

# Rapport

## L'action extérieure de l'Union européenne : cause perdue ou dernière chance ?

**Pierre de Boissieu**

*Ancien représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne,  
ancien secrétaire-général du Conseil de l'Union européenne.*

**Tom de Bruijn**

*Ancien représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Union européenne.*

**Antonio Vitorino**

*Ancien membre du Parlement européen, ancien membre de la Commission  
européenne.*

**Stephen Wall**

*Ancien représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Union  
européenne.*

*Alexandre Malafaye, président de Synopia, remercie les auteurs de ce rapport,  
tous membres d'honneur de Synopia.*

**Septembre 2014**

L'une des carences les plus critiquées de l'Union européenne au cours de ces dernières années a été ce qui a été ressenti comme la faiblesse de son action extérieure.

Le renouvellement des dirigeants de l'Union offre l'occasion d'une amélioration significative. Le présent rapport présente une série de mesures qui peuvent être prises rapidement, sur la base du traité en vigueur, et qui contribueraient à cette amélioration.

Ce rapport a été remis le 24 septembre au Président Tusk, au Président Juncker et à Mme Mogherini.

## Introduction

Les instances dirigeantes de l'Union ont été renouvelées. Un nouveau président du Conseil européen, une nouvelle Commission, un nouveau haut représentant. La présente analyse a pour but de proposer au président Tusk, au président Juncker et à Mme Mogherini le chemin à suivre pour remédier à ce qui est souvent présenté comme l'un des principaux échecs de l'Union européenne : l'action extérieure. L'objectif de cette note n'est pas de proposer des politiques, encore moins une politique extérieure de l'Union, mais d'analyser les ressorts et la mécanique qui faciliteraient la définition et la mise en œuvre de telles politiques. Cette analyse se veut réaliste : même si l'Union ne possède pas toutes les caractéristiques d'une puissance, elle en détient certaines compétences et attributs ; le traité est peut-être insatisfaisant, mais il faudra dans un avenir prévisible construire sur cette base et il est possible de l'appliquer mieux qu'il ne l'a été ; s'il est facile de dénoncer les États membres et d'y voir le frein à une politique plus unitaire, ces États perdureront et ils demeureront des acteurs importants des relations internationales.

## I. Le constat

Qu'aurait dû être, que devrait être l'action extérieure de l'Union ? En vertu du traité (articles 21 et 22), l'action extérieure de l'Union, sa force et sa cohérence, devaient résulter de la synthèse et de la mise en œuvre combinée de tous les moyens d'action utiles, moyens de la "Communauté" et moyens des États. Cette synthèse devait en conséquence être effectuée et décidée en dernier ressort par le Conseil européen, à la fois Conseil au niveau le plus élevé (et dans cette mesure-là en mesure de décider des instruments communs) et réunion de chefs d'État ou de gouvernement conservant leurs compétences nationales (et donc compétents pour engager les moyens proprement nationaux).

Ces moyens sont considérables et il serait fastidieux d'en dresser une liste. L'Europe est potentiellement ou virtuellement une puissance. Elle est aux premiers rangs dans le monde par son commerce extérieur, sa coopération avec les États tiers et son aide au développement, ses places financières, sa participation au progrès de la science et de la technologie, son histoire et son expérience des affaires, sa richesse économique et culturelle. Mais il y a deux ombres au tableau. La première est la réduction dans tous les pays européens des moyens consacrés à la défense, leur grande disparité entre les États membres et, au moins autant que leur montant absolu, leur utilisation imparfaite et le manque de complémentarité entre pays européens. Il résulte de cette évolution l'impression plus ou moins diffuse que l'Europe s'est résignée au *soft power* et notamment au *soft power* économique. La seconde est la mauvaise utilisation des moyens alloués à l'Union pour mettre en œuvre des actions de politique étrangère de grande ampleur. Malgré une augmentation récente, le budget européen alloué à la Politique étrangère et de sécurité commune (Pesc) reste faible ; mais la lacune la plus sérieuse est le manque de coordination et de complémentarité avec les moyens propres des États membres et avec les ressources importantes (près de 6 Mrds d'euros) que le budget de l'Union consacre chaque année à des actions de coopération avec les pays tiers.

Ces moyens ne sont donc que virtuellement et statistiquement ceux de l'Union. Ils ne sont pas "mis en commun" ni même gérés de manière coordonnée, mais utilisés séparément et parfois de manière contradictoire par les différents acteurs. En outre, l'action collective n'est que rarement le cadre dans lequel s'inscrivent les actions nationales ; elle est le plus souvent résiduelle et parfois même purement symbolique (cf. l'action commune à l'égard de la Libye).

Le bilan est contrasté.

- Du côté positif, il faut par exemple retenir le rôle joué par l'Union pour stabiliser la situation dans les Balkans occidentaux ; mais, tout autant peut-être que la conséquence des actions ponctuelles de l'Union, ces évolutions, encore imparfaites, s'expliquent par la volonté de ces pays d'adhérer le moment venu à l'Union européenne. En second lieu, il convient de rappeler que, dans les années 2000-2010, une vingtaine d'actions communes ont pu être menées : ces actions communes, de courte durée et d'ampleur réduite, ont été des succès, mais aucune action commune nouvelle digne de ce nom n'a été menée depuis 2009. Enfin, le rôle de l'Union dans les négociations avec l'Iran s'est révélé utile ; peut-être était-ce aussi parce que le Haut représentant a pu agir sur la base des orientations tracées par trois États membres seulement.

- Il y a eu aussi des aspects moins positifs. Ainsi, l'Union n'a-t-elle plus qu'un rôle résiduel au Proche-Orient, paralysée par ses désaccords internes, soucieuse d'emboîter le pas à la politique américaine, sans stratégie ni politique dans cette région ; elle paraît vouée à rester cantonnée dans son rôle d'autorité morale et de pourvoyeur de fonds. Mais le grand échec de l'Union, ce qui a été ressenti comme le grand échec, a été la gestion des crises les plus graves, car celles-ci ont frappé l'Union au cœur même de ses désaccords et de ses contradictions. La seule crise bien gérée a été celle de la Géorgie en 2008. Mais l'affaire irakienne de 2003 a laissé des traces profondes. L'Union, malgré un tardif accommodage de façade, s'est déchirée sur la Libye. L'affaire ukrainienne donne une impression d'improvisation, d'hésitations, de compromis de circonstance.

Le bilan n'est donc pas nul. Mais l'opinion publique retient principalement les échecs et les limites de l'action extérieure de l'Union. L'impression prévaut que l'Union ne dispose en dernier recours que de deux instruments, deux instruments qu'elle manie à plus ou moins bon escient : les sanctions et l'élargissement, politique "interne" de l'Union dont les effets positifs externes, c'est-à-dire la stabilisation des pays candidats, a souvent pour corollaire des conséquences moins positives difficilement acceptées à l'intérieur de l'Union. Entre les deux, il n'existerait qu'un espace de désaccords, de compromis boiteux et d'impuissance. Ce sentiment globalement négatif est renforcé par l'impression d'une disproportion criante et croissante entre ce que l'Europe serait en mesure de faire, et ce qu'elle fait effectivement, par l'impression diffuse que "Bruxelles" est moins un centre de pouvoir que le lieu d'affrontements entre États européens. En résumé, l'Europe a bien un poids, mais elle n'est pas une force.

## II. Les causes

Il serait vain de chercher une cause unique à la faiblesse relative de l'Europe. Ces causes sont multiples, politiques, juridiques et mécaniques. Une action extérieure forte doit reposer sur quatre piliers : la volonté d'agir pour la défense et la protection de ses intérêts ; l'acceptation de cette action par tous ou au moins par un nombre critique d'États membres, c'est-à-dire l'existence d'un consensus et d'une solidarité active ; la capacité de décider, c'est-à-dire un leadership et une chaîne de commandement ; la mise en œuvre des moyens nécessaires à l'action.

### A. La volonté de faire

L'origine première de la faiblesse européenne est, bien entendu, l'absence de ce qu'il est convenu d'appeler "la volonté politique", c'est-à-dire une incapacité collective à déterminer et à défendre précisément l'intérêt commun. Le traité permet l'action : il n'y contraint pas et, sauf exception, ne préjuge pas le contenu des politiques. Tous les acteurs européens prétendent vouloir une

Europe forte ; pour la plupart, ils n'ont cependant pas accepté de dégager les moyens nécessaires et/ou la voie nécessaire pour y parvenir. Alors, le veulent-ils vraiment, le veulent-ils tous ?

Les États traditionnellement les plus actifs en politique étrangère ont voulu utiliser le cadre commun principalement pour faire prévaloir leurs vues et pour pouvoir bénéficier ainsi des moyens et instruments d'action de l'Union et d'un affichage européen. Mais, par conviction ou par volonté de détenir chacun pour ce qui le concerne la vérité sur la position à adopter, c'est-à-dire sur l'importance relative des intérêts en présence, ils n'ont pas vraiment accepté pour eux-mêmes les conséquences de cette politique, c'est-à-dire le partage du pouvoir et la nécessité d'accorder parfois la priorité à l'intérêt commun sur leurs intérêts nationaux. Lorsqu'ils utilisent l'enceinte européenne pour recueillir le soutien des uns malgré les autres ou même des uns contre les autres, ce qui est souvent le cas, les soi-disant grands États contribuent davantage à une lutte d'influence au sein de l'Europe qu'à l'affirmation de l'Europe dans le monde. Ils ont ce faisant renoncé en fait à exercer une influence véritable, en accordant par exemple une préférence systématique à la règle de l'unanimité, règle qui confère un droit identique à tous les États, quels que soient leur engagement et les intérêts en cause.

Les États moins actifs ont utilisé la *Pesc* pour éviter les cavaliers seuls des "Grands", avoir un droit à la parole qui leur permette de faire valoir leurs intérêts et pouvoir être à tout le moins représentés dans les discussions sur les principales questions internationales : objectifs non seulement normaux, mais légitimes. Mais ils ont bien souvent contribué eux aussi à l'affaiblissement du système : on ne peut pas vouloir participer à la décision mais, s'agissant de quelques-uns, ne pas contribuer aux moyens ; on n'œuvrera pas à l'édification d'une politique vraiment européenne en apparaissant trop souvent simplement comme les porte-parole de tiers ; on n'incitera pas ceux des États membres qui disposent ou croient disposer encore des moyens de la souveraineté à se rallier à une position commune, en faisant tout pour ramener celle-ci au niveau du plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire bien souvent à presque rien.

## **B. L'absence de centre de décision et de chaîne de commandement**

L'action de l'Union est relativement efficace lorsque les intérêts sont concordants, au moins lorsqu'ils ne divergent pas. Mais dès lors que l'intérêt commun cesse d'être clair, l'action n'est possible que s'il existe un centre et une mécanique de proposition et de décision, mécanique qui incite les États à sortir de la gestion au jour le jour. Tel n'est pas le cas.

Le Haut représentant a autorité sur le SEAE, mais le budget à sa disposition est dérisoire. Dans le domaine proprement politique, le Haut représentant n'a pas non plus de pouvoir de décision : celui-ci appartient au Conseil. Il est certes, en tant que Haut représentant comme dans sa capacité de président du Conseil, chargé de la mise en œuvre et de l'exécution des politiques. Encore faut-il que de vraies décisions aient été prises. Il souffre enfin d'une erreur de construction initiale : nul ne peut être de manière crédible en même temps membre de la Commission, remplaçant de Solana comme haut représentant, président du Conseil des affaires étrangères et, à ces titres, entretenir un dialogue permanent avec tous les États membres, établir les contacts nécessaires avec les tiers, participer aux réunions internationales.

Le conseil des affaires étrangères a été lui aussi soumis à des contraintes. L'action extérieure est de moins en moins l'affaire exclusive des ministères des Affaires étrangères. Ceux-ci sont un rouage important, mais ne sont qu'un rouage d'une structure de pouvoir qui, dans tous les États, réunit les rênes du pouvoir dans la main des chefs d'État ou de gouvernement. Le traité a ignoré une réalité confortée par l'expérience : sur les sujets les plus importants (l'intervention en Irak, l'affaire géorgienne ou ukrainienne, l'intervention en Libye, etc.), le pouvoir des États est au

Number 10 Downing Street, à l'Elysée, à la Chancellerie, etc... Le Conseil des affaires étrangères est parfois une structure de proposition au Conseil européen, de temps à autre une instance de gestion. Mais la réunion ou la juxtaposition de 28 auxiliaires de pouvoir ne pouvait suffire à transformer le Conseil des affaires étrangères en un pouvoir réel : il n'est pas un organisme décisionnel à la mesure des moyens potentiels de l'Europe. Il est, au sens du traité, un Conseil de la Pesc, conseil qui s'est établi en marge et dans une certaine mesure au détriment de l'unité de l'action extérieure de l'Union.

Les chefs d'État ou de gouvernement, de leur côté, n'ont jamais vraiment fait crédit au SEAE ni au Haut représentant. Ils ont considéré la nouvelle structure comme un démembrement des ministères des affaires étrangères, peut-être utile pour les ministres nationaux, mais non comme une instance d'intégration des politiques ni même de préparation de leurs décisions.

Ils ont certes, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, approuvé des pages entières de conclusions, souvent sans même les avoir lues, avec un seul objectif : éviter ce qui peut gêner, mais sans espoir ni volonté de définir ensemble une politique. Depuis le traité de Lisbonne, le Conseil européen n'a jamais eu de vraie discussion sur les conséquences de l'élargissement, sur les relations avec les États-Unis ou la Russie, sur les partenariats dits stratégiques avec l'Inde ou la Chine. Il n'a jamais vraiment analysé les tenants et aboutissants de la politique dite de voisinage. Les seules vraies discussions ont eu lieu lorsqu'il a été question de sanctions (Iran, Libye, Syrie, plus récemment Russie) car c'est à cette occasion que se manifestent visiblement et publiquement les divergences d'intérêts entre les États. Mais, même dans ce cas, la question stratégique n'est abordée qu'en passant et par un biais marginal. A-t-on suffisamment pesé les conséquences de l'intervention occidentale en Libye ? A-t-on mesuré la part de responsabilité que portent l'Union européenne et sa politique de voisinage ambiguë et mal conçue dans le développement du conflit ukrainien ?

Ces discussions n'ont pas lieu parce que la structure n'est pas en mesure de les préparer utilement. Elles n'ont pas lieu parce que les États, et surtout les principaux d'entre eux, utilisent la tribune davantage pour pousser les pions nationaux que pour participer à une réflexion commune. Elles n'ont pas lieu enfin parce qu'il y a des sujets qui fâchent, des thèmes que chacun estime préférable de ne pas aborder. Comment par exemple concevoir un "partenariat stratégique" avec l'Inde en sachant que l'Union n'a pas de position agréée sur la réforme du système des Nations unies ou sur la conclusion éventuelle d'un accord de coopération nucléaire et qu'elle n'est pas, en tant que telle, un acteur important dans le subcontinent indien, trois thèmes qui sont, pour l'Inde, les questions "stratégiques" ? Comment dans ces conditions s'étonner que les Indiens s'adressent de préférence à Berlin, Londres ou Paris ? L'Union est-elle vraiment, en tant que telle, un partenaire stratégique pour les États tiers ?

Certes, il y a des exceptions. Le règlement de l'affaire géorgienne en 2008 en a constitué une. Mais les décisions avaient alors été prises en-dehors de la structure européenne ou malgré elle, elles s'apparentaient davantage à un coup de force qu'à une politique élaborée en commun.

### **C. La politique étrangère en dehors du système institutionnel**

Le traité de Maastricht avait essayé d'organiser l'intégration des moyens et procédures permettant l'action extérieure en organisant une forme de complémentarité entre ce qu'il est convenu d'appeler la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale. Le traité d'Amsterdam a poursuivi le même objectif en donnant au Conseil, avec la création du Haut représentant, un instrument utile pour coordonner l'action des États membres dans ce qui demeurait le champ de leurs compétences. Sur cette base, des premières structures de gestion de crise furent mises en

place et elles se révélèrent assez efficaces. Ces premiers pas permettaient d'espérer des progrès ultérieurs.

Le traité de Lisbonne a fragilisé cet équilibre. L'espoir, en organisant la fusion de services différents, apparemment complémentaires mais en réalité hétérogènes (Commission, Secrétariat du Conseil, États membres), était qu'il en résulterait une intégration des fonctions et, de manière implicite, que le nouveau Service d'action extérieure supplanterait progressivement les administrations nationales. Il n'en a rien été. Les partisans de la méthode dite intergouvernementale ont tout fait pour préserver les compétences des États et faire échapper la politique étrangère aux "poisons du système bruxellois". Les tenants de la méthode dite communautaire, appuyés par la Commission et le Parlement, ont de leur côté œuvré pour mettre à l'abri du "virus intergouvernemental" les compétences et moyens de l'Union. En séparant administrativement et institutionnellement la politique étrangère des autres compétences de l'Union, le traité de Lisbonne a rompu le lien entre politique étrangère et politiques traditionnelles et moyens d'action de l'Union. Il a en outre donné le jour à une structure diplomatique particulière et parallèle, largement déconnectée des diplomaties nationales et constituant davantage un 29<sup>ème</sup> ministère des Affaires étrangères qu'un fédérateur européen. Le lien entre "Bruxelles" et les États membres est plus faible qu'il ne l'a jamais été.

Le Haut représentant aurait par exemple dû être vice-président de la Commission : depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il ne l'a été que de nom. Les auteurs du traité de Lisbonne avaient pour ambition de créer, avec le Service européen, une structure qui fasse partie intégrante et de la Commission et du Conseil : or, ce Service n'est intégré ni à la Commission, ni au Conseil, il est comme en suspension dans une forme d'apesanteur institutionnelle. Loin de concrétiser la démarche d'intégration envisagée par le traité initial, la pratique n'a cessé de s'en éloigner ; la politique étrangère et de sécurité n'est aujourd'hui guère plus que l'ancienne "coopération politique", volontairement établie à l'époque en dehors des institutions et dépourvue de capacité décisionnelle.

#### **D. Les fautes de construction**

Le Service d'action extérieure aurait dû être une structure de centralisation de l'information et de l'analyse et un coordonnateur de l'action des différents acteurs, communautaires ou nationaux. Lorsqu'il remplit ce rôle, il se montre relativement efficace : ainsi, la coordination des représentations européennes dans les États tiers a-t-elle souvent été améliorée grâce à l'action des délégations de l'Union. Mais le SEAE souffre d'une erreur d'origine : il a été construit sur le modèle d'un ministère des affaires étrangères traditionnel (ce qu'il ne peut pas être) et avec tellement de considération pour des préoccupations contradictoires qu'il en est résulté un organigramme aberrant, pléthorique, une prolifération des directions générales et des centres dits de décision, des filières parallèles, une absence criante de structure hiérarchique claire et de véritable chaîne de commandement. Au lieu de s'appuyer sur des services existants (au Secrétariat général du Conseil et surtout à la Commission) pour assurer la liaison, la complémentarité et la coordination des différents services et des différentes actions, le SEAE a plus ou moins "doublonné" tous ces services.



### III. Actions à entreprendre : un décalogue

Nous présentons des suggestions d'action à traité constant, c'est-à-dire des décisions qui pourraient être prises immédiatement. Certes, ce traité est imparfait ; il l'est d'autant plus que les acteurs ont refusé de l'appliquer ou y ont renoncé. Car beaucoup de progrès peuvent et doivent être faits sans avoir à changer les bases juridiques de l'action. Les propositions ci-après se bornent à recommander simplement la bonne application du traité et à préconiser des mesures permettant d'aller dans le sens d'une nécessaire intégration.

1. Intérêts nationaux et intérêt commun : "L'Union définit et mène des politiques communes et des actions... afin de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité"

Il ne pourra pas y avoir de décision forte de politique extérieure sans identification et accord sur les intérêts communs. Cette analyse n'existe pas, au-delà du discours convenu et toujours interchangeable sur la défense des valeurs, la stabilité du voisinage, la nécessité de la démocratisation, l'intérêt de la coopération, etc. Dans beaucoup de domaines, sur bien des questions, les intérêts et positions des États membres ne concordent pas et sont même parfois opposés. Il n'y a rien là que de naturel et de normal. Il est vain et au demeurant souvent fallacieux de considérer ces intérêts comme des "égoïsmes nationaux". L'analyse ne doit pas ignorer ces intérêts spécifiques, au contraire. Elle doit pouvoir montrer que, au-delà de ces intérêts particuliers, il est possible de mettre en œuvre une politique qui non seulement corresponde à l'intérêt de tous, mais qui aussi y corresponde mieux. En résumé, l'intérêt commun ne se présuppose pas : il se détermine. Cela suppose que l'analyse correspondante soit précise et concrète, qu'elle puisse bénéficier de toutes les sources d'information utiles (Commission, États membres, etc.), dans tous les domaines et sur toutes les questions.

Le Conseil européen du mois de juin 2014 a par exemple décidé que la dépendance énergétique de l'Union vis-à-vis de la Russie devait être réduite. Cette proclamation ne pourra devenir une politique que lorsque toutes les conditions et toutes les conséquences en auront été identifiées puis agréées. Quelles seraient les sources d'énergie de remplacement, selon quel échéancier ? Que devraient faire les différents États membres, même ceux qui sont apparemment les moins dépendants du gaz russe, et quelles mesures compensatrices devraient-elles être prises en ce qui concerne par exemple le charbon, le nucléaire, le gaz de schiste ? Quelles seraient, en fonction des différents éléments de réponse, les conséquences de ces différentes mesures sur l'environnement ou sur la compétitivité de l'économie européenne ? Quelles inflexions faut-il apporter à la réglementation européenne et quels sont les moyens financiers nouveaux nécessaires dans le budget communautaire ? Quelles seraient les conséquences de cette "réduction" sur les relations de l'Europe avec la Russie mais aussi avec les autres pays producteurs de gaz naturel (Iran et Qatar principalement), ainsi que sur les relations de la Russie avec le reste du monde et notamment avec la Chine ? Aussi longtemps que cette analyse n'aura pas été faite et agréée dans tous ses éléments, les conclusions de juin 2014 demeureront un geste et un avertissement, mais elles ne pourront pas constituer une politique.

Il appartient peut-être au SEAE d'organiser et de conduire cette analyse. Mais le simple énoncé des questions montre qu'il ne peut le faire seul, à l'écart des services communautaires et nationaux, replié sur le seul Conseil des affaires étrangères, sans véritable implication des chefs d'État ou de gouvernement. Une telle capacité d'organisation et de coordination de l'analyse doit devenir l'objectif premier de la réorganisation du SEAE. Il doit être réorganisé comme une espèce d'équivalent européen du *National Security Council* américain, au cœur d'un dispositif commun à la Commission et au Conseil, en liaison étroite avec les services nationaux.



## 2. Un Conseil européen qui "identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union"

Les thèmes de politique extérieure ne sont le plus souvent abordés par le Conseil européen qu'à l'occasion de "crises", nous l'avons dit. Ils ne donnent pour ainsi dire jamais lieu à des discussions de fond. L'enjeu est trop souvent de retirer trois mots ou d'en ajouter cinq à un projet de conclusions plus ou moins rapidement oublié. Mais il n'y a pas eu, depuis dix ans, de véritable discussion sur les questions réellement stratégiques.

Lorsqu'elle a lieu, la discussion intervient de manière superficielle et trop tardive. Cela fait dix ans que les chefs d'État ou de gouvernement auraient dû s'intéresser aux relations avec la Russie, analyser en profondeur les différents intérêts, les espoirs et les craintes, les actions et réactions. L'affaire ukrainienne serait sans doute apparue sous un jour différent et aurait pu être traitée de manière plus visible en fonction d'un intérêt européen et moins comme une succession de réactions épidermiques à des événements mal prévus. Un compromis de rédaction ne constitue pas "une orientation stratégique".

Il conviendrait que le Président du Conseil européen prépare et organise, par exemple deux fois par an, une discussion du Conseil européen sur un sujet important. Préparer ne veut pas dire nécessairement rédiger et faire approuver des textes, au contraire. Il serait utile que les premières discussions ne donnent pas lieu à des conclusions, qu'elles permettent des échanges ouverts et approfondis. Les chefs d'État ou de gouvernement n'accepteront d'inscrire leurs propres démarches nationales dans un cadre commun que s'ils sont eux-mêmes les auteurs de ce cadre commun : ce serait la condition de politiques mieux intégrées. Ils ne le feront pas si leur participation se borne à entériner des textes au demeurant ambigus et à approuver des listes de sanctions.

## 3. Un président du Conseil européen qui "assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune"

Le rôle du président du Conseil européen dans les relations extérieures n'a pas été ce qu'il aurait dû être. Responsable à son niveau pour les questions relatives à la politique étrangère (article 22 du traité), il aurait dû être le porte-parole principal voire unique de l'Union lors des sommets ; cette place n'a cessé de lui être contestée. Il a la capacité, en tant que président du Conseil européen, d'en proposer l'ordre du jour, d'en préparer les travaux et d'en diriger les délibérations. Or, il a été peu associé par les autres institutions de l'Union aux discussions préalables et aux enjeux éventuels.

Il faudrait remédier à cette situation contraire au traité dès l'entrée en fonction des nouveaux dirigeants des institutions. Le Président du Conseil européen doit présider la délégation de l'Union lors des sommets, sur la base des orientations que lui donne le Conseil européen. Il doit être complètement et aussi précocement que possible informé et impliqué dans tous les travaux qui peuvent exiger une intervention des chefs d'État ou de gouvernement. Cela supposerait que le Président du Conseil européen puisse réellement s'appuyer sur les services compétents pour préparer ces réunions, autrement qu'en recevant deux jours à l'avance de larges extraits de Wikipédia : il conviendrait que, comme cela a été fait *mutatis mutandis* pour la crise de l'euro, le président du Conseil européen puisse se concerter régulièrement avec les principaux responsables - ici, notamment, avec le président de la Commission et le Haut représentant - pour proposer des positions, des procédures et des calendriers et qu'il constitue véritablement le sommet d'une "chaîne de commandement" à établir.

**4. Un Conseil des affaires étrangères qui "élabore la politique étrangère et de sécurité commune et prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de cette politique"**

Le Conseil des affaires étrangères a perdu beaucoup de son efficacité. Il souffre d'être séparé d'un Conseil des affaires générales lui-même en perte de vitesse. Les ministres des affaires étrangères sont plus distants des affaires communautaires depuis qu'ils ne siègent plus au Conseil européen. Les grandes questions internationales leur échappent largement. Enfin, la présidence par le Haut représentant a transformé le Conseil en une espèce de routine et de mécanique de relecture de conclusions et de déclarations.

Les ministres nationaux, certains d'entre eux au moins, poursuivent unilatéralement ou à quelques-uns des politiques nationales sans lien direct avec ce qu'aucun d'eux ne considère comme une position vraiment commune. D'autres ministres s'estiment mal informés et peu impliqués et ne sont pas réellement incités à s'engager. Le Haut représentant de son côté poursuit son action sans être toujours informé des démarches effectuées par tel ou tel État membre.

La situation dans laquelle chacun s'estime en droit de faire cavalier seul ou, alternativement, dans laquelle l'action menée "en commun" est exclusivement dans la main du Haut représentant, est appauvrissante. Le Haut représentant doit bien entendu demeurer le seul responsable de la mise en œuvre d'une décision ou d'une politique. Mais le Haut représentant ne peut pas être partout à tout moment. Il pourrait décider, avec l'accord du Conseil, de désigner un ou plusieurs ministres pour exercer une mission spécifique. Ce ministre agirait alors sous l'autorité du Haut représentant, comme mandataire de l'Union et serait épaulé par les services de l'Union, au premier rang desquels le SEAE, mais serait également soutenu par les services nationaux compétents. Une telle formule permettrait de rendre une forme de dynamisme au Conseil.

**5. Recourir davantage à la majorité qualifiée prévue par le traité : "Par dérogation au paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée..."**

Le traité (article 31) prévoit les cas dans lesquels le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée sur des questions de politique étrangère. Il ne l'a fait que très exceptionnellement et cette réserve est parfois justifiée. Mais il pourrait par exemple décider, dans les conditions prévues à l'article 31 du traité, de confier à un groupe des États membres les plus impliqués par exemple dans une action commune, d'arrêter en son nom les mesures de gestion et d'exécution nécessaires. Cette procédure constituerait le pendant de ce qu'est, en Commission, la procédure d'habilitation : elle permettrait de réduire fortement les contraintes pesant sur les mesures d'exécution tout en impliquant davantage et plus utilement les membres du Conseil.

**6. Défense : mettre en œuvre les dispositions du traité**

La coopération des États membres en matière de défense a revêtu plusieurs formes. Les opérations militaires et les missions civiles, nombreuses dans la période 2000-2009, se sont raréfiées depuis lors, sous le double effet de l'absence d'accord sur les politiques à mettre en œuvre et de la réduction des budgets et des moyens de défense dans tous les États européens : sans doute conviendrait-il de moderniser le budget consacré aux opérations militaires, budget qui, en vertu de l'article 41 § 2, ne peut être imputé au budget de l'Union et ne relève pas des procédures budgétaires établies par celle-ci. Peut-être serait-il utile de s'interroger sur l'application de deux dispositions du traité. La première figure à l'article 42, § 7 et constitue, malgré toutes les nuances et précautions de rédaction, une forme de garantie de sécurité : que signifie cette disposition, quelles en sont les conséquences, quelles mesures d'application appelle-t-elle ? L'autre disposition est celle qui figure aux articles 42 et 46 du traité, c'est-à-dire la mise en œuvre d'une

coopération structurée permanente. Ces deux articles n'offraient pas aux États membres une possibilité, ils constituaient une obligation qui aurait dû être accomplie dès la mise en œuvre du traité. Aucune de ces deux dispositions n'impose dans l'immédiat des dépenses supplémentaires. Appliquer le traité constituerait un progrès significatif.

## 7. Hiérarchiser les priorités

L'action extérieure de l'Union est par définition mondiale. Mais les intérêts propres de l'Union sont divers et les moyens mis en œuvre très inégaux. Dans de nombreux cas, l'Union reste en retrait par rapport aux États membres : cela vaut pour les Nations unies, mais également dans certains pays importants (États-Unis, Canada, Russie, etc.). Dans d'autres pays, l'Union peut s'affirmer davantage, parce que tous les États membres n'y sont pas représentés et parce que les intérêts sont principalement économiques et commerciaux. Mais il y a des régions où l'Union en tant que telle est prépondérante. Le nord de l'Afrique est à coup sûr l'une de ces régions. La proximité géographique, l'histoire, la densité des relations, la multiplicité des intérêts en cause (énergie, environnement, migrations, sécurité, développement économique, etc.) confèrent à l'Union une responsabilité particulière. Les Balkans occidentaux constituent un autre exemple. Les intérêts communs y sont évidents, les moyens d'action communs considérables et de toute nature. L'avenir de cette région dépend de décisions (perspective européenne, etc.) qui seront prises en commun par les 28. Il serait souhaitable de définir une véritable politique commune pour ces deux régions, politique qui serait élaborée sous les auspices du Service d'action extérieure sur la base de mandats précis du Conseil européen et intégrerait tous les aspects et tous les moyens de l'action.

La définition de priorités thématiques est également nécessaire : l'Union ne doit pas chercher à s'occuper de tout ; s'occuper de tout, c'est tout faire médiocrement. L'énergie est à coup sûr et depuis longtemps un thème prioritaire. La définition et la mise en œuvre d'une politique d'assistance aux réfugiés pourrait constituer le second thème prioritaire retenu par le Conseil européen.

## 8. Un Haut représentant qui contribue effectivement "par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune"

Compte-tenu des faiblesses et lacunes de la construction, beaucoup dépend de la personnalité du Haut représentant. Celui-ci doit avoir suffisamment d'autorité personnelle pour exercer pleinement ses deux fonctions de vice-président de la Commission et de président du Conseil des relations extérieures, double fonction qui doit lui permettre d'être, dans l'indispensable chaîne de commandement, le lien nécessaire entre ceux qui disposent des moyens (Commission et États membres) et ceux qui décident (Conseil européen). Il appartient à Mme Mogherini de créer cette fonction. Le crédit doit lui en être accordé, les moyens doivent lui en être donnés, par tous les acteurs, par la Commission, par le Conseil et par les États membres.

## 9. Le Haut représentant, véritable vice-président de la Commission

Le Haut représentant n'a jusqu'à ce jour été que nominalement vice-président de la Commission. Il a été bien davantage ou presque exclusivement une personnalité en charge de la "coopération politique". Le président Juncker a décidé d'une nouvelle organisation dont l'objectif est de remédier à cette situation. Le Haut représentant doit constituer une plaque tournante au sein de la Commission, afin de permettre à la politique étrangère européenne de tenir compte des priorités (variées) des politiques sectorielles et, en sens inverse, de permettre à ces mêmes politiques de s'inscrire mieux dans le cadre d'une véritable politique extérieure. L'instauration de tels liens de

coordination et de travail en commun, liens qui doivent être systématiques et réguliers, doit s'appliquer à tous les domaines de l'action extérieure (commerce, développement, élargissement, aides d'urgence) mais également aux politiques qui peuvent avoir une importance déterminante pour l'action extérieure de l'Union (énergie, immigration, etc.).

#### 10. Reconstruire un Service d'action extérieure

Le futur Haut représentant héritera d'un service mal organisé et à bien des égards désorganisé. Il conviendrait d'en simplifier la structure, d'établir une chaîne hiérarchique claire à partir du secrétaire-général et de réduire le nombre de directions-générales et de directions, de reconstituer de véritables services de gestion de crise (état-major, centre de situation, etc.). La mise en place du SEAE, en 2010, a été excessivement soumise à des considérations d'origine, origines administratives ou origines nationales, chaque État membre ou presque exigeant d'être "représenté" au sein du service, au détriment de l'efficacité. Cela est-il inéluctable ? Tout ce que l'on peut constater est que ces considérations ont beaucoup moins pesé dans l'organisation de services administratifs au moins aussi importants que le SEAE, qu'il s'agisse de la Banque centrale européenne ou du Secrétariat général du Conseil par exemple et qu'elles n'ont pas pris le pas sur l'objectif de bon fonctionnement.

\*  
\* \*

Aucune des propositions que nous vous soumettons n'est révolutionnaire, elles sont la conséquence directe d'un traité certes imparfait, mais qui n'a même pas été correctement appliqué. Les prochaines années seront décisives : persévérer dans l'erreur serait non seulement condamner la Pesc mais aussi hypothéquer l'avenir de l'Europe comme force dans le monde. Essayer de mettre en place un système institutionnel différent est impossible dans les circonstances actuelles. La seule voie ouverte est celle d'une entreprise réaliste et pragmatique de reconstruction.