions communautaires et à Copenhague dans l'après-midi pour les questions de politique étrangère (Presidence Danoise, 1973).

Toutefois, la "force des événements" et les pressions extérieures obligent les Européens à avancer vers une coopération progressive entre les deux mécanismes⁴. Ce rapprochement progressif est à la base du concept fonctionnel de la "consistency" qui trouve sa place dans l'Acte Unique de 1986, à l'article 30, alinéa 5. On réalise en effet que les relations extérieures de la Communauté ne peuvent continuer à se baser sur une distinction entre secteur commercial/économique et politique. Le lien est extrêmement fort, surtout pour les Pays Tiers qui ont du mal à faire une distinction entre CEE et CPE, et s'en trouvent parfois gênés. Le principe de "consistency" constitue également une sorte d'antichambre pour l'adoption d'un principe successif qui tend à se développer vers la fin des années 80. Celui-ci est désormais connu sous le nom de "comprehensive security", principe qui met en évidence le lien indissoluble qui existe entre les différents aspects des relations internationales, politiques, économiques et militaires.

L'application du concept de "consistency" crée un dilemme de fond: est-ce à la CPE de se rapprocher de la CEE ou, au contraire, est-ce cette dernière qui devra subir l'influence de la méthode de coopération instaurée par la CPE? En effet l'enjeu de ces dernières années est constitué par l'évolution "communautaire" de la CPE sur la base de certains principes:

- efficacité de l'action: le premier aspect de l'efficacité est constitué par la capacité de répondre rapidement aux crises, ce qui fut établi à Londres en 1981 avec la clause sur la convocation de réunions d'urgence en l'espace de 48 heures. Mais le problème central, en réalité a toujours été celui de réussir à passer de la fase "déclaratoire", résultat principal de la CPE, à l'action véritable. En quelques mots, pour user un langage courant, comment passer de la parole aux actes. Les actions ont été pendant de longues années représentés par les instruments économiques à disposition de la CEE, aussi bien dans un sens positif, à travers les accords de coopération et d'association, que dans un sens négatif, au moyen de sanctions économiques. Certains cas d'étude importants, notamment la crise des Falklands de 1982, avaient permis de mettre en évidence l'importance des instruments communautaires en soutien des déclarations de la CPE. Enfin, le troisième aspect de l'efficacité a concerné les procédures de vote qui ont donné lieu à des situations paradoxales. A propos de la même question ou par rapport au même Pays tiers, dans le domaine de la CPE était requise l'unanimité (impliquant un évident ralentissement de l'action), tandis que dans le domaine CEE le recours à la majorité qualifiée était possible, au moins pour certaines matières comme celles relatives à la politique commerciale⁵.

- représentation extérieure de la Communauté par une “voix unique” : les tentatives multipliées pour renforcer le rôle de la Présidence tournante répondent justement à l'exigence de faire apparaître la CPE à l'extérieur comme un "interlocuteur unique". La formule de la Troïka, lancée également à Londres, reflétait cette exigence, mais le succès atteint au cours des années s'est révélé plutôt médiocre. Les gouvernements des pays tiers avaient également des difficultés à percevoir pourquoi il était possible de s'adresser à un interlocuteur unique pour les matières communautaires, dans ce cas la Commission de Bruxelles, avec de bonnes possibilités d'obtenir des réponses crédibles, tandis que pour la CPE il fallait s'adresser à la Présidence tournante dans la capitale respective, avec très peu de chances d'obtenir des réponses efficaces et complètes. L'importante limite de la CPE vers l'extérieur a été justement de ne pas avoir un point de référence unique, mais de reposer sur une structure basée sur le concept de rotation et sur des organismes d'origine nationale (du comité politique au Groupe des Correspondants). Avec l'Acte Unique on a cherché à y remédier en créant un Secrétariat permanent, dans une version légère et donc insatisfaisante, tant et si bien que durant toutes ces années la réponse à la fameuse question de H. Kissinger sur l'existence d'un numéro de téléphone pour la politique étrangère de l'Union est demeurée ouverte.

- légitimité et démocratie de la politique extérieure commune : cette dernière question a toujours été secondaire dans l'histoire de la CPE. Le mécanisme institutionnel était en fait dans les mains de la diplomatie, plus propice aux négociations confidentielles qu'au débat politique. Les ministres des affaires étrangères, en limitant l'activité de la CPE à la simple phase déclaratoire, subissaient plutôt rarement les conséquences directes d'une confrontation parlementaire (nationale). Le Parlement européen, de son côté, entraînait de façon marginale dans le processus décisionnel et ce fut seulement le Rapport de Londres qui le mit un peu plus directement en contact avec le sommet politique de la CPE, au moyen des rapports semestriels de la Présidence tournante et des "hearing" des ministres devant la Commission politique. Cependant, bien que la CPE se limitait à des initiatives guère plus que "cosmétiques" vis à vis du Parlement, ce dernier a exercé, à partir de la moitié des années 70, toutes les tentatives possibles pour devenir avec force le vrai interlocuteur politique de la CPE. Il le faisait en ouvrant des débats et en votant des résolutions sur tous les principaux thèmes de politique étrangère, y compris la politique de sécurité et de défense, sujets encore très marginaux au sein même de la CPE. À noter comme résolutions importantes, celle concernant le déploiement des euromissiles en Europe et celle appuyant l'action européenne en faveur de la Grande Bretagne au cours de la première phase de la crise des Falklands. Ces deux positions ont servi à donner un soutien politique à de nombreux Parlements nationaux qui se trouvaient en difficulté face aux décisions à prendre. En outre, le Parlement européen cherchait à conduire une véritable politique étrangère à son compte, en invitant les principaux leaders du moment à parler face à l'assemblée plénière, de Sadat à Gorbachev, en passant par Reagan. Mais le Parlement s'est véritablement introduit dans les mécanismes de la politique étrangère de la Communauté, de façon quasi inaperçue avec l'introduction dans l'Acte Unique Européen du "power of consent" pour les accords d'association et d'élargissement. Pouvoirs qui semblèrent modestes à ce moment là, mais qui aujourd'hui, face au nouveau contexte géopolitique en Europe acquièrent une nouvelle portée. En définitive, la question de la légitimité et du contrôle démocratique constitue un thème qui a progressé graduellement et difficilement dans l'histoire de la CPE et qui aujourd'hui revêt une importance beaucoup plus directe et urgente que par le passé⁶.

C'est sur la base de ces critères politiques et des expériences conduites conjointement par la CPE et la CEE que l'on a pu affronter, au début des Années 90, la question d'un “saut de qualité” de la CPE. Le but étant celui de résoudre les problèmes fonctionnels de coordination

avec la CEE et de se préparer à affronter la nouvelle situation géopolitique dans laquelle s' est trouvée l'Europe après 1989. Le résultat des expériences passées et des nouvelles exigences est représenté par le démarrage de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) avec le Traité de Maastricht du 7 février 1992.

2. Les bases institutionnelles de la PESC

La PESC a instauré certaines nouveautés importantes⁷:

la politique de défense et la défense sont mentionnées pour la première fois dans le texte d'un Traité. Il s'agit, au moins du point de vue formel, d'un acte révolutionnaire. En effet, jusqu' alors le terme "défense" était un véritable tabou et seulement après 10 ans d'activité, dans le Rapport de Londres de 1981, la CPE mentionne le mot "sécurité", uniquement réferé aux aspects politiques. Par la suite les aspects économiques de la sécurité furent introduits dans la Déclaration solennelle de Stuttgart (1983) et ces deux *volets* furent insérés dans l'Acte Unique Européen (1986), à l'art. 30, alinéa 6 a. En l'espace de cinq autres années, de 1986 à 1991, on en venait même à parler de défense, seulement comme perspective future⁸. Le dépassement de la traditionnelle opposition irlandaise (neutralité) et des perplexités danoises (ant-intégration) était clairement dû au niveau contexte de 1989, moins favorable à des positions neutres à l'irlandaise, et à la conviction que tôt ou tard les américains auraient délégué à l'Europe une grande partie des responsabilités concernant leur propre défense, allant jusqu'à remettre en question le rôle même de l'OTAN. Cette prévision ne se réalisera pas et la solution pour résoudre le problème de la sécurité européenne prendra une autre direction: on assistera en effet à un renforcement du rôle de l'OTAN, qui sera considéré à nouveau comme l'élément indispensable de la nouvelle sécurité en Europe. Ceci reportera le débat au point de départ comme en témoigne la longue négociation sur la position à attribuer à l'UEO à la vielle de la Conférence intergouvernementale d'Amsterdam de 1997;

aucun secteur n'est exclu des consultations; il s'agit désormais d'une politique "tous azimut" puisqu' y sont même introduits les aspects militaires de la sécurité et sont éliminées certaines questions "out of bound", tel que le statut de Berlin, que la fin de la guerre froide avait contribué à éliminer. Ceci ne veut pas dire pas que certaines questions considérées particulièrement "sensibles" pour certains Etats membres, comme Gibraltar ou l'Irlande du Nord, aient été mis à l'ordre du jour, mais au moins le concept d' "identité européenne", qui depuis sa naissance (1974) s'était développé avec difficulté à cause des limites imposées par l'existence des blocs antagonistes, prenait enfin sens,

on inaugure des actions communes; comme nous l'avons vu, une des plus vieilles accusations que les critiques ont porté à la CPE était celle d' être principalement une politique déclaratoire. Les seuls exemples de politique "active" on été constitué par les missions de "facts finding", lancées après la constitution de la Troika en 1981, et par l'usage des instruments économiques communautaires, essentiellement les sanctions économiques, lors de certains épisodes de crises internationales. Mais bien sur il manquait une formule appropriée pour permettre de passer des déclarations aux actes. Le Traité de Maastricht escogite donc une procédure très baroque qui aurait dû permettre de passer graduellement du "principe" à l'exécution d'un action commune dans un continuum décisionnel reliant directement les diverses phases de l'émergente politique étrangère européenne. Au niveau théorique au moins on se rapproche de la définition de "politique étrangère" européenne, composée de positions et d'actions qui en découlent, ce que ne pouvait certes représenter l'ancienne CPE.

apparition du vote à majorité qualifiée (automatiquement pour les dépenses administratives, en théorie seulement pour les actions communes); au moment d'affronter la question des actions communes, on se pose aussi le problème de leur efficacité et de leur crédibilité; de là à l'introduction du vote à majorité qualifiée le pas à accomplir était théoriquement bref. Mais en réalité, s'agissant d'un domaine par tradition intergouvernemental, le recours au vote à majorité qualifiée s'est accompagné d'une série d'obstacles assez importants, par exemple l'élimination d'une double unanimité en amont. Face à l'éventualité d'une "communautarisation" profonde de la PESC, la réaction des gouvernements a été en fait de rappeler la priorité du "consensus", risquant ainsi d'affaiblir l'efficacité qui avait conduit à introduire le mécanisme majoritaire.

insertion d'une clause d' "opting out" pour les pays en difficulté lors d'une action commune; cette clause devait servir à rappeler le caractère primordial de l'intérêt national dans le secteur de la PESC. Une série de dérogations ont été établies dans le but de limiter la portée de l'action commune; telle que la possibilité pour un Etat membre de se désengager, tout en permettant aux autres de poursuivre l'action. De cette manière, cependant, on contribuait à mettre en péril d'autres aspects importants d'une action de politique étrangère, notamment la continuité dans la crédibilité dans ensemble.

possibilité de confier des "mandats" à la présidence (J. 5, alinéa 2); l'idée d'attribuer plus de visibilité et d'autonomie à la présidence s'est concrétisée dans la proposition de lui confier, en règle générale, le rôle de représenter la position de l'Union pour une action commune déterminée. Le message de cet article ne répondait pas seulement à une exigence générale de "personnalisation" de la PESC. Il était également adressé aussi bien à l'intérieur de l'Union, dans le but d'éviter les initiatives nationales individuelles en les anticipant, qu'à l'extérieur pour accréditer cette fois l'image d'un négociateur "unique". En effet, ce rôle devait être exercé au sein des organisations ou des conférences internationales, instances où la question de la "représentation" de l'Union constituait un vieux problème non résolu.

protection prévue pour les citoyens de l'Union Européenne dans les pays tiers (art. J. 6, alinéa 2); il s'agit d'une petite amélioration pour gagner quelques points de légitimation; en effet la CPE n'avait jamais cherché à avoir un quelconque contact direct avec les citoyens "européens", étant donné que le concept de citoyenneté avait uniquement une valeur nationale. Les seuls interlocuteurs de la CPE étaient constitués par les gouvernements et, partiellement par le Parlement Européen, qui pouvait même théoriquement servir de lien indirect entre les citoyens et la CPE. Mais le manque de compétences du Parlement dans le domaine de la CPE affaiblissait ce lien théorique. La décision prise à Maastricht d'insérer dans le Traité des articles sur la citoyenneté européenne (8 c) laissait donc entrevoir une première possibilité concrète de relier les activités de la PESC aux intérêts directs des citoyens et de faire en sorte que les ambassades des pays de l'Union dans les pays Tiers protègent leurs droits et leur sécurité.

extension à la Commission également, vieille ennemie de la CPE, d'un droit partiel d'initiative; cette reconnaissance est considérée par les experts des institutions de la PESC comme une autre "petite" révolution. En termes politiques, comme nous l'avons vu précédemment, pendant de nombreuses années la Commission a été considérée comme un corps étranger à l'activité diplomatique, jusqu'au point d'être longtemps exclue même du COREU, réseau de telex qui liait les bureaux des Correspondants européens. Par conséquent, la décision de partager le pouvoir d'initiative entre le Conseil des ministres et la Commission marquait la fin de la grande exclusion formelle. Qui plus est, la reconnaissance d'une fonction telle que le pouvoir d'initiative, qui représentait dans la partie communautaire du Traité l'élément de distinction

entre la CEE et les autres organisations internationales, revêtait une signification symbolique importante. La seule différence, non moins importante, consistait en ce que la pratique de l'initiative n'était pas exclusive mais concurrente; toutefois on pouvait discerner un parcours graduel de prise de responsabilité de la part de la Commission au sein de la PESC, qui laissait théoriquement ouverte l'option d'une "communitarisation" future de la structure intergouvernementale;

le Secrétariat du Conseil devient le Secrétariat de la PESC; cette décision va également dans la direction d'une plus grande rationalisation des instruments de la PESC et d'un renforcement du rôle de la Présidence en exercice, qui demeure pour autant le vrai moteur de la politique étrangère européenne. Au travers de cette mesure on fournit également une indication considérable sur la nécessité de rendre permanente la structure d'organisation de la PESC, en élaborant ultérieurement la première initiative de "secrétariat léger" qui avait été lancée par l'Acte Unique Européen. Il s'agissait, bien évidemment, d'une solution simplement transitoire qui laissait ouverte la possibilité de choix institutionnels plus importants, tels qu'un secrétariat fort ou un Monsieur PESC, ce que l'on constatera immédiatement après la ratification du Traité de Maastricht.

on prévoit également la possibilité d'avoir recours au budget communautaire. L'introduction de cette autre nouveauté dans la version finale du Traité revêt un intérêt considérable pour deux raisons: d'une part, on instaurait ainsi un concept de "solidarité" financière pour les actions de politique étrangère, et d'autre part, on ouvrait la voie pour un rôle plus effectif du Parlement européen dans la définition de la politique étrangère européenne. En effet, s'agissant d'activités intergouvernementales, les contributions financières avaient toujours été nationales et le Parlement européen tenu à une juste distance des mécanismes décisionnels proprement dits. Au travers de cette norme on cherche à remédier à deux anomalies qui affaiblissaient considérablement le rôle de la Coopération politique européenne aussi bien du point de vue de la légitimité interne que de l'efficacité opérationnelle.

En général, le Traité de Maastricht essaie de transformer en termes institutionnels cette tentative de rapprochement entre la politique extérieure et la politique économique à laquelle on avait assisté au cours des années précédentes mais qui avait été limitée à des améliorations sur le plan purement opérationnel, évitant soigneusement d'affronter la question au niveau des procédures institutionnelles. Dans cette optique et tenant compte également des mécanismes décrits ci-dessus, les éléments principaux de ce processus de rapprochement entre les procédures des deux piliers ont été le vote à majorité qualifiée, le pouvoir d'initiative partiel de la Commission et la possibilité de faire recours au budget communautaire.

On peut se demander quel a été le résultat de cette opération. Ouvre-t-elle la voie à une évolution communautaire ultérieure de la PESC ou se limite-t-elle simplement à reproposer la méthode intergouvernementale? peut-être encore pose-t-elle les prémisses pour une troisième voie?

Il est nécessaire tout d'abord de souligner que l'expérience vécue par la PESC est loin d'être satisfaisante⁹.

La période d'essai des nouvelles règles a été trop brève pour pouvoir porter un jugement définitif sur leur aspect fonctionnel. Le Traité de Maastricht est entré officiellement en fonction en octobre 1993 (à la fin d'une période de ratifications nationales longue et tourmentée) tandis que les négociations pour sa révision ont officiellement démarré le 29 mars 1996, au Conseil

Européen de Turin. Mais en réalité ces dernières ont commencé bien avant, au cours de l'été 1995 lors de la création du Groupe de Reflexion Westendorp. Dans le cas de la politique étrangère et de sécurité, domaine étroitement lié à la souveraineté nationale, le fait d'avoir eu si peu de temps pour se familiariser avec le caractère "communautaire" des quelques procédures de votes innovatrices introduites à Maastricht, a certainement constitué un obstacle à la possibilité d'agir avec "souplesse". Si les temps d'adaptations avaient été plus long, ceci aurait probablement eu lieu de la même manière.

Certaines normes-clés n'ont jamais été mises à l'essai, et ce en particulier pour le vote à majorité qualifiée lors d'actions communes ou le droit d'initiative de la Commission. Cette dernière a en fait agité avec beaucoup de prudence, sachant pertinemment de représenter pour les Etats membres une atteinte à leur contrôle sur la politique étrangère et de sécurité commune. C'est pourquoi elle a évité de faire en sorte d'être taxée d'activisme, ce qui s'était déjà produit par le passé quand elle avait dénoncé la lenteur de réaction du Conseil lors de crises internationales importantes.

D'autre part, la Commission même s'est tenue sur la défensive en vue de protéger ses propres compétences en matière de "politique étrangère", qui lui ont été attribuées par le Traité pour promouvoir la politique économique extérieure de l'Union. Il y a eu également d'importantes résistances face à la décision d'appliquer jusqu'au bout la liaison avec le premier pilier, pour la simple raison que ceci aurait impliqué des risques de "contamination" des règles intergouvernementales du second pilier sur le premier (sanctions économiques, aides humanitaires, etc). Les actions humanitaires, par exemple, ont fait l'objet de divergences entre ceux qui soutiennent la juridiction communautaire et ceux qui voudraient les attribuer à la compétence de la PESC. La même remarque a été faite à propos du nouvel article 228. a) du Traité de Maastricht, portant sur l'utilisation des sanctions économiques. Cet article a tout d'abord été considéré comme une solution positive aux carences du Traité de Rome en la matière; par le passé, en effet, notamment lors de la crise des Falklands-Malouines de 1982, on avait fait recours de manière très ambiguë aux articles 113 (politique commerciale) et 224 (mesures de dérogation aux accords internationaux). Les deux articles avaient en fait été adaptés aux exigences de la politique étrangère européenne dans le but d'adopter des mesures de sanction, possibilités que les articles ne prévoyaient en aucun cas. L'objectif de l'art. 228 a) consistait donc à remédier à cette anomalie en prévoyant explicitement le recours aux sanctions économiques. Cependant, la façon avec laquelle la procédure a été élaborée a fait naître le doute d'une prédominance de la méthode intergouvernementale sur le système communautaire, y compris dans le secteur commercial, domaine faisant partie depuis toujours des compétences communautaires. En effet, le fait d'évoquer les positions ou actions communes comme éléments de mise en marche d'une procédure décisionnelle dans le domaine des sanctions laisse apparaître l'inévitable obstacle de la double unanimité en amont (art J. 3) et par conséquent d'une "domination" de la PESC sur la CE. En d'autres termes le résultat obtenu au niveau du lien entre la PESC et la CE risque d'être limité du fait que l'on soupçonne une certaine "intergouvernementalisation" du premier pilier par le second. En fait il s'agit exactement du contraire de ce que tout le monde attendait de la coopération entre politique étrangère et activité communautaire à la veille de la signature du Traité de Maastricht.

L'utilisation du budget communautaire a fait aussi l'objet de contestations et d'interprétations divergentes. La demande du Parlement européen d'incorporer les dépenses relatives aux actions communes dans la catégorie des dépenses "non obligatoires", sur lesquelles il a un droit de veto, a été acceptée peu de fois et avec réticence par le Conseil des ministres, qui a préféré maintenir le contrôle absolu de la gestion politique. Cette tentative indirecte d'intervention du

Parlement sur les questions de la PESC, qui aurait ouvert la voie à une plus grande légitimation de la politique étrangère commune, a plus été en définitive une source de contrastes au niveau des procédures entre le Parlement et le Conseil qu'un moyen de contrôle démocratique véritable

Enfin il continue à persister un gros déséquilibre en ce qui concerne l'emploi des instruments de politique étrangère des Quinze. En plus de certains instruments sophistiqués de politique économique extérieure (des associations à la politique des aides) il n'existe que peu d'instruments de politique extérieure et aucun instrument réel de défense commune. Il est donc presque impossible pour l'Union de répondre de façon exhaustive à ce critère de "Comprehensive Security" imposé par les nouvelles conditions géopolitiques dans lesquelles l'Union est obligée d'opérer. Et c'est là justement qu'apparaissent pleinement les limites de la PESC. Celle-ci se limite en effet à être un instrument essentiellement déclaratoire et tend à se concentrer en priorité sur des actions de "civilian power" (aide humanitaire, soutien à la transition démocratique, etc). Elle n'est pas non plus en mesure d'utiliser pleinement son propre potentiel de prévention de crise¹⁰. D'autre part, la distinction entre positions communes et actions communes reste assez floue ce qui rend difficile l'emploi plus fréquent et plus efficace de ces dernières. Enfin, aussi bien la Commission que le Conseil essaient d'échapper à l'épée de Damoclès représentée par la double unanimité, faisant recours à des procédures moins complexes que celles prévues pour les actions communes.

3. Raisons à la base des réformes proposées au sein de la Conférence Intergouvernementale d' Amsterdam

Pour les raisons que nous avons vues précédemment, il est évident qu'il fallait résoudre toute une série de questions épineuses en vue de la Conférence de révision d' Amsterdam, dont les négociations ont débuté dès 1995. Les négociations se sont déroulées dans un climat marqué par une profonde déception à propos du fonctionnement de la PESC, ressentie non seulement par les experts, mais aussi, pour la première fois par l'opinion publique. Le sentiment que l'Union était incapable d'assumer le rôle et les responsabilités nécessaires pour répondre à l'émergence de conflits graves à ses frontières, était de plus en plus partagé¹¹. Qui plus est, l'idée que l'Union devait faire plus et mieux devenait un thème récurrent sur une grande partie de la presse européenne. Le Groupe de réflexion et par la suite les représentants personnels des ministres des affaires étrangères se sont donc retrouvés dans une situation délicate car ils devaient faire face aux critiques toujours plus nombreuses et en même temps se sentir garant de la souveraineté nationale encore très encrée dans la domaine de la PESC¹². Cette vieille ambiguïté, qui rappelle les origines de la CEE, empêche également de suivre un modèle unique et précis pour affronter les modifications institutionnelles de la PESC. Ce sont les représentants personnels qui ont cherché des solutions sur les points suivants:

- En premier lieu les procédures de vote: il s'agissait de décider s'il fallait insister sur le vote à majorité qualifiée, en l'étendant à toutes les actions communes et en supprimant le barrage de la double (ou triple) unanimité; ou alors trouver de nouvelles solutions telles que la pratique de l' abstention constructive ou "step aside". Un accord sur ce thème s'est très vite avéré impossible. Certaines propositions intéressantes de compromis ont été avancées certes mais il est évident qu'une complète "communautarisation" des procédures de vote de la PESC est toujours impensable. Même les pays traditionnellement favorables à rendre plus communautaire l'ensemble de la structure de l'Union Européenne, l'Italie par exemple, ont agi de manière extrêmement conservatrice sur la question du vote à majorité qualifiée au sein de la PESC. Ils ont en effet accepté de conserver le vote à l'unanimité au moins pour ce qui est des

principes et des stratégies générales. Il en est donc résulté une faible “communautarisation” du second pilier. En effet, si d’une part l’ on a admis le principe selon lequel pour les actions et les positions communes on voterait automatiquement à majorité qualifiée, on a d’autre part limité cette avancée en permettant à chaque Etat de s’opposer au passage à une telle procédure. Dans un tel cas “le Conseil peut, en délibérant à majorité qualifiée, demander que la question soit déferée au Conseil européen, afin qu’il se prononce à l’unanimité” (art. J 13.2). Ceci réduit ainsi considérablement la rapidité de l’action et des décisions européennes dans un secteur où, paradoxalement, la crédibilité repose en grande partie sur la capacité de réagir face à la succession des événements.

Il faut également mentionner, outre ces limitations, l’introduction d’autres obstacles sur la voie d’une meilleure définition du rôle international de l’Union, notamment le refus de doter l’Union du statut d’acteur juridique international (aujourd’hui attribué uniquement à la Ce), mais aussi la révision incomplète de l’article sur les relations économiques extérieures (art. 113) qui a simplement consisté à transférer aux institutions communautaires les procédures de la politique commerciale même dans le secteur des services et des droits sur la propriété intellectuelle, éléments centraux des futures négociations mondiales. L’ influence de la souveraineté nationale sur la PESC est donc encore profondément présente.

- En second lieu la capacité d’agir (efficacité): une double nécessité s’impose, la création non seulement d’un centre de planification mais aussi d’une structure de décision plus opérationnelle (allant de l’hypothèse d’un renforcement de la Troïka à celle d’une Présidence ad hoc). Sur ce chapitre il a été plus simple de trouver un accord étant donné qu’il s’agissait uniquement d’un problème d’organisation qui pouvait être résolu sans nécessairement passer par une révision du Traité. C’est sûrement l’aspect qui a accompli plus de progrès au cours de ces dernières années et qui peut contribuer à rendre plus efficace l’action de la PESC. Par conséquent, comme il fallait s’y attendre, on a suivi cette conception à Amsterdam, en décidant aussi bien de renforcer la Troïka (Commission, Présidence, Secrétariat) que la Présidence même.

- En troisième lieu, la représentation extérieure (le fameux numéro de téléphone demandé par Kissinger) et la continuité institutionnelle à confier alternativement à la Commission ou à un Secrétaire Général ou alors à un Mr/Madame PESC: ce point très controversé pouvait représenter un saut qualitatif dans la conception de la PESC. Le fait justement d’avoir un "point de référence" interne et externe pour la PESC a toujours été un élément central pour augmenter sa crédibilité générale. Bien évidemment, ni le secrétariat léger de la CPE ni celui du Conseil de la PESC n’ont suffi à résoudre le problème. Le résultat que l’on aurait dû obtenir était un décisif "upgrade" des compétences de l’organisme (et pas seulement de la personne) proposé à la PESC. En d’autres termes, aussi bien un Mr PESC qu’un Secrétariat Général auraient pu convenir, pourvue qu’ils aient été dotés des pouvoirs suivants: en particulier le droit d’initiative, un budget à disposition et une responsabilité générale face au Parlement européen¹³. En définitive, une sorte de Commission pour la PESC. De telles considérations n’ont jamais été prises en compte car on s’est plus concentré sur l’organisme en tant que tel (ou sur la personne) plutôt que sur ses compétences propres. On a d’ailleurs adopté la solution la plus modeste à Amsterdam en faisant du Secrétariat général du Conseil une sorte de Mr Pesc (sans pour autant adopter la version chère à Chirac) et en créant un Vice-secrétaire pour les affaires générales du Conseil. Mais un numéro de téléphone sans pouvoirs ne résoud pas le problème de l’identification de la PESC en tant qu’acteur international.

En réalité, les diverses positions idéologiques qui ont marqué tout le cheminement de la politique extérieure européenne et de sa place dans le processus d’intégration européenne, sont

de nouveau réapparues au sein des différentes propositions présentées au cours des négociations pour la Révision du Traité de Maastricht et pendant le déroulement même de la Conférence d'Amsterdam.

en premier lieu, une position minimaliste considère comme un échec le processus communautaire de la PESC et voudrait retourner au vieux système de coopération très souple et informelle;

en second lieu, une position conservatrice voudrait se limiter à corriger les insuffisances actuelles en rendant plus rationnelles les procédures et les instruments dont on dispose, afin de continuer à avancer dans le sens d'une "fusion" progressive entre le premier et le second pilier, tout en laissant certains espaces d'autonomie et de différenciation pour la PESC;

la troisième position soutient la nécessité de procéder plus rapidement au renforcement du second pilier tant par l'application du critère de flexibilité (qui reprend partiellement les caractéristiques de la méthode expérimentée dans le premier pilier avec l'Union économique et monétaire) que par une organisation institutionnelle "forte" et séparée de l'organisation communautaire.

En réalité aucune des propositions présentées ne semble suivre de façon complète l'une de ces lignes. Elles essaient toutes de concilier les diverses philosophies, ce qui a fait perdre de vue les objectifs de la politique étrangère européenne et la nécessité urgente de répondre aux défis extérieurs. En effet, à Amsterdam les plus grandes déceptions se sont manifestées à propos des faibles résultats obtenus dans le domaine de la PESC. Si l'on pense que l'une des raisons principales de l'insertion de l'art. N dans le Traité de Maastricht (qui prévoyait de le réviser cinq ans après son entrée en vigueur) reposait sur la reconnaissance de l'insuffisance du chapitre PESC, force est d'admettre un partiel échec de la Conférence d'Amsterdam sur ce point. Le renforcement du pilier "politique" de l'Union constituait, en outre, un des points centraux pour de nombreuses délégations, en particulier l'Italie qui soutenait un certain rééquilibrage entre secteur économique et politique dans l'UE. Les Allemands aussi avaient longuement soutenu la nécessité d'opérer un "sacrifice" en cédant une part de souveraineté dans le secteur monétaire contre un renforcement décisif en matière de politique étrangère et de sécurité. Il semblait en effet que l'Allemagne désirait obtenir une contrepartie française dans un secteur où Paris maintient encore une position prédominante. Mais à Amsterdam les Allemands ont de manière surprenante cherché des solutions de compromis sur ces questions, déroutant ainsi les autres délégations. Ce n'est pas tant le changement de comportement allemand mais surtout l'ampleur du recul de leur position qui a été le plus déconcertant. De ce point de vue, la décision certainement la plus grave a été d'éliminer sans même un minimum de réflexion l'application de la flexibilité au second pilier, relatif à la PESC. La décision, adoptée qui plus est en l'absence d'un vrai débat, est d'autant plus surprenante. Si l'on considère que la flexibilité existe déjà dans le secteur communautaire, à propos de l'Euro qui représente un modèle d'une importance constitutionnelle considérable, et que l'élargissement de son application devait se restreindre essentiellement à la PESC, en particulier à sa dimension de sécurité et de défense, on mesure d'autant mieux l'ampleur de l'échec du Conseil sur ce point important. Refuser d'appliquer le principe de la flexibilité à la défense, en particulier aux opérations de paix, à la coopération en matière d'armements et à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), équivaut tout simplement à reconnaître que l'on n'a aucune intention de permettre à l'Union d'acquérir une quelconque autonomie et souveraineté dans ce secteur. D'autre part, ceci rend pratiquement impossible l'intégration de l'UEO dans l'UE et l'application de l'article 5, relatif à la défense territoriale, aux pays qui font simultanément partie de l'UEO et de l'Otan.

4. Le futur de la PESC

Pour faire face à ces défis, plusieurs problèmes sont à résoudre simultanément:

- le premier - de plus en plus manifeste - est celui de la cohérence des politiques à adopter afin d'éviter d'éventuelles interférences et la dépense inutile d'énergie qui pourraient donner des effets négatifs à l'image de l'Union vue de l'extérieur: Il faudrait donc, et ce malgré la mise en place d'instruments et de structures séparées, que le système de "commandement" et de responsabilité politique soit unique. Mais on peut difficilement imaginer que ce système soit extérieur au Conseil Européen ou à son émanation directe, le Conseil des Ministres de l'Union, où les stratégies, les politiques et les mandats trouvent leur origine. De nos jours et ceci a été confirmé à Amsterdam, on ne peut envisager d'autres centres pouvant légitimement définir la politique étrangère de l'Union. Les considérations suivantes sont étroitement liées à cette conception. Pour exercer une fonction de ce type, le Conseil Européen doit agir plus en tant qu'organe politique que technique. Celui-ci doit chercher à orienter les grandes stratégies de fond de l'Union et fixer les priorités en termes d'intérêts communs. Tout le reste doit être délégué au Conseil de l'Union qui devrait s'occuper essentiellement de la mise en place de l'action et de la coordination avec les activités communautaires.

La phase d'exécution doit par contre être attribuée à d'autres organismes: la Présidence, le Secrétariat du Conseil et la Commission. C'est certainement la partie la plus délicate de la nouvelle PESC. De cette façon on obtient inévitablement plus d'efficacité et de rapidité. Ces deux objectifs pourront s'obtenir tout d'abord grâce au recours à une discipline de vote qui devrait contribuer en quelques sortes à faire naître un intérêt vital européen qui empêcherait considérablement d'invoquer l'intérêt "vital national". Mais surtout il faut favoriser une continuité de l'action en attribuant un mandat élargi à la Présidence en exercice ou au Secrétariat. Toutefois, le cadre communautaire serait incomplet et l'efficacité limitée si la Commission était exclue de la phase exécutive. Il est nécessaire que la Commission contribue à l'exécution de l'action avec l'organisme de gestion de la PESC, tandis que la coordination reviendra à la Présidence en exercice. On peut également imaginer pour renforcer la phase d'exécution, d'attribuer un rôle important au centre de planification instauré à Amsterdam, en définissant au préalable son cadre d'action. Il serait absurde par exemple qu'il agisse séparément de la cellule de planification de l'Ueo et qu'il ne fasse pas pleinement participer les bureaux analogues de la Commission. Il faudra également déterminer l'influence que les analyses et les recommandations du centre de planification auront sur le processus de décision qui en découlera. Enfin, pour que l'action soit véritablement efficace il est nécessaire que le système de financement fonctionne de manière satisfaisante. La seule solution est de faire recours, dans tous les cas d'actions communes, au budget communautaire et à la solidarité financière.

Le troisième aspect important concerne la légitimité. Il ne s'agit certainement pas de la dernière des réformes à souhaiter, mais il est évident qu'elle représente la plus difficile à réaliser. La légitimité de la PESC est considérée comme un problème secondaire alors que l'expérience de ces dernières années nous a clairement montré que le rôle de l'Union en termes de politique extérieure est clairement perçu par l'opinion publique, également dans ses aspects négatifs. C'est justement la réaction négative de l'opinion publique face à l'absence d'intervention de l'Union dans les régoins en crise qui a fait naître ce besoin urgent de modifier la PESC. La légitimité ne peut cependant se limiter à un rôle plus important du Parlement Européen (qui

peut être obtenu par le levier du budget communautaire et par les discussions sur les idées de fond de la politique étrangère européenne). Elle doit également pouvoir compter sur la participation plus directe des parlements nationaux étant donné que le processus décisionnel de la PESC est destiné à rester encore longtemps sous le contrôle du Conseil. Ceci laisse à penser que l'évolution de la PESC s'orientera probablement vers un accroissement continu du rôle du Conseil et un intérêt toujours plus grand des Parlements nationaux pour les thèmes qui intéressent beaucoup plus aujourd'hui l'opinion publique européenne. Comment refuser de ce fait un rôle plus direct des Parlements Nationaux? La solution peut consister à réunir les Commissions affaires étrangères nationales au sein d'une sorte de Chambre Déléguée qui pourrait discuter avec la Présidence semestrielle, le Secrétariat et la Commission (la nouvelle Troika) des orientations générales et du passage aux actions communes.

Procéder dans cette direction porterait inévitablement à renforcer le pilier de la PESC de manière autonome par rapport aux deux autres et surtout au premier. Et ce, également dans le cas où seraient instaurés, comme nous l'avons vu, des mécanismes automatiques de coordination. Il est en effet difficile d'envisager, compte tenu de l'expérience acquise à ce jour et de la nature particulière que représente la PESC dans le processus d'intégration, que le rapprochement de la PESC à la CE se fasse grâce à un simple processus communautaire. Cependant, le renforcement draconien de la PESC est d'une importance vitale, d'autant plus que le déséquilibre entre le premier et le second pilier risque de s'amplifier avec la création de l'Euro, qui renforcera encore plus la projection extérieure de la CE. Face à cette situation plutôt paradoxale on pourrait envisager une autre solution au moyen de l'application d'un double concept de légitimité. Celui-ci consisterait à renforcer et les mécanismes d'intégration au niveau européen (entre la PESC et la CE) et la participation plus directe des niveaux nationaux au sein de la PESC. En fait une sorte de troisième voie encore plus difficile que la voie communautaire en soi.

1. P. Taylor, *International organisation in the Modern World*, Pinter, London, 1993, pp. 49-79 et E.J. Kirchener, *Decision Making in the European Community*, Manchester University Press, Manchester, 1992, pp. 1-38.
2. S.J. Nuttal, *European Political Cooperation*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
3. R. Dehousse and J.H.H. Weiler, *EPC and the Single Act: From Soft Law to Hard Law?*, European University Institute, Working Paper EPU n. 90/1, Florence, 1990.
4. G. Bonvicini, "Der Dualismus zwischen EPZ und Gemeinschaft", in R. Rummel und W. Wessels (eds.), *Die Europäische Politische Zusammenarbeit*, Europa Union Verlag, 1978, pp. 73-96.
5. G. Bonvicini, "Mechanisms and Procedures of EPC: More than Traditional Diplomacy?", in A. Pijpers, E. Regelsberger, W. Wessels, *A Common Foreign Policy for Western Europe?*, M. Nijthoff Publishers, The Netherlands, 1988, pp. 49-70.
6. D. Obradovic, "Policy Legitimacy and the European Union", *Journal of Common Market Studies*, n. 2, June 1996, pp. 191-221.
7. G. Edwards and S. Nuttal, "Common Foreign and Security Policy", in A. Duff and Alia (eds.), *Maastricht and Beyond*, Routledge, London, 1994, pp. 84-103.
8. T. Taylor, "West European Security and Defence Cooperation" *International Affairs*, n. 1, 1994, pp. 1-16.
9. E. Regelsberger and W. Wessels, "The CFSP Institutions and Procedures: A Third Way for the Second Pillar", *European Foreign Affairs Review*, n. 1, 1966, pp. 29-54.
10. P. Robins and Alia, "European Foreign Policy: Europe The Peace Maker?", *Cambridge Review of International Affairs*, n. 2, Spring 1997, pp. 65-179.
11. C.J. Smith, "Conflict in the Balkans and the Possibility of a European Union Common Foreign and Security Policy", *International Relations*, n. 2, August 1996, pp. 2-21.
12. H. Van Den Broek, "Why Europe Needs a Common Foreign and Security Policy", *European Foreign Affairs Review*, n. 1, 1996, pp. 1-5.
13. G. Bonvicini e C. Merlini, "Il futuro della Pesc", Doc. IAI9436, Roma, 1994, pp. 1-10.