

Alain LAMASSOURE

**Une politique
étrangère commune :
l'heure de vérité ?**

Le bilan de la politique étrangère européenne peut se résumer d'un mot : l'insignifiance. Si, en Europe, l'entreprise européenne a si bien réussi que la politique étrangère n'y a plus de raison d'être, hors d'Europe, en revanche, où celle-ci est plus que jamais nécessaire, la diplomatie européenne se contente de discours non suivis d'action, de financements jamais assortis de conditions. Ainsi, depuis la chute du mur de Berlin, sur les grands sujets de la guerre et de la paix, de la démocratie, du développement, rien n'aurait été différent dans le monde sans l'Union et son « club de gentils membres ». Il est donc temps pour l'Union de prendre en charge sa défense et sa sécurité. D'affirmer avec force une politique étrangère commune. De revoir sa définition des menaces. D'en finir avec l'illusion de vivre dans un monde où les conflits ne concernent que les autres. Il lui faut pour cela faire les réformes institutionnelles qui s'imposent, séparer le diplomatique du communautaire, réviser et harmoniser les politiques étrangères nationales, et repenser enfin ce qui fait l'unité de son destin.

Politique étrangère

L'union fait la force. En ce début d'un siècle qui s'annonce aussi passionnant que périlleux, où l'avènement du monde « un » (la « mondialisation ») bouleverse l'économie comme la culture et, naturellement, les rapports de force entre pays, continents et même religions, pour l'homme de la rue, la défense des intérêts et de l'identité de nos pays vis-à-vis du monde extérieur est la première raison de l'achèvement de la construction européenne. Les « Eurobaromètres » montrent que, sur le continent même, sept personnes sur dix considèrent que, désormais, l'Union européenne est le niveau pertinent pour la politique étrangère. Alors, *vox populi, vox dei* ? Curieusement, non. La situation est aussi navrante qu'étrange.

Entrer dans le ^{xxi}^e siècle*Le grand paradoxe européen*

En Europe même, entre pays européens, nous avons si bien réussi qu'il n'y a plus matière à politique étrangère. La construction d'une union politique reste imparfaite et inachevée, mais, pour quinze pays, le travail en commun a remplacé la relation diplomatique, tandis qu'une douzaine d'autres nous rejoindront bientôt. Nos ambassades bilatérales sont aussi désuètes que la vénérable Chambre des lords. C'est un triomphe : la politique étrangère a disparu.

Hors d'Europe ? C'est un désastre : la politique étrangère a également disparu, alors que, dans ce domaine, le besoin est plus grand que jamais. Et cette évanescence s'explique par les effets, ici pervers, d'une construction européenne restée à mi-chemin : nous sommes assez unis pour renoncer à des politiques extérieures purement individuelles, mais pas assez pour accepter une politique commune. Aussi la politique étrangère européenne se limite-t-elle à une panoplie limitée : elle parle et elle paye.

Diplomatie du verbe : peu de crises internationales échappent aux communiqués communs des Quinze, condamnant la violence et appelant les parties au dialogue.

Diplomatie du chèque. Ou plutôt, le chèque sans la diplomatie. Peu de pays tiers non industrialisés échappent à l'aide européenne. Qui sait qu'en Russie, en Afrique, mais aussi dans les Caraïbes, en Amérique latine et dans l'Asie du Sud-Est, l'Union est le premier donateur d'aide publique, bien avant les Etats-Unis ? Or, ce généreux donateur met comme un point d'honneur à ne pas assujettir son aide de conditions politiques trop rigoureusement interprétées. Le Proche-Orient en fournit hélas un cas d'école. L'Autorité palestinienne dépend largement de l'aide financière de l'Europe. Pourtant, celle-ci n'a sérieusement réagi ni à la campagne d'attentats-suicides, ni au bombardement par Israël des équipements publics qu'elle avait financés – sinon pour annoncer sans sourciller qu'elle en paierait aussi... la reconstruction.

Au niveau du rôle de l'Union, la conséquence est paradoxale. Si, pour les problèmes internes, le principe de subsidiarité inspire le partage

des tâches entre l'Union et les gouvernements nationaux, pour les relations extérieures, la situation est contraire : plus un problème est important, plus les Etats reprennent systématiquement leur indépendance d'action, ne concédant finalement à l'Union que les sujets mineurs, ou ceux qui ne fâchent pas. A chaque grande crise, dans chaque capitale du continent, la profession de foi est européenne, mais l'action est solitaire – et le résultat final insignifiant. Cette subsidiarité « à l'envers » est illustrée par les moyens financiers mis en œuvre : les Quinze additionnés consacrent 70 milliards d'euros à la coopération et à l'action extérieure, l'Union elle-même 9 milliards, et le budget de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) se limite à... 35 millions. C'est l'ordre de grandeur du budget d'entretien des bâtiments de la Commission européenne, et c'est moins de la moitié du budget de Défense du Costa Rica, le seul pays continental dépourvu d'armée nationale.

De manière révélatrice, les seuls domaines où l'Union exerce une influence mondiale sont ceux où ses membres ont accepté le transfert de compétences à son profit : le commerce et l'environnement. La création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est une idée européenne dont les Américains ne voulaient pas entendre parler. Tout comme le protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre. Sur ces sujets, l'Europe a une vraie doctrine, une ligne politique claire, un système de décision assez efficace, des porte-parole bien définis. Mais ailleurs, sur les grands sujets de la guerre et la paix, de la démocratie, du développement... en quoi le monde, hors d'Europe, aurait-il été différent sans l'Union et son club de gentils membres ?

La France, ou/et la Grande-Bretagne, ou/et l'Europe, ont-elles pu exercer, depuis deux ans, une influence perceptible sur les positions de l'actuelle Administration américaine ? Sur la politique russe en Tchétchénie ? Sur le monde musulman après le 11 septembre ? Sur la situation au Proche-Orient depuis la reprise de l'intifada ? Au-delà des problèmes d'actualité, avons-nous vraiment lieu d'être fiers du résultat de 40 ans de coopération privilégiée, à la fois bilatérale et multilatérale, avec l'Afrique, quand on compare le sort du continent noir à ceux de l'Amérique latine et de l'Asie ?

A défaut d'être encore capables d'agir d'un même mouvement, les pays européens ont-ils au moins avancé dans l'analyse commune des

objectifs et des moyens de leur(s) politique(s) étrangère(s) ? Hélas ! le bilan de 20 années de « coopération politique » est maigre. Nous n'osons même pas nous poser à nous-mêmes les bonnes questions. En voici quelques-unes.

– Quelles sont les menaces qui pèsent sur la sécurité de nos pays ? Sont-elles authentiquement communes ou en existe-t-il de particulières à certains de nous (notamment outre-mer) ? En 2001, la présidence belge s'est vue refuser par ses partenaires la simple rédaction d'un *Livre blanc* sur la sécurité européenne...

– Sur les autres dangers planétaires (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, mafias, crises régionales dans le Tiers-Monde, grands risques civils nucléaires, chimiques, biologiques ou génétiques, instabilités financières, etc.), quel rôle ambitionnons-nous ? Voulons-nous participer à la fixation des règles du jeu mondial ou nous accommoder de ces règles ?

– Quelle attitude avoir envers l'immigration maintenant que la libre circulation des personnes est garantie au sein de l'Union et que les effets économiques de la chute de la natalité commencent à être compris ?

– Quelles sont les frontières géographiques souhaitables pour l'Union ? A qui nos dirigeants disent-ils la vérité : aux citoyens européens quand ils leur garantissent un élargissement maîtrisé ; ou à tous les pays voisins du continent auxquels personne n'ose opposer de refus ?

Freud à la rescousse

Ces questions sont apparemment autant de sujets tabous. Or, il en va des peuples comme des individus : le fait de taire trop longtemps des problèmes de fond peut provoquer des névroses et, en tout cas, retarde le progrès. Voilà bien longtemps que les pays européens se parlent de sécurité et de défense sans se dire le fond de leur pensée, et que le non-dit est aussi de règle dans beaucoup de nos pays. Eh bien, allongeons-nous tous sur le divan ! Que chacun ose dire tout haut, pour lui-même (pour sa propre opinion nationale) et pour les autres, ses craintes, ses préférences, voire ses phobies.

– La France : onze ans après la disparition de l'Union soviétique, à quoi sert la modernisation de la force nucléaire stratégique française ? Dans quel type de crise, vis-à-vis de quelle menace prévisible, après

quelles concertations, les dirigeants français envisagent-ils désormais de brandir la menace de l'holocauste nucléaire ? Cette arme de dissuasion continue-t-elle de ne bénéficier qu'à la France, ou peut-elle servir aussi à la protection de toute l'Union ? Si oui, à quelles conditions ? Si non, nos partenaires seront intéressés de savoir que notre volonté de mettre nos destins en commun ne nous empêcherait pas de chercher à échapper seuls à un danger suprême – mais alors nous ne pourrions pas être surpris de les voir continuer à chercher (aussi) une garantie de sécurité américaine. Le prochain débat sur la loi de programmation militaire, conçue dans la perspective de « l'armée 2015 », offre au Parlement français une excellente occasion de poser enfin ces questions dérangeantes : y est-il vraiment prêt ?

– La Grande-Bretagne : plus celle-ci s'engage dans l'aventure européenne, plus elle veille à mettre sa légendaire fierté nationale au service d'un soutien inconditionnel de la politique américaine du moment. Quand les Britanniques réaliseront-ils les inconvénients de cette contradiction ?

– Les pays les plus attachés à l'Alliance atlantique : pour eux il est temps, en 2002, de se demander à quoi sert une organisation militaire conçue il y a 50 ans pour faire face au Pacte de Varsovie, alors que celui-ci n'existe plus depuis maintenant dix ans et que ses anciens membres, Russie comprise, se disputent notre amitié et même notre alliance. S'agit-il de faire face à d'autres menaces majeures ? Lesquelles ? L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a été tenue à l'écart tant de la guerre du Golfe que des opérations d'Afghanistan, alors même que les Européens étaient prêts à appliquer la clause d'engagement automatique de l'article 5. Quelle est la valeur actuelle de l'engagement de nos alliés d'outre-Atlantique envers l'Europe à l'ère du post-soviétique et du post-nucléaire ?

– Les pays d'Europe centrale et orientale : peuvent-ils préciser, pour leur part, à quelle(s) menace(s) ils pensent quand ils souscrivent cette sorte de contrat d'assurance que représente pour eux l'adhésion à l'OTAN ? Il n'est pas sûr que tous donnent la même réponse.

– L'Allemagne : elle aussi a bien du mal à s'adapter au nouveau siècle. Sous la guerre froide, le cauchemar des Occidentaux était la crainte d'une Allemagne qui cèderait aux sirènes soviétiques en troquant la

réunification contre la neutralisation. Le paradoxe est que, ayant réussi sa réunification dans l'ancrage à l'Ouest, elle est maintenant tentée par le neutralisme ! La plus grande puissance de l'Union peut-elle sérieusement annoncer qu'elle ne participera pas à une action internationale contre un « Etat voyou », même après une décision du Conseil de sécurité des Nations unies soutenue par tous ses partenaires européens ? Si c'était le cas, c'est toute notre conception de l'Union qui serait à revoir.

– Les Etats neutres : ils ont quant à eux matière à s'interroger sur le sens et la portée de la neutralité au sein de l'Union en 2002. La neutralité historique de certains pays du continent tenait à la volonté, bien compréhensible, de ne plus participer aux guerres nationales impliquant les grandes puissances européennes, ni au conflit Est-Ouest. Voilà la réconciliation franco-allemande assurée, l'Union soviétique disparue, et l'ensemble des démocraties du continent se rassemblant dans l'Union : que signifie donc aujourd'hui la « neutralité » de la Finlande ou de la Suède ? Qu'en cas de menace contre un Etat balte devenu membre de l'Union ces deux pays encourageraient de toutes leurs forces leurs partenaires européens à agir, tout en restant eux-mêmes vertueusement à l'écart ?

Shimon Pérès disait un jour : « Quand vous perdez votre ennemi, vous perdez votre politique étrangère. » Il est grand temps que les pays européens portent en terre les fantômes du XX^e siècle et osent regarder en face les dangers et les défis des temps nouveaux.

Trois propositions pour la Convention sur l'avenir de l'Europe

Voilà huit mois que la Convention sur l'avenir de l'Europe a commencé ses travaux. D'emblée, la politique étrangère s'est révélée être le domaine où la nécessité d'un progrès était la plus forte et où la difficulté serait la plus grande. Les propositions ci-dessous ont été présentées pour renouveler le débat et sortir des sentiers battus, en partant des points d'accord avant d'aborder les divergences fondamentales.

S'accorder sur une déclaration de principes

Si l'Union se dote d'une pleine compétence en matière de politique étrangère, elle doit d'abord en préciser les objectifs et les principes – et ce, vis-à-vis de ses propres membres comme du reste du monde.

En effet, le passé plaide contre nous. L'autosatisfaction permanente dans laquelle baignent volontiers les institutions européennes ne doit pas nous faire oublier les souvenirs douloureux qui polluent encore notre image dans le reste du monde. Tout en se voulant à l'avant-garde des plus hautes valeurs spirituelles et morales, ce sont les pays européens qui ont commis quelques-uns des massacres les plus épouvantables de l'histoire de l'humanité, qui ont inventé la notion moderne de génocide, qui ont érigé l'esclavage en système économique transatlantique, et qui sont partis à la conquête brutale des autres continents au mépris de la liberté, de la dignité et des intérêts des populations locales. L'union de ces pays à forte tradition colonisatrice, et très récemment réconciliés, suscite bien naturellement des réactions mitigées.

Sur notre continent même, y compris au sein de l'Union, des inquiétudes persistent, qui doivent d'autant plus être prises en compte qu'elles demeurent inexprimées. Si l'OTAN est plébiscitée alors même que s'est évanouie la menace qui avait suscité sa création, c'est parce que, sans jamais le dire, beaucoup de pays européens voient dans l'alliance américaine une garantie contre la résurgence de tout hégémonisme national en Europe.

Cette ambiguïté des relations avec les Etats-Unis est une cause permanente de paralysie de l'action extérieure de l'Union. A chaque grande crise internationale, les préjugés de nos gouvernements nationaux pour ou contre la position américaine compromettent l'analyse objective de l'intérêt commun européen. D'où l'utilité d'assortir le traité constitutionnel d'une déclaration solennelle susceptible de le compléter ou de figurer dans le préambule. Cette déclaration serait composée autour de trois engagements : la paix, l'indépendance et la solidarité.

– La paix : il faut rappeler que l'Union est née d'une volonté de paix. Sa réussite a radicalement changé la nature des relations entre ses Etats membres. La tolérance, la confiance, l'échange, le travail en commun, la solidarité, le sentiment du destin partagé ont remplacé la méfiance et le rapport des forces. L'expérience commune de ces 40 dernières années témoigne de la sincérité de cet engagement et de son profond enracinement populaire. Désormais, aucun des pays membres de l'Union n'exerce d'autorité illégitime hors de ses frontières. Mais nous

voulons aussi pouvoir aider ailleurs la cause de la paix, de la liberté, de la justice et du développement durable.

– La solidarité : continent d’origine de la plupart des pays colonisateurs, l’Europe a une responsabilité particulière envers le reste du monde. Elle entend promouvoir l’organisation d’une véritable démocratie des peuples au niveau mondial. Elle met son savoir-faire en matière d’organisation continentale à la disposition des autres régions du monde qui souhaitent développer leurs relations internes dans tous les domaines.

– Enfin, l’indépendance. Au xx^e siècle l’Europe a été victime de deux tentatives hégémoniques de la part de régimes totalitaires. Elle a retrouvé désormais sa liberté et son indépendance, et cherche à s’unir pour les préserver. Ce faisant, notre continent doit une reconnaissance historique aux Etats-Unis et à l’Alliance atlantique. Nos partenaires américains ont, plus que jamais, un rôle majeur à jouer pour la paix et la stabilité du monde. Il faut se réjouir du fait que cette responsabilité incombe à un Etat aussi proche de nous et aussi attaché à la cause de la liberté. Mais un monde stable ne peut être que multipolaire. Chaque région du monde, chaque Etat doit pouvoir s’exprimer, défendre ses intérêts, apporter sa contribution à l’œuvre commune d’un développement équilibré et durable. L’Union veut être attentive à chacun et en mesure d’apporter partout son expérience et ses moyens propres dans le cadre de la légalité internationale. Elle entend décider seule de son organisation, de son contenu, de sa composition, de ses objectifs politiques et de ses alliances. Clin d’œil amusant de l’Histoire, la Constitution des Etats-Unis a été précédée d’une déclaration d’indépendance envers la puissance européenne alors dominatrice, la Grande-Bretagne. Deux siècles plus tard, en se dotant d’une Constitution, l’Europe unie a besoin, elle aussi, de déclarer son indépendance – vis-à-vis des Etats-Unis.

Commencer par la répartition des rôles

Au sein de la Convention comme en dehors d’elle, les débats sur la politique étrangère européenne tournent en rond parce qu’ils se concentrent sur les *institutions* en faisant l’impasse sur les *sujets* à traiter. Alors que, sur la vie interne de l’Union, les réflexions ont été plus fécondes parce qu’on a mis les bœufs devant la charrue : on s’est

mis d'accord sur les compétences à confier à l'Europe avant de préciser quelles autorités et quelles procédures seraient mises en œuvre, répondant ainsi au « quoi ? » avant de traiter le « qui ? ».

Appliquée aux relations extérieures, cette approche aurait un premier mérite : elle ferait apparaître en pleine lumière que ces relations – celles de l'Union, comme celles d'un Etat – ne se résument pas à la « grande » politique étrangère, c'est-à-dire à la diplomatie des crises, loin de là !

Pour simplifier, on peut distinguer six catégories de sujets :

1. La *coopération bilatérale*, que beaucoup de pays membres entretiennent avec des pays tiers. Chacun s'accordera sans peine pour que ce legs heureux de l'histoire soit préservé.

2. La *politique de coopération de l'Union elle-même* pose deux questions : faut-il la coordonner systématiquement avec les politiques nationales ? Evidemment oui – or cela n'a guère été le cas jusqu'à présent. Et, en cas de besoin, souhaite-t-on mettre cet outil (avec un budget de 9 milliards d'euros) au service d'une action proprement politique de l'Union ? Poser la question c'est y répondre : personne ne peut plaider sérieusement pour que les aides considérables données dans les Balkans, à Jérusalem, en Algérie, en Côte-d'Ivoire ne servent pas directement la cause de la paix et des droits de l'homme. Or, malgré l'action personnelle du commissaire Chris Patten, l'essentiel du budget extérieur de l'Union est géré comme des « bonnes œuvres » de la Commission, qui veille jalousement à ce que les « méchants » ministres nationaux ne viennent pas polluer sa vertueuse coopération « désintéressée ».

3. Viennent ensuite les *grandes organisations ou négociations internationales* sur des sujets économiques, sociaux, environnementaux ou techniques : commerce (Organisation mondiale du commerce), finances (Fonds monétaire international, G7/8), environnement (Kyoto), transports (Organisation de l'aviation civile internationale, Organisation maritime internationale), télécommunications, etc. Dans ce domaine, il ne devrait pas être très difficile de se mettre d'accord pour admettre le principe que « la compétence interne entraîne la compétence externe » : là où l'Union a reçu compétence dans l'espace intérieur, elle doit être en charge des relations extérieures corres-

pondantes, et réciproquement. La première application de ce principe inattaquable doit concerner la monnaie : rien ne justifie plus que les pays membres de l'euro n'aient pas de représentation commune dans toutes les instances monétaires internationales, à commencer par le FMI et le G7/8. Dans les cas, qui subsisteront toujours, de compétence mixte, le bon sens devrait conduire à adopter un système de décision plus rapide qu'aujourd'hui (il faut en moyenne sept ans pour faire ratifier un accord d'association entre les Quinze...) et à s'accorder pour avoir une représentation unique dans les négociations avec les pays tiers. C'est déjà le rôle que remplit, avec succès, le commissaire en charge des Relations commerciales.

4. Il faut évoquer également les *grands sujets orphelins*, au sens des « maladies orphelines » qui n'intéressent pas les laboratoires pharmaceutiques parce qu'elles sont trop rares. Je pense aux grands sujets de long terme, qui échappent à l'actualité médiatique, mais qui sont importants pour notre sécurité ou nos intérêts : la sécurité nucléaire dans l'ex-Union soviétique, l'enjeu stratégique du pétrole dans le Caucase, l'épuisement des matières premières rares, etc. Aujourd'hui, aucun de nos Etats ne s'y intéresse. Il n'y aurait que des avantages à confier expressément à l'Union le rôle d'une vigie, en charge de la détection de ces dangers ou de ces enjeux, et de la proposition d'une stratégie commune – qui, selon son contenu, relèvera des règles de compétence définies par ailleurs.

5. On en arrive aux *crises internationales de faible intensité*, pour lesquelles l'Union peut être un acteur important, voire prépondérant. Le principe en a déjà été retenu dans les traités d'Amsterdam et de Nice, et la pratique a commencé de s'esquisser au Kosovo et en Macédoine. La question posée est ici celle de la capacité de mobilisation rapide des moyens (financiers et militaires), des procédures de décision et du choix de l'autorité en charge. Nous ne sommes pas forcément condamnés à mettre six mois pour engager 2 millions d'euros et à faire voter chaque parlement national pour envoyer sur le terrain quelques centaines de « Casques bleus » prélevés sur la future Force de réaction dite « rapide ».

On constate ainsi que, pour ces cinq catégories de sujets, les décisions nécessaires sont soit déjà prises, soit relativement faciles à prendre, parce qu'elles ne posent pas de problème de fond. Il est demandé aux

chefs de gouvernements de forcer la main de leurs ministres techniques, ainsi que... d'oser donner des instructions politiques fermes à la Commission sans abandonner leurs prérogatives propres. Si déjà un accord se fait sur ces cinq catégories, le progrès sera considérable : une Union parlant d'une seule voix au FMI comme à l'OMC, usant de ses capacités financières et techniques pour exercer une vraie influence politique, engageant des stratégies énergétiques et environnementales à moyen terme, et capable de mobiliser en quelques semaines l'argent et les hommes nécessaires pour des opérations de maintien de la paix, modifierait déjà les équilibres internationaux.

6. La catégorie ultime est celle des *crises majeures*. Celles qui impliquent le Conseil de sécurité des Nations unies et le partenaire américain, et qui peuvent déboucher sur des opérations militaires lourdes. Là, ce sont les chefs de gouvernements eux-mêmes qui en ont aujourd'hui la charge. Et c'est à eux que doit être posée la question de confiance : au-delà des déclarations lénifiantes, que sont-ils vraiment prêts à faire ensemble ? On peut imaginer plusieurs niveaux de travail en commun :

- aujourd'hui, celui-ci se résume à un échange permanent d'informations et d'avis ;
- le degré suivant consisterait à rechercher systématiquement une position diplomatique commune. Les grands dirigeants ne cessent de dire que c'est leur objectif constant. Ils vont avoir une occasion unique de mettre leurs actes en accord avec leurs promesses : à partir du 1^{er} janvier prochain, quatre des cinq grands pays de l'Union siègeront au Conseil de sécurité, l'Allemagne et l'Espagne étant provisoirement aux côtés des membres permanents que sont la Grande-Bretagne et la France. L'Allemagne assurera même la présidence en février 2003, à un moment crucial pour le dossier irakien. Ces quatre « grands » pourront montrer comment ils se coordonnent et tiennent compte de l'avis de leurs partenaires. S'ils n'y parvenaient pas ou, pire, s'ils ne le cherchaient pas vraiment, il serait inutile de continuer à dissenter gravement sur la fusion des fonctions exercées actuellement par Javier Solana et Chris Patten ;
- s'ils y parvenaient, alors pourrait être envisagée l'étape supérieure : la mise en place d'un système de décision et de mobilisation des moyens qui permette à l'Union d'agir effectivement au nom des Etats

et à leur place. A défaut, pourrait être au moins accepté le principe d'une procédure d'urgence de décision commune en cas de crise majeure concernant un Etat membre : aujourd'hui, si une action terroriste de grande envergure frappait Paris, Berlin ou Londres, nous serions aussi incapables d'agir ensemble que nous l'avons été après le 11 septembre – ce qui serait proprement scandaleux.

Un cheminement en trois étapes

Pour progresser dans la mise en œuvre de cette diplomatie commune, le réalisme commande sans doute d'adopter une démarche comparable à celle du traité de Maastricht pour l'Union économique et monétaire : fixer l'*objectif* – l'unité de la politique étrangère ; préciser les *conditions* politiques et techniques ; définir les *organes et le système de décision* ; enfin, établir un *calendrier* raisonnable, qui pourrait être construit autour de trois phases.

1. La première phase serait celle de *la séparation du diplomatique et du communautaire*. Le premier pas nécessaire consistera à distinguer le « Conseil de politique étrangère et de sécurité », constitué des responsables nationaux de la diplomatie, du « Conseil affaires générales », auquel les Etats membres seront représentés par des ministres *ad hoc*. Voilà déjà plusieurs années que l'idée est évoquée dans tous les projets de réforme du Conseil.

Cela acquis, la politique étrangère, de sécurité et de défense pourra alors entrer dans des procédures de décision de type communautaire, adaptées à ces sujets particuliers, et non plus « intergouvernemental ». Une seule autorité (Haut représentant du Conseil ou vice-président de la Commission, la même personne exerçant les deux fonctions) peut concentrer la gestion des crédits de relations avec les pays tiers et assurer la représentation extérieure de l'Union. Toutefois, à ce stade, l'essentiel des décisions continueront de se prendre à l'unanimité. Et en cas de décision à la majorité, les Etats minoritaires garderont la possibilité de ne pas participer à l'action commune.

Dès cette première phase, de manière hautement symbolique, les ambassades et consulats bilatéraux que les Etats membres entretiennent les uns chez les autres seront transformés en représentations économiques et culturelles. Un « Centre européen des hautes études

diplomatiques » sera créé. Il assurera la formation permanente commune des diplomates européens, ainsi que le complément de formation initiale des futurs diplomates.

Un *Livre Blanc sur la sécurité de l'Europe* précisera les menaces qui pèsent sur le continent européen et proposera les grandes lignes d'un dispositif militaire, industriel et diplomatique pour y faire face, en liaison avec l'élargissement et la réforme de l'OTAN. Les « Casques bleus » fournis aux Nations unies par les Etats membres seront prélevés sur des unités européennes, telle la Force d'action rapide.

Pendant cette phase et tout au long de la suivante, une Assemblée parlementaire mixte, Parlement européen-parlements nationaux, se réunira deux fois par an pour participer aux orientations politiques et veiller au contrôle démocratique de l'ensemble du processus.

2. La deuxième phase serait celle des *politiques harmonisées*.

Il s'agira désormais de parvenir systématiquement à des positions communes. La majorité qualifiée deviendra la règle de droit commun pour la prise de décision. Les Etats minoritaires seront alors obligés d'appliquer les actions communes, à la seule exception de l'engagement effectif de forces armées en dehors du cadre juridique et politique des Nations unies. Dans toutes les enceintes internationales, sur les sujets de compétence de l'Union, les voix des Etats membres s'exerceront dans le même sens.

La représentation des Etats au sein du Conseil de politique étrangère ne se limitera plus aux membres des gouvernements, mais elle pourra s'ouvrir aussi à des parlementaires nationaux, sans changement des droits de vote, de manière à élargir la consultation et le débat avant la décision. Les moyens consulaires nationaux ouverts dans les pays tiers seront fusionnés. Les échanges de diplomates se développeront de manière systématique pour édifier peu à peu un esprit commun.

Un texte-cadre de programmation militaire commune définira la doctrine de défense de l'Union et prévoira l'affectation progressive des moyens nécessaires en personnel et matériel. Les divers corps européens ou plurinationaux existants parmi les Quinze (Eurocorps, Eurmarfor, Force d'action rapide, etc.) fusionneront dans une « Force armée européenne commune ». Le financement de l'effort commun

relèvera du budget communautaire, ou sera réparti équitablement entre tous les Etats de l'Union conformément aux règles de celui-ci.

3. La troisième phase sera celle de *l'unité de destin*.

Elle suppose que, parallèlement, la future Constitution dotera l'Union d'une véritable autorité politique spécifique (président ou gouvernement de l'Union), distincte du collège des dirigeants nationaux, mais ayant la même légitimité démocratique et soumis au même type de responsabilité politique que ceux-ci. A défaut, il ne serait pas possible d'aller au-delà de ce qui est décrit dans la deuxième phase.

La politique étrangère de l'Union se substituera alors aux politiques nationales dans tous les domaines de compétence de l'Union. En particulier, l'Union se substituera aux Etats membres pour tous les accords de défense et les traités d'alliance, tels que celui de l'OTAN. Tous les Etats membres auront l'obligation d'appliquer toutes les décisions communes, y compris la participation au recours à la force. Les ambassades des Etats membres dans les pays tiers seront fusionnées partout au sein d'une représentation diplomatique commune.

Dans celles des organisations internationales dont les compétences concernent l'Union, celle-ci aura désormais une représentation et un droit de vote uniques, à commencer par le Conseil de sécurité. L'Union assortira ce geste historique d'une proposition de réforme des Nations unies et des grandes organisations internationales, afin d'encourager sur les autres continents la constitution d'autres groupements régionaux comparables à elle.

Le président ou « Premier » de l'Union sera le chef des forces armées de l'Union. Celle-ci sera dotée du pouvoir de mobilisation des citoyens pour la défense de son territoire. Cela comporte l'entretien de forces armées permanentes, la mobilisation temporaire de moyens spécialisés, voire la conscription exceptionnelle des citoyens de l'Union. Les forces stratégiques, y compris nucléaires, les moyens d'observation et les services de renseignements des Etats membres seront placés sous l'autorité politique européenne.

Chaque Etat conservera une armée propre, remplissant les fonctions d'une garde nationale : contrôle de l'air et des frontières terrestres et maritimes, protection civile, protection des sites sensibles et opé-

rations antiterroristes, entraînement des réservistes. Le Parlement européen assurera pleinement le contrôle démocratique de la politique étrangère, de sécurité et de défense commune, chaque Parlement national contrôlant la mise en œuvre dans son champ de compétences juridiques et géographiques.

Comme pour l'union monétaire, il est raisonnable d'ouvrir à ceux des Etats membres qui le souhaiteraient la possibilité de différer leur participation à la deuxième et à la troisième phase. En revanche, ils ne pourraient pas s'exonérer d'une participation à l'harmonisation des politiques nationales et au financement des efforts communs (phase II).

Il reste à fixer le calendrier. La marche vers l'union monétaire l'a montré : une réforme aussi importante nécessite d'être échelonnée sur un délai raisonnable, ni trop court du fait de sa complexité, ni trop long pour conserver la dynamique indispensable : entre six et dix ans environ. La meilleure solution serait de caler le calendrier sur celui des élargissements à venir. La plus grande partie des propositions de la première phase ne nécessitent pas de révision des traités et ne comportent aucune disposition irréversible. Elles pourraient donc être mises en œuvre dès le début 2004, après la ratification des traités du prochain train d'adhésion. La deuxième phase pourrait être engagée vers 2007, date cohérente avec le calendrier prévisible du train d'adhésion suivant, dont les participants seraient ainsi invités à entrer directement dans la phase II. Le dispositif final pourrait entrer en vigueur au moment de l'élargissement ultime de l'Union, qui pourra concerner notamment les pays de l'ex-Yougoslavie, et dont la date reste à fixer – vraisemblablement entre 2009 et 2012. Il est d'ailleurs tout à fait logique d'attendre l'achèvement de la construction géostratégique avant de mettre en place les instruments d'une politique commune à cet ensemble.

Ce faisant, on ne peut pas dire que le voyage aura été fait à marches forcées : en 2009, 20 ans se seront écoulés depuis la chute du mur de Berlin, l'Europe de l'Ouest aura 30 ans d'expérience en matière de « coopération politique » (!), la Communauté européenne aura dépassé son demi-siècle, et la génération née après la guerre passera le flambeau à celle qui est née après mai 1968 ! Alors même que l'histoire de l'humanité connaît une période d'accélération prodigieuse, pendant

cette période où l'Europe, tout absorbée par sa propre gestation, s'est mise comme en parenthèse du monde, la population mondiale a triplé – ainsi, d'ailleurs, que le nombre d'Etats représentés aux Nations unies.

*
**

En écrivant le texte de la troisième phase, j'ai eu la même impression que le lecteur qui vient d'en prendre connaissance : tout ceci est sympathique, mais tellement irréal... En fait, tout dépend du diagnostic que nous portons sur le monde d'aujourd'hui.

Les pays européens ont conquis – bien chèrement – le privilège historique d'être vaccinés contre la guerre. Pour eux, c'est une monstruosité qu'ils ne veulent plus ni subir, ni commettre. Comme, depuis trois siècles, ils n'ont le souvenir historique que de guerres provoquées par eux-mêmes contre eux-mêmes, et qu'ils constatent qu'ils sont tous devenus pacifiques – voire pacifistes –, ils sont profondément rassurés. La guerre, désormais, c'est pour les autres. Le chaos africain ne nuit qu'aux populations locales, les puissances émergentes d'Asie sont trop absorbées par leurs rivalités régionales pour s'intéresser à nous, les « Etats voyous » sont loin, et l'Amérique joue pleinement son double rôle de gendarme mondial et de bouc émissaire universel. Laissons donc aux Etats-Unis l'ivresse de la puissance mondiale et le « sale boulot » de l'usage de la violence contre les violents ; concentrons-nous sur la défense bien comprise de nos intérêts économiques et sur l'image, qui nous va si bien, de vieux sages donneurs de leçons.

Et en effet, cette sagesse du lion devenu vieux, ce cynisme de l'irresponsable peut se défendre. Si nous sommes à l'abri des vents du siècle, si nous avons tout notre temps, alors nous pouvons continuer à nous émerveiller de ne mettre « que » cinq ans pour traduire dans les faits la modeste déclaration de Saint-Malo sur la sécurité de l'Europe, et seulement dix ans pour appliquer les extraditions systématiques de terroristes entre nos Etats, et à nous extasier devant l'audace qui consistera à confier à une seule personne la responsabilité de Haut représentant de l'Union et de vice-président de la Commission en charge des Relations extérieures.

Mais si Oussama Ben Laden existait vraiment ? S'il était vrai qu'une bonne demi-douzaine de pays, très éloignés du modèle démocratique et animés de la haine de l'Occident, détenaient déjà des armes de destruction massive ou étaient en passe de les obtenir ? Si des fanatismes inédits finissaient par jaillir des mégapoles monstrueuses d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, tournant contre les privilégiés de l'Ouest le désespoir de la jeunesse du monde ? Si les Américains finissaient par se lasser de payer toujours pour nous, en argent, en hommes et en réputation ? Et finalement, après tout, si nous étions les seuls à être vraiment vaccinés contre la guerre, comme semblent le montrer les combats qui ensanglantent actuellement le tiers de l'Afrique, l'embrassement permanent du Moyen-Orient, les guerres périodiques qui opposent l'Inde et le Pakistan, l'augmentation régulière des budgets militaires sur tous les continents autres que le nôtre ?

Qui était réaliste dans les années 1930 ? Les vieilles gloires qui se préparaient à un nouvel été 1914, ou le jeune officier qui écrivait *Le Fil de l'épée* – sous les sarcasmes ?

En 2002, où est le réalisme ?