



**Dans quelle mesure les innovations institutionnelles en matière de politique étrangère et de sécurité commune dans la Constitution européenne sont-elles de nature à favoriser le développement d'une vision géopolitique commune ?**

Mémoire de géopolitique  
du Chef d'escadron Charles BOURILLON  
réalisé

dans le cadre de l'étude dirigée :  
« Le Monde vu par la Commission européenne »

Directeur de séminaire : Monsieur Thierry CHOPIN  
Maître de conférences à l'Institut d'Etudes Politiques de PARIS  
Chargé de mission à la Fondation Robert SCHUMAN

Avril 2005

## FICHE DE PRESENTATION

**TITRE: DANS QUELLE MESURE LES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES EN MATIERE DE POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE DANS LA CONSTITUTION EUROPEENNE SONT-ELLES DE NATURE A FAVORISER LE DEVELOPPEMENT D'UNE VISION GEOPOLITIQUE COMMUNE ?**

innovations institutionnelles PESC Constitution UE peuvent-elles favoriser developpement vision geopol commune\_bourillon.doc

**AUTEUR :** Chef d'escadron BOURILLON Charles (Gendarmerie – France).

**DATE DE REDACTION :** 10 avril 2005.

**DIVISION :** C – Groupe C 6.

**NATURE DU TRAVAIL :** Mémoire de géopolitique.

**RESUME :**

L'UE souffre de l'absence de vision géopolitique commune, constituant ainsi l'une de ses faiblesses structurelles. Aussi le projet de Constitution a-t-il introduit des avancées substantielles en matière de PESC. Toutefois, ces innovations ne devraient pas permettre à elles seules de faire émerger cette vision géopolitique commune. En effet, le développement d'une vision géopolitique commune semble être rendue possible par les apports institutionnels en matière de PSDC (nouvelle appellation de la PESD), plus à même de rendre la PESC cohérente et, ainsi, de générer une affirmation géopolitique européenne. En outre, au-delà des incertitudes géopolitiques de l'UE, celle-ci semble être en fait profondément atlantiste. Enfin, l'affirmation d'une vision géopolitique commune apparaît bien comme l'une des voies offertes à l'UE pour s'affirmer tant sur la scène internationale que vis-à-vis d'elle-même.

**MOTS CLEFS :** Union européenne, UE, PESC, PESD, PSDC, politique étrangère, Constitution, traité constitutionnel, vision géopolitique, puissance, identité, TUE, TCE.

**DANS QUELLE MESURE LES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES EN MATIERE DE POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE DANS LA CONSTITUTION EUROPEENNE SONT-ELLES DE NATURE A FAVORISER LE DEVELOPPEMENT D'UNE VISION GEOPOLITIQUE COMMUNE ?**

## **SOMMAIRE**

### **PARTIE I :**

**LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LE PROJET DE TRAITE  
CONSTITUTIONNEL EN MATIERE DE PESC :  
« DES INNOVATIONS SUBSTANTIELLES ... MAIS LIMITEES »**

- I. Des avancées essentielles garanties d'une plus grande efficacité et d'une cohérence retrouvée
- II. Un saut institutionnel qualitatif insuffisant pour créer les conditions favorables à l'émergence d'une vision géopolitique commune

### **PARTIE II :**

**LA PESD AU SECOURS DE LA PESC :  
« DE LA DIALECTIQUE DE L'OUTIL ET DE L'IDEE »**

- I. Un outil désormais opérationnel et engagé sur le terrain, aux relations avec l'OTAN clarifiées
- II. Des avancées institutionnelles significatives à même de faire émerger une vision géopolitique commune

### **PARTIE III :**

**LES DONNEES FONDAMENTALES DE LA QUESTION :  
« QUELLE GEOPOLITIQUE POUR L'EUROPE ? »**

- I. Le complexe de la puissance et la difficile recherche d'une identité
- II. Les termes d'une équation à plusieurs inconnues
- III. Vers un bloc euro-atlantique : une tendance lourde mais naturelle

**PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES**

<b>AED</b>	<b>:</b>	<b>Agence européenne de défense</b>
<b>CIG</b>	<b>:</b>	<b>Conférence intergouvernementale</b>
<b>COPS</b>	<b>:</b>	<b>Comité politique et de sécurité</b>
<b>CED</b>	<b>:</b>	<b>Communauté européenne de défense</b>
<b>CJCE</b>	<b>:</b>	<b>Cour de justice des communautés européennes</b>
<b>CPE</b>	<b>:</b>	<b>Coopération politique européenne</b>
<b>EMUE</b>	<b>:</b>	<b>Etat-major de l'Union européenne</b>
<b>GFIM</b>	<b>:</b>	<b>Groupe de forces interarmées multinationales</b>
<b>IESD</b>	<b>:</b>	<b>Identité européenne de sécurité et de défense</b>
<b>OMC</b>	<b>:</b>	<b>Organisation mondiale du commerce</b>
<b>ONU</b>	<b>:</b>	<b>Organisation des Nations Unies</b>
<b>OSCE</b>	<b>:</b>	<b>Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe</b>
<b>OTAN</b>	<b>:</b>	<b>Organisation du Traité de l'Atlantique Nord</b>
<b>PESC</b>	<b>:</b>	<b>Politique étrangère et de sécurité commune</b>
<b>PESD</b>	<b>:</b>	<b>Politique européenne de sécurité et de défense</b>
<b>PSDC</b>	<b>:</b>	<b>Politique de sécurité et de défense commune</b>
<b>PpP</b>	<b>:</b>	<b>Partenariat pour la Paix</b>
<b>TCE</b>	<b>:</b>	<b>Traité instituant la Communauté européenne</b>
<b>TUE</b>	<b>:</b>	<b>Traité sur l'Union européenne</b>
<b>UE</b>	<b>:</b>	<b>Union européenne</b>
<b>UEM</b>	<b>:</b>	<b>Union économique et monétaire</b>
<b>UEO</b>	<b>:</b>	<b>Union de l'Europe occidentale</b>

## INTRODUCTION

Qualifiée de "myope géopolitique", l'Union européenne fait l'unanimité contre elle lorsqu'il s'agit de souligner non seulement l'absence, mais surtout, son impuissance à définir une vision géopolitique commune. Cette incapacité à se penser comme un ensemble géopolitique, constituant de fait l'une des faiblesses structurelles reconnue de l'Union européenne, a conduit à la mise sur pied d'un groupe de travail dédié à la PESC au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe. D'emblée, la politique étrangère s'est révélée être le domaine où la nécessité de progresser était la plus forte mais aussi où la difficulté serait la plus grande, d'où la complexité du défi ainsi posé à la Conférence intergouvernementale (CIG), la poursuite de la construction européenne et l'approfondissement de l'Union reposant, en grande partie, sur la capacité de l'Europe à développer une vision géopolitique commune.

Aussi, dans le droit fil de la lettre et de l'esprit du Conseil européen de LAEKEN des 14 et 15 décembre 2001, le projet de traité constitutionnel introduit-il des modifications substantielles, tant au niveau des acteurs que des instruments de la PESC. Toutefois, ces innovations, consubstantielles de la poursuite du processus de construction de l'Union européenne, ne doivent pas être surestimées. En effet, si l'avancée institutionnelle est grande, elle ne devrait pas permettre à elle seule de faire surgir *ex nihilo* une vision géopolitique commune, d'une part en raison de "l'existant institutionnel" qui aurait pu – ou dû – créer les conditions de cette émergence, et, d'autre part, en raison de la timidité voire de la frilosité de certaines innovations au caractère limité, notamment au niveau du processus décisionnel de la PESC, mais surtout de l'absence de véritables "avancées démiurgiques".

Cependant, aussi paradoxal que cela puisse paraître en première approche, le développement d'une vision géopolitique commune semble davantage reposer sur l'un des outils complémentaires de la PESC, à savoir la PESD. En effet, du fait des progrès enregistrés depuis la "brutale accélération" constatée à l'issue du Sommet franco-britannique de SAINT-MALO en décembre 1998, mais aussi grâce aux apports institutionnels du projet de traité constitutionnel en matière de PSDC, il paraît de plus en plus certain que les initiatives en matière de PSDC seront plus à même d'apporter la

substance capable de pousser à une harmonisation de la PESC et, ainsi, de générer une affirmation géopolitique européenne, comme si l'outil devait précéder la doctrine.

Par ailleurs, au-delà de l'étude des apports institutionnels du projet de Constitution européenne en matière de PESC et de PSDC, et, partant, de leur capacité à faire émerger une vision géopolitique commune, il convient de tenter de définir ce que cette vision pourrait – ou devrait – être pour, *in fine*, s'interroger sur sa nature profondément euro-atlantique. Enfin, l'affirmation d'une vision géopolitique commune apparaît bien comme l'une des voies, sinon la seule, permettant à l'Union européenne de résoudre une équation à plusieurs inconnues pour dépasser son "complexe de puissance" et poser ainsi son identité, tant sur la scène internationale que vis-à-vis d'elle-même.

## **PREMIERE PARTIE**

### **LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LE PROJET DE TRAITE CONSTITUTIONNEL EN MATIERE DE PESC : « DES INNOVATIONS SUBSTANTIELLES ... MAIS LIMITEES »**

Prenant acte de la faiblesse de l'action extérieure commune et de son poids diplomatique sur la scène internationale, la Convention européenne a identifié des réponses aux questions et problèmes soulevés dans la déclaration de LAEKEN. Aussi, la Constitution européenne marque-t-elle des avancées importantes en donnant à l'Union les moyens de développer enfin une politique extérieure cohérente et efficace. Toutefois, les innovations institutionnelles, en dépit d'avancées substantielles et de progrès notoires, seront-elles suffisantes pour faire émerger une vision géopolitique commune ? Il est, au final, permis d'en douter...

#### **I) DES AVANCEES ESSENTIELLES GARANTES D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITE ET D'UNE COHERENCE RETROUVEE**

Compte tenu des faiblesses identifiées, la PESC n'a pu échapper au travail de la Convention sur l'avenir de l'Europe présidée par M. Valéry GISCARD D'ESTAING. Les questions institutionnelles impliquées par le traitement de la PESC ont néanmoins été parmi les plus épineuses à trancher pour les conventionnels<sup>1</sup>. Au final, la Constitution comprend des innovations importantes qui confèrent à l'UE les moyens de développer la cohérence et l'unité de sa politique extérieure.

##### **1.1 De nouveaux acteurs et une nouvelle personnalité**

La première innovation institutionnelle, qui excède le seul champ de la PESC, est la fusion des traités européens en un seul, entraînant la suppression des trois piliers. Ainsi, en regroupant l'ensemble des dispositions relatives à l'action extérieure de l'UE dans un seul titre<sup>2</sup> de la Constitution, le texte gagne ainsi en lisibilité et en cohérence.

---

<sup>1</sup> Si le Président de la Convention a remis la 1<sup>ère</sup> partie du projet de traité constitutionnel au Conseil européen de THESSALONIQUE (juin 2003), les travaux sur la partie III, qui contient l'essentiel des articles relatifs à l'action extérieure et à la défense, n'ont été achevés qu'en juillet 2003.

<sup>2</sup> TITRE V. L'ACTION EXTERIEURE DE L'UNION.

La seconde innovation, et non des moindres pour ne pas dire la principale, consiste en l'octroi de la "personnalité juridique" à l'UE<sup>3</sup>. Actuellement, seule la Communauté européenne dispose explicitement de la personnalité juridique<sup>4</sup>. L'absence actuelle de personnalité juridique, c'est-à-dire de la capacité de contracter, d'être partie d'une convention internationale ou encore d'être membre d'une organisation internationale, constitue une limite significative à sa capacité d'influence et à sa faculté de parler d'une seule voix sur la scène internationale. Cela signifie qu'avec la personnalité juridique, l'Union, qui a purement et simplement absorbée la Communauté européenne, pourra conclure des traités qui entrent dans le champ de ses compétences, les Etats membres conservant quant à eux la faculté de conclure des accords internationaux, sous réserve d'être compatibles avec ceux conclus par l'UE.

S'agissant des nouveaux acteurs, la création du poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union<sup>5</sup> constitue la première des innovations apportées par la Constitution, résultat de la fusion des fonctions du Haut Représentant pour la PESC et du commissaire aux relations extérieures. A travers à cette personnalité, l'action extérieure de l'UE devrait gagner en efficacité et en cohérence<sup>6</sup>, le ministre des Affaires étrangères devenant la voix de la PESC de l'UE. Nommé par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission et l'approbation du Parlement<sup>7</sup>, le ministre des Affaires étrangères occupera également la fonction de vice-président de la Commission<sup>8</sup>, portant ainsi une "double casquette", celle du Conseil européen et celle de la Commission dont il est l'un des vice-présidents. Au titre de la première, il présidera le Conseil des Affaires étrangères et disposera d'un droit d'initiative en matière de politique étrangère, qu'il exécutera en tant que mandataire du Conseil des ministres. En tant que membre de la commission, il sera responsable de la coordination des relations extérieures.

---

<sup>3</sup> Article I-7 : Personnalité juridique : « *L'Union a la personnalité juridique* ».

<sup>4</sup> L'Union en est dépourvue, même si, sous certaines réserves, elle est autorisée à conclure des accords internationaux, conformément aux termes de l'article 24 du traité sur l'Union européenne (TUE).

<sup>5</sup> Article I-28 : Le ministre des Affaires étrangères de l'Union.

<sup>6</sup> Aujourd'hui, la conduite de l'action extérieure de l'UE est partagée entre le Haut Représentant pour la PESC placé sous l'autorité du Conseil des ministres, du commissaire chargé des relations extérieures, donc avec les pays tiers et en coordonnant la gestion des fonds accordés par l'UE, et, enfin, la Présidence qui dirige de Conseil des relations extérieures et assure la représentation de l'UE.

<sup>7</sup> Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

<sup>8</sup> Dans l'exercice de ses responsabilités au sein de la Commission, et uniquement pour celles-là, il est soumis aux procédures et principes qui en régissent le fonctionnement, notamment la collégialité.

Ainsi doté de très larges pouvoirs, le ministre des Affaires étrangères contribuera par ses propositions à l'élaboration et l'exécution de la PESC, assurera la mise en oeuvre des décisions européennes adoptées par le Conseil européen et le Conseil des ministres. Visage de l'Union sur la scène internationale, il se substitue ainsi à la Présidence, héritant de certaines de ses anciennes prérogatives<sup>9</sup>. Ainsi, il pourra ainsi proposer que soient utilisés tous les outils de la politique étrangère, politiques, financiers et militaires. Conduisant au nom de l'UE le dialogue politique, il assurera également la coordination des actions des pays membres – désormais tenus d'agir de manière solidaire<sup>10</sup> – au sein des enceintes internationales. De ce fait, il pourra être amené à présenter la position de l'Union sur un sujet donné devant le Conseil de sécurité des Nations Unies. Enfin, il convient de signaler que les dispositions relatives au ministre des Affaires étrangères de l'Union entreront en vigueur dès ratification de la Constitution, sans attendre le terme de la période transitoire repoussant à 2009 la mise en place des nouvelles dispositions relatives à la Commission européenne.

Pour l'exercice de ses fonctions, le ministre des Affaires étrangères disposera d'une part du "Service européen pour l'action extérieure" comprenant des fonctionnaires originaires des services compétents du secrétariat général du Conseil des ministres et de la Commission ainsi que de diplomates nationaux détachés des Etats membres, et, d'autre part, du réseau des délégations de l'Union, présentes dans 125 pays et qui dépendent actuellement de la seule Commission. Les dispositions nécessaires à la mise en place de ce service conjoint, contenues dans une Déclaration annexée à la Constitution, devraient être prises dès de la première année qui suivra l'entrée en vigueur de la Constitution, à la suite d'un accord entre le Conseil des ministres et la Commission. La mutualisation concrète de ces vastes ressources déjà disponibles doit permettre à l'Union d'en faire un meilleur usage. En travaillant en collaboration avec les services diplomatiques des Etats membres, cette unité, pratique en tant que telle, constituera ainsi un lien essentiel entre les Etats membres, le Conseil et le ministre des Affaires étrangères. Inestimable occasion d'échanger idées et informations tout en bâtissant des relations de confiance, cette réunion de ressources est à même de créer les conditions pour aboutir à la création d'un ministère européen des Affaires étrangères.

---

<sup>9</sup> Article III-296. Cet article succède aux dispositions des articles 18 et 26 du TUE concernant le Haut Représentant pour la PESC. Il innove essentiellement en substituant le ministre des Affaires étrangères de l'Union à la Présidence pour les trois fonctions présentées ci-dessus.

<sup>10</sup> Article III-294.

Enfin, en consacrant un article nouveau relatif à l'action humanitaire<sup>11</sup>, la Constitution prévoit la possibilité de mettre sur pied un "Corps volontaire européen d'aide humanitaire", « *afin d'établir un cadre pour [les] contributions communes des jeunes Européens aux actions d'aide humanitaire de l'Union* » L'action humanitaire de l'UE sur la scène internationale se trouve renforcée mais, surtout, prend véritablement corps, contribuant ainsi à la nouvelle dimension d'acteur international de l'Union.

## 1.2 Un processus décisionnel amélioré

A vingt-cinq membres, voire davantage, l'unanimité sur la moindre question relative à la PESC rend les prises de décisions particulièrement difficiles. Il était donc impératif de réfléchir très sérieusement à la façon d'étendre les possibilités actuelles de vote à la majorité, tout en prenant en compte les intérêts et la spécificité de chaque Etat membre, mais aussi sur la question de l'abstention constructive et de la coopération renforcée.

Si la majorité qualifiée devient la règle générale pour l'adoption des décisions au sein du Conseil des ministres, la Constitution maintient la PESC hors du champ communautaire en conservant, partiellement, la règle de l'unanimité. Comme dans le TUE, le vote à la majorité qualifiée n'est prévu que dans quelques cas précis et l'abstention n'empêche pas l'adoption d'une décision<sup>12</sup>. Seul un nouveau cas où le Conseil statue à la majorité qualifiée a été introduit par la Constitution<sup>13</sup>, lorsqu'il s'agit d'adopter une décision européenne prise sur proposition du ministre des Affaires étrangères à la suite d'une demande spécifique du Conseil européen.

Par ailleurs, le projet de Constitution prévoit l'utilisation d'une clause "passerelle"<sup>14</sup> en direction de la majorité qualifiée. Ainsi, le Conseil européen peut décider à l'unanimité que le Conseil des ministres statuera à la majorité qualifiée dans les cas où celle-ci n'est pas prévue par la Constitution. Dans les cas où le vote à la majorité est d'application, tout Etat membre peut déclarer son intention de s'opposer à la prise de décision. Mais,

<sup>11</sup> TITRE V. CHAPITRE IV. Section 3 – L'aide humanitaire. Article III-321 (paragraphe 5).

<sup>12</sup> Toutefois, si les Etats qui assortissent leur abstention d'une déclaration représentent au moins un tiers des pays membres réunissant au moins un tiers de la population de l'UE, la décision n'est pas adoptée. Actuellement, il faut plus du tiers des voix affectées de la pondération.

<sup>13</sup> Article III-300, paragraphe 2, alinéa b).

<sup>14</sup> Introduite par le paragraphe 7 de l'article I-40. Elle permet, à l'unanimité, une extension du champ du vote à la majorité qualifiée sans avoir à modifier la Constitution.

désormais, il doit invoquer des « *raisons de politique nationale vitales* » et non pas uniquement « *importantes* » comme c'est aujourd'hui le cas dans le TUE. Dans une telle hypothèse, le ministre des Affaires étrangères devra, en tant que médiateur, chercher avec l'Etat membre concerné une solution acceptable à ce différend. En l'absence de résultat, le Conseil pourra décider, comme c'est le cas actuellement, à la majorité qualifiée de saisir le Conseil européen qui devra décider à l'unanimité.

La Constitution<sup>15</sup> renforce donc le rôle du Conseil européen en matière de PESC. Il se retrouve au cœur de l'élaboration de la PESC puisqu'il identifie les « intérêts stratégiques » de l'UE et fixe les objectifs de la PESC, le ministre des Affaires étrangères de l'Union et le Conseil des ministres lui étant subordonnés. Dans le même temps, la Commission perd son pouvoir de proposition en matière de PESC, son rôle en l'espèce se limitant à intervenir en soutien à une initiative du ministre des Affaires étrangères de l'Union. Ces innovations institutionnelles majeures, en impliquant désormais les Etats par la voie du Conseil européen en lieu et place de la Commission, ne peuvent que favoriser l'émergence d'une vision géopolitique commune à l'Europe.

Toutefois, l'image d'une Europe mise dans l'impossibilité d'avancer d'un seul pas s'est imposée dans les esprits comme un caractère déterminant dont elle ne peut plus se départir. C'est pourquoi, afin de gommer cette image qui ne relève pas que de l'inconscient collectif européen, la Constitution redonne aux coopérations renforcées une nouvelle dynamique, en étend le recours à la quasi-totalité des domaines d'intervention de l'Union, y compris la PESC, et simplifie notablement leurs conditions de mise en oeuvre. Les coopérations renforcées, indissociables du projet de construction européenne et reconnues en tant que tel dans la Constitution, renvoient au principe originel d'intégration différenciée, les fortes disparités entre pays membres nécessitant d'introduire de la flexibilité dans l'application des traités et la mise en oeuvre des politiques communautaires. Si le Traité de NICE en 2000<sup>16</sup> permet le recours aux coopérations renforcées à la PESC, exception faite des questions ayant des implications militaires ou relevant du domaine de la défense, la Constitution parachève l'édifice des coopérations renforcées, sur le plan formel comme sur le plan matériel.

---

<sup>15</sup> Article I-40.

<sup>16</sup> C'est le Traité d'AMSTERDAM qui introduit en 1997 une clause générale autorisant les coopérations renforcées dans le pilier communautaire (1<sup>er</sup> pilier) et dans le domaine JAI (3<sup>ème</sup> pilier).

Ainsi, l'article I-44<sup>17</sup>, formellement nouveau, isole dans la première partie de la Constitution un certain nombre de dispositions de base permettant l'utilisation par une partie des Etats membres des institutions de l'Union pour réaliser un approfondissement de la construction européenne dans un domaine déterminé. Cette évolution est fondamentale, car désormais, des coopérations renforcées peuvent être mises en place dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union, donc dans tout le domaine de la PESC et non plus seulement pour la mise en oeuvre d'une action ou d'une position communes. Les coopérations renforcées n'apparaissent donc plus comme des "pis-aller" permettant de contourner les oppositions d'un Etat dans le processus d'intégration, mais bien comme un nouveau mode d'intégration, au même titre que la méthode des "petits pas" de Jean MONNET. Concrètement, les coopérations renforcées constituent un outil de persuasion et de négociation aux mains des Etats souhaitant progresser dans l'intégration, tout en incitant la quasi-majorité puis la totalité des Etats membres à les intégrer à court ou moyen terme. En matière de PESC, il s'agira là d'un outil particulièrement structurant pour l'Union et les relations entre les Etats membres, d'autant plus que, toujours en matière de PESC et à la différence des autres domaines<sup>18</sup>, le lancement d'une coopération renforcée est autorisé par le Conseil statuant à l'unanimité, après avis du ministre des Affaires étrangères, la Commission étant exclue de la procédure et le Parlement simplement informé. Ces dispositions devraient donc ouvrir la voie à la constitution d'un "noyau dur" en matière de PESC, à même de favoriser l'émergence d'une vision géopolitique commune.

Pour se convaincre de l'intérêt de cette approche différenciée et de son caractère potentiellement structurant pour la PESC, il faut rappeler la réussite incontestable d'une des plus importantes coopérations renforcées, tant par le symbole que par les facteurs positifs, à savoir l'Union économique et monétaire, concrétisée par la mise en place de la monnaie unique. Enfin, toujours à l'appui de cet exemple, la dynamique d'intégration générée par les coopérations renforcées se manifeste dans la position des dix nouveaux Etats membres qui ont d'ores et déjà fait part de leur intention de participer au plus vite à la zone euro.

---

<sup>17</sup> Article I-44 : Les coopérations renforcées. Se limitant aux dispositions de base, l'essentiel du régime des coopérations renforcées est renvoyé à la Partie III de la Constitution (articles III-416 à III-423).

<sup>18</sup> Article III-419. Autorisation de lancement accordée par une décision européenne du Conseil qui statue, à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement.

### 1.3 L'aménagement des instruments de la PESC et son financement

Dans le même esprit d'amélioration que celui évoqué précédemment, les appellations des instruments juridiques de l'Union sont désormais simplifiées<sup>19</sup>. L'ancienne nomenclature des actes pris en matière de PESC (principes et orientations générales, stratégies communes, positions communes et actions communes) est remplacée par une nouvelle, limitées aux orientations générales et aux décisions européennes. En se substituant, notamment, aux stratégies communes<sup>20</sup>, les décisions européennes définissent les actions à mener, les positions à prendre et les modalités de leur mise en oeuvre. Par ailleurs, l'article I-40 exclu formellement le recours aux instruments législatifs tels que la loi et la loi-cadre européennes.

Les dépenses inhérentes à la PESC, administratives comme opérationnelles, sont à la charge du budget général de l'Union à l'exception des dépenses relatives à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, ainsi que des cas où le Conseil en décide autrement<sup>21</sup>.

La Cour de justice de l'Union reste non compétente en matière de PESC. Elle sera cependant habilitée à se prononcer sur les recours concernant le contrôle de la légalité des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil des ministres. La Cour de justice sera également compétente pour se prononcer sur la conformité d'un accord international, y compris en matière de PESC, avec les dispositions de la Constitution.

L'Union européenne dispose désormais d'une très large palette d'outils devant lui permettre de mener une politique étrangère et de sécurité commune cohérente et efficace, lui offrant l'opportunité de peser de tout son poids sur la scène internationale. S'il est incontestable que l'Union saura progressivement se servir de ces capacités et de ces outils dans ce long processus de constitution d'une Europe puissante, elle ne s'affirmera pleinement qu'en vertu d'une vision géopolitique commune.

---

<sup>19</sup> Article III-294.

<sup>20</sup> Dans le cadre du TUE, celles-ci ont été très peu utilisées : seulement trois ont été adoptées, la première relative à la Russie (COLOGNE, juin 1999), la deuxième à l'Ukraine (HELSINKI) et la troisième sur la Méditerranée (FEIRA, juin 2000).

<sup>21</sup> Article III-313. Quand une dépense n'est pas mise à la charge du budget de l'UE, elle est supportée par les Etats membres selon la clé du PNB, sauf décision contraire du Conseil.

## **II) UN SAUT INSTITUTIONNEL QUALITATIF INSUFFISANT POUR CREER LES CONDITIONS FAVORABLES A L'EMERGENCE D'UNE VISION GEOPOLITIQUE COMMUNE**

La Constitution représente-t-elle une réelle avancée pour l'Union en matière de PESC ? La réponse n'est pas aussi tranchée. Au-delà du symbole, le projet de traité constitutionnel consiste pour l'essentiel en une réorganisation et une simplification des traités qui se sont empilés depuis le traité de ROME jusqu'à finir par devenir illisibles voire incompréhensibles, du moins inaccessibles pour les Européens. Si la Constitution se montre beaucoup plus accessible<sup>22</sup>, il n'y a aucune régression par rapport à "l'existant institutionnel", les changements sur le fond n'étant au final pas aussi considérables qu'ils n'y pourraient paraître, à l'image des prérogatives nouvelles du Conseil européen. En effet, dans une Union de plus en plus élargie, dans laquelle les Etats conservent tout de même des prérogatives importantes<sup>23</sup>, il paraissait inévitable, au nom de la cohérence dans la prise de décision, que le centre de gravité de la décision se déplace vers cet organe comprenant les chefs d'Etat et de gouvernement.

Les faiblesses de la PESC résident pour l'essentiel dans l'incapacité de l'Union à disposer de tous les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques qu'elle a décidées. Toutefois, le décalage trop souvent constaté entre la décision et la mise en œuvre résulte-t-elle d'une incohérence institutionnelle, ou, *a contrario*, si l'on considère que l'édification de la PESC s'est le plus souvent poursuivie de manière pragmatique en dehors des textes et des adaptations institutionnelles, d'une divergence d'approche entre les Etats membres quant à la conception même de la PESC, voire sa finalité ?<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> La première partie expose avec clarté et simplicité les objectifs et les valeurs de l'UE, ses compétences, ses institutions ainsi que leurs prérogatives. La troisième partie reprend, pour l'essentiel, les dispositions des traités existants.

<sup>23</sup> PARTIE I – TITRE III. LES COMPETENCES DE L'UNION, notamment les articles I-11 à I-14.

<sup>24</sup> La PESC demeure, comme son nom l'indique, une *politique commune*. Par conséquent, l'objectif ne peut être de bâtir une *politique unique*, demandant aux Etats de renoncer à certains liens privilégiés, d'abandonner une cause nationale, ou encore de récuser l'Alliance atlantique.

## 2.1 Un "existant institutionnel" déjà conséquent mais incapable de faire émerger une vision géopolitique commune

A l'instar de la montée en puissance du secrétariat général du Conseil, de l'institution des représentants spéciaux et de la création des conseillers PESC, celle-ci s'est très largement édifiée de façon pragmatique, les traités ne faisant très souvent que formaliser a posteriori les progrès accomplis. A l'inverse, lorsque des innovations institutionnelles ont anticipé sur l'état réel de la construction européenne, la réalité s'est parfois chargée de démentir ces "avancées". Aussi, lorsque l'on embrasse dans leur globalité les fondements institutionnels de la PESC, notamment l'article 2 du TUE<sup>25</sup>, il est légitime de se demander pourquoi une vision géopolitique commune n'a pu, depuis 1970, émerger et s'imposer pour guider la PESC ?

En effet, si la coopération en matière de PESC – dimension essentielle de la souveraineté des Etats dont l'échec de la CED n'a pas favorisé le transfert – est totalement absente des traités initiaux<sup>26</sup>, elle s'est progressivement développée pour devenir un élément à part entière du TUE. Lors du sommet de LA HAYE en décembre 1969, les chefs d'Etat et de gouvernement ont chargé leurs ministres des Affaires étrangères d'étudier la possibilité de progresser dans la voie de l'union politique. En retour, ces derniers ont proposé en juin 1970 un développement de la "coopération dans le domaine de la politique étrangère", donnant naissance à la Coopération politique européenne (CPE), qui s'est développée durant plus de vingt ans, en dehors du cadre communautaire et de manière essentiellement informelle et pragmatique<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Article 2 des dispositions communes : l'un des objectifs de l'Union est « *d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à court terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune (...)* ».

<sup>26</sup> Au lendemain de la signature du traité de PARIS, alors que la France s'oppose à la reconstitution d'une force militaire allemande dans un cadre national, René PLEVEN imagine un projet d'armée européenne, la CED qui devait s'accompagner d'une communauté politique. Les deux projets sont abandonnés en 1954 suite au refus de l'Assemblée nationale d'autoriser la ratification du traité. Après cet échec, la conférence de MESSINE (juin 1955) concrétise les efforts de relance de la construction européenne sur le double terrain de l'union douanière et de l'énergie atomique, qui se traduisent par la signature des traités CEE et CEEA (Euratom) le 25 mars 1957. Le traité de ROME doit donc être perçu comme un contournement de l'obstacle politique par l'intégration économique, même s'il ne comporte aucune référence à la coopération en matière de PESC.

<sup>27</sup> Fondée officiellement par le Rapport DAVIGNON, la CPE a d'abord vu dans ce texte ses objectifs et ses instruments se définir. Ses mécanismes ont été renforcés en 1973 par l'adoption des recommandations du Rapport de COPENHAGUE. La création du Conseil européen en 1974 à l'issue du Traité de PARIS donne à l'Etat membre assurant la présidence un rôle croissant dans les relations avec les pays tiers. Le Rapport de LONDRES en 1981 institue le principe de la "Troïka".

L'Acte unique européen de 1986, en consacrant juridiquement la coopération européenne en matière de politique étrangère, formalise en fait quinze années de pratique, ses apports institutionnels se "limitant" à renforcer la cohérence entre la CPE et l'activité communautaire stricto sensu et à créer à BRUXELLES sous l'autorité de la présidence, un secrétariat spécifique dédié à ces questions, la fonction créant l'organe. Ces années de concertation permanente et quasi-systématique ont grandement permis aux Européens de mieux se connaître et de se rapprocher sur les principaux dossiers de politique internationale. Le climat de confiance et la meilleure compréhension ainsi instaurés, le réflexe de concertation permanente ainsi que les instruments mis en place constituent les principaux acquis permettant de faire émerger une véritable PESC.

Suite au nouveau contexte né de la fin de la guerre froide et aux bouleversements qui ont suivi, la question de l'union politique a ressurgi de manière beaucoup plus aigüe. Dans le nouveau système international, la question du rôle des Etats-Unis et de leur désengagement en Europe s'est posée, ainsi que celle de l'avenir de l'OTAN. De fait, il apparaissait clairement que l'Europe devrait assumer une plus grande responsabilité dans la stabilité du continent européen, alors que la guerre du Golfe en 1991 mettait en lumière ses faiblesses face à une action d'envergure. Alors que la construction européenne avait fortement progressé aux plans économique et commercial, la nécessité pour l'Europe d'agir en tant qu'entité politique sur la scène internationale se posait, l'écart entre sa faiblesse politique et sa puissance commerciale n'étant plus tenable. D'autre part, la réunification allemande remet au premier plan la question de l'union politique. S'accordant sur l'insuffisance à elle seule de la monnaie unique au sein d'une Europe transformée par une Allemagne réunifiée, François MITTERRAND et Helmut KOHL donnent en 1990 le point de départ de l'Union au travers d'un message commun qui insiste sur la nécessité d'accélérer la construction politique des Douze<sup>28</sup>. Ainsi, en affirmant « *l'identité européenne sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une PESC* », le TUE est venu consacrer en 1992 la méthode de travail de la CPE, tout en opérant un saut qualitatif par la création de nouveaux instruments juridiques et la recherche d'une plus grande cohérence en établissant un cadre institutionnel unique incluant les questions de sécurité et de défense.

---

<sup>28</sup> « *Le moment est venu de transformer l'ensemble des relations entre les Etats membres en une Union européenne. Il est demandé au Conseil européen de lancer les travaux préparatoires pour une conférence sur l'Union politique qui doit se tenir parallèlement à la conférence sur l'Union économique et monétaire* ».

En entérinant la continuité de la CPE et de la PESC, le TUE confère des avancées institutionnelles significatives qui semblaient d'une part suffisantes pour permettre l'émergence d'une vision géopolitique, d'autre part peu différentes sur le fond des apports institutionnels du projet de Constitution. Il en est ainsi des instruments spécifiques conférés par le traité de MAASTRICHT à la PESC, à savoir la position commune et l'action commune, qui présentent un caractère contraignant pour les Etats membres, leurs politiques nationales devant être conformes aux positions et actions communes. Ces instruments permettent à l'Union de mobiliser les moyens financiers de la PESC, engagent les Etats dans leur prise de position et dans la conduite de leur action. Les Etats membres sont ainsi tenus au respect des décisions prises en commun et ne peuvent se dérober à une obligation de faire à laquelle ils ont souscrit. Le processus de décision fait en revanche l'objet d'un compromis : les décisions sont prises à l'unanimité. Quant au cadre institutionnel unique, "l'Union européenne", celui-ci permet d'intégrer la PESC dans l'UE tout en conservant des mécanismes intergouvernementaux au sein d'institutions identiques pour les trois piliers, même si elles obéissent à des règles différentes selon le pilier. Enfin, le TUE rappelle l'exigence de cohérence dans l'action extérieure de l'Union.

De manière encore plus prégnante quant à l'existence des conditions suffisantes à l'émergence d'une vision géopolitique commune, les traités d'AMSTERDAM et de NICE, tenant compte de l'affirmation continue de l'UE sur la scène internationale, ont permis d'adapter les dispositions institutionnelles de la PESC, renforçant ainsi l'efficacité de l'action extérieure de l'Union et sa capacité à faire face aux nouveaux enjeux. Les traités d'AMSTERDAM (2 octobre 1997, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999) et de NICE (26 février 2001, en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003) apportent, en matière de PESC, trois grandes innovations portant sur le mode de décision qui introduit la majorité qualifiée dans le processus décisionnel, la représentation de l'UE avec la création d'un "Monsieur PESC" en la personne du Haut Représentant pour la PESC, et les coopérations renforcées, certes très encadrées pour préserver la cohérence de l'action extérieure de l'UE mais permettant à un groupe d'au moins huit Etats membres d'aller plus vite et plus loin dans la mise en œuvre d'une action ou d'une position commune<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Ces traités comportent également une avancée institutionnelle pour l'Europe de la défense : le traité d'AMSTERDAM précise le contenu de la PESD en inscrivant les missions de PETERSBERG ; le traité de NICE supprime les références à l'UEO et, surtout, inscrire l'existence et le rôle du COPS.

## 2.2 Des apports en définitive limités au regard des acquis de la PESC

Plus de onze ans après l'entrée en vigueur du traité de MAASTRICHT, la PESC compte à son actif un grand nombre de résultats positifs, en dépit des faiblesses constatées et des difficultés soulevées dans un dispositif en définitive particulièrement novateur dans l'histoire de la diplomatie. La principale réussite est très certainement la légitimité acquise par la PESC en tant que processus, car c'est de cette façon qu'il faut voir la PESC pour bien appréhender sa nature, et non la tenir pour un résultat achevé. Si des voix s'élèvent régulièrement pour critiquer ses insuffisances ou ses dysfonctionnements, rares sont celles qui en critiquent le principe, ce qui témoigne du chemin considérable parcouru depuis 1970.

L'Europe politique a acquis une existence bien réelle au travers, notamment mais pas exclusivement, de la PESC. Les prises de position de l'UE tiennent souvent lieu de référence pour de nombreux groupes de pays dans les conférences internationales et sont attendues tant par les pays tiers que par les opinions publiques européennes. A l'ONU, si l'on fait abstraction de l'IRAK, les Européens s'expriment généralement d'une seule voix ou de façon concordante sur la quasi-totalité des sujets. Si la lourdeur des procédures d'adoption des décisions à l'unanimité constitue sans doute le handicap le plus pénalisant, tant par les retards induits que par le risque de repli sur des positions minimalistes seules susceptibles de recueillir un consensus acceptable pour chacun des Etats membres, la PESC offre en même temps un forum permanent de consultation entre Européens, leur permettant de rapprocher progressivement leurs positions sur de nombreux dossiers internationaux. Le cas le plus emblématique est certainement celui des Balkans : sur l'ensemble de la dernière décennie, le rapprochement des intérêts a permis l'émergence d'une véritable politique européenne.

La structure institutionnelle unique retenue par le TUE, loin de favoriser la cohérence de l'action extérieure de l'UE, a surtout mis en lumière les contradictions entre deux piliers dont les modes de fonctionnement sont radicalement différents, pour ne pas dire opposés. Les querelles entre la Commission et le Conseil ainsi que la difficile coordination entre les activités des premier et deuxième piliers, ont eu pour principale conséquence de ralentir le processus décisionnel, laissant ainsi le champ libre aux Etats membres et à la Commission, le Conseil n'osant se servir du levier des sanctions ni user

des arguments financiers. Partant, les instruments de la PESC ne pouvaient qu'être peu voire mal utilisés. En ce sens, l'expérience de l'opération ALBA menée au premier semestre 1997 en Albanie sous commandement italien est intéressante, même si elle relève aujourd'hui de l'anecdote. Elle montre que plusieurs Etats européens sont non seulement capables, dans un cadre institutionnel informel et léger, de coordonner leurs moyens diplomatiques, économiques et militaires, mais surtout, de passer outre la résistance de certains Etats à l'encontre d'une politique européenne de sécurité et de défense.

Il est indéniable que la Constitution apporte à l'Union une certaine substance politique. Toutefois, les apports institutionnels du projet de traité constitutionnel en matière de PESC s'avèrent quelque peu limités, de telle sorte qu'il est permis de parler d'un rendez-vous manqué. Aussi, même s'il apparaît que la Constitution puisse théoriquement conférer à l'Europe une plus grande cohérence et une efficacité réelle dans son action extérieure, l'Union pourra-t-elle véritablement rompre avec trente-cinq années de pratique et "transcender" l'existant institutionnel pour être à même de développer une vision géopolitique commune ?

### **2.3 Les rendez-vous manqués du projet constitutionnel en matière de PESC**

Dans sa Déclaration, le Conseil européen de LAEKEN de décembre 2001, constatant que l'UE abordait un tournant décisif de son existence, a fixé pour tâche à la Convention sur l'avenir de l'Europe de parvenir à « *une meilleure répartition et définition des compétences dans l'Union européenne* » et de « *rendre plus claire la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres* ». En réponse, le projet de texte constitutionnel établi par la Convention dote – enfin – l'Union, pour ce qui concerne la PESC, d'une compétence propre.

En outre, l'instauration d'une présidence stable à la tête du Conseil européen et la création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union ne peuvent que donner davantage de consistance et de visibilité à l'action extérieure de l'UE, celle-ci gagnant en efficacité et en cohérence sur la scène internationale. Pour autant, le maintien du principe de l'unanimité pour l'adoption des décisions relatives à la PESC ne vient pas changer de manière radicale la nature de la PESC et renvoie inéluctablement à celle,

éminemment complexe, de l'Union, tiraillée entre la logique de l'approfondissement communautaire et le maintien de la stricte logique intergouvernementale<sup>30</sup>. En renforçant la logique communautaire par l'extension, notamment, du nombre de décisions prises à la majorité qualifiée, tout en préservant la logique intergouvernementale, le Conseil européen restant l'instance centrale du processus décisionnel rendant les arbitrages suprêmes, le projet de traité constitutionnel apparaît bien, à l'instar des autres traités fondateurs, comme « *un compromis donnant forme à une Europe des peuples et des Etats (...) qui semble être la voie originale propre à l'Europe* ». <sup>31</sup>

C'est pourquoi le projet de Constitution soulève de véritables motifs d'insatisfaction. En effet, lorsque l'on considère les conclusions qui ont été présentées dans le rapport final du Groupe de travail VII de la Convention<sup>32</sup> mais qui n'ont pas été retenues ou qui ont fait l'objet d'un compromis les dénaturant, la question de la mise en cohérence de l'action extérieure de l'UE reste posée.

Au premier rang de ces motifs d'insatisfaction figure bien évidemment le maintien du principe d'unanimité, alors que le Groupe de travail VII soulignait la nécessité, pour améliorer la cohérence et l'efficacité entre les institutions et les acteurs et, surtout, pour éviter une inertie de la PESC, de revoir la prise de décision « *en recourant pleinement aux dispositions existantes prévoyant le vote à la majorité qualifiée ainsi qu'aux dispositions permettant une certaine forme de souplesse, comme l'abstention constructive* ». Or, l'incapacité des Etats à "lâcher" d'emblée quoi que ce soit dans des instances intergouvernementales, le dernier exemple en date étant NICE, aurait dû inciter la CIG à innover, ou plus exactement, à renouer avec la conviction déjà exprimée par Jean MONNET, « *que rien d'efficace ne se construit dans la sphère internationale sans abandon du droit de veto par les Etats* ».

---

<sup>30</sup> La nature duale du système européen est d'ailleurs reconnue dans la Constitution : « *Inspirée par la volonté des citoyens et des Etats d'Europe de bâtir leur avenir commun, la présente Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les Etats membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. L'Union coordonne les politiques des Etats membres visant à atteindre ces objectifs et exerce sur le mode communautaire les compétences qu'ils lui attribuent.* » (article I-1).

<sup>31</sup> Thierry CHOPIN, *La Convention : un moment constituant pour l'Europe ?*, Politique étrangère 2003.

<sup>32</sup> Rapport final CONV 459/02 WG VII 17 du Groupe de travail VII "Action extérieure de l'UE" du 16 décembre 2002. Voir Points n°9, *Points principaux du rapport du Groupe de travail VII*, présenté à la Convention le 20 décembre 2002 par le Président du Groupe de travail, M. Jean-Luc DEHAENE.

Enfin, si le maintien du principe d'unanimité dans une Europe à vingt-cinq et plus ne facilitera pas la prise de décisions, le fait que le Conseil n'ait en outre gagné aucune capacité juridique à assurer la cohérence des décisions qu'il prend dans le domaine de la PESC avec la mise en œuvre de ces mesures sous l'égide de la Commission, vient accentuer, sous un autre angle, la question de la mise en cohérence de l'action extérieure de l'Union.

Dans le projet de Constitution, le ministre des Affaires étrangères voit affirmer son rôle de médiateur puisqu'il devra chercher, en cas de différend et d'absence de tout consensus, une solution acceptable avec le ou les Etats membres concernés. En cas d'échec, le Conseil pourra décider à la majorité qualifiée de saisir le Conseil européen qui devra statuer à l'unanimité. Si l'avancée institutionnelle est grande et la fonction ministérielle fondamentale, sa mise en oeuvre politique risque toutefois d'être complexe. En effet, beaucoup dépendra de la personnalité du premier titulaire du poste, de sa capacité de proposition et d'influence, et de son aptitude à trouver sa place entre le Président du Conseil européen et le Président de la Commission. Enfin, il faut également prendre en considération que le ministre des Affaires étrangères de l'Union, du fait de sa double casquette, sera soumis au vote d'investiture du Parlement européen.

Par ailleurs, en plus de la mise en place d'un "Service européen pour l'action extérieure" composé de fonctionnaires de la direction générale "Relations extérieures" et du Secrétariat du Conseil de l'UE ainsi que de personnels détachés des services diplomatiques nationaux, le Groupe de travail VII préconisait la création d'une école de diplomatie de l'UE et d'un service diplomatique de l'UE, parallèlement à ceux existant dans les Etats membres. Cette dernière proposition, non retenue, appelle cependant à se poser pour l'avenir la question du maintien des réseaux diplomatiques nationaux en plus d'un service diplomatique européen sous-jacent.

Enfin, parfois annoncées comme la panacée, les coopérations renforcées apparaissent aussi sous un angle différend, à savoir comme le meilleur moyen d'organiser et d'instaurer des différences dans une Europe de plus en plus hétérogène, tout en maintenant – artificiellement ? – la dynamique de l'intégration<sup>33</sup>. En principe, les

---

<sup>33</sup> Frédéric ALLEMAND, déjà cité, en référence à Françoise de la SERRE et Helen WALLACE, *Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?*, Etude n°2, Notre Europe, 1997.

coopérations renforcées, de par leurs mécanismes institutionnels, doivent permettre aux Etats qui le souhaitent d'avancer plus vite et plus loin, laissant la possibilité aux autres membres de les rejoindre ultérieurement, après leur avoir montré et balisé la voie. Cependant, la souplesse du recours aux coopérations renforcées risque de conduire à l'effet inverse de celui recherché, à savoir la formation d'une Europe fragmentée, à plusieurs vitesses, sans espoir de voir les Etats d'un niveau d'intégration "inférieur" rejoindre, à terme, les noyaux durs ainsi constitués et faisant figure de "clubs de nantis" pour ceux qui (s')en seraient exclus. Aussi, en dépit des garanties constitutionnelles<sup>34</sup> apportées pour éviter la formation d'une "Europe à la carte" et de l'effet structurant, donc fondamental pour l'émergence d'une PESC cohérente et efficace, condition nécessaire à celle d'une vision géopolitique commune, la mécanique des coopérations renforcées renvoie à la fois « à l'image d'une Europe composée d'entités politiques trop hétérogènes pour avancer d'un seul et même pas »<sup>35</sup>, et celle d'une Europe résolument engagée sur la voie de l'intégration communautaire.

La Constitution, prise sous le prisme emblématique de la PESC<sup>36</sup>, n'est donc pas absolument parfaite, même si elle ne faut en aucun cas la considérer comme une régression dans le processus et l'histoire de la construction européenne. Les avancées institutionnelles inscrites dans la Constitution sont en définitive moins audacieuses et, partant, moins décisives que les propositions formulées par le Groupe de travail VII de la Convention européenne. En maintenant le principe de l'unanimité, le pouvoir de décision risque de rester dans la main des Etats<sup>37</sup>, sauf à ce que le ministre des Affaires étrangères de l'Union ait non seulement la dimension mais aussi la capacité et les pouvoirs suffisants pour faire émerger une politique étrangère commune.

---

<sup>34</sup> Articles I-44 (paragraphe 2) et III-419 (paragraphe 2), la décision finale du Conseil européen étant, quel que soit le cas de figure, toujours prise à l'unanimité.

<sup>35</sup> Frédéric ALLEMAND, déjà cité.

<sup>36</sup> « La question de la politique étrangère met en lumière les problèmes sur lesquels bute (...) l'Union européenne pour devenir une véritable union d'Etats. (...) Pour le dire autrement, la mise en commun des compétences des Etats membres en matière de politique étrangère constitue le nœud central de tout processus d'union fédérale. », Thierry CHOPIN, déjà cité.

<sup>37</sup> « Dans une Union d'Etats, la souveraineté externe des Etats membres doit (...) être aliénée au profit de la confédération. », Georges VEDEL, *La pensée politique et le fédéralisme* (1955), republié dans *Commentaire* n°97, printemps 2002.

## DEUXIEME PARTIE

### **LA PESD AU SECOURS DE LA PESC : « DE LA DIALECTIQUE DE L'OUTIL ET DE L'IDEE »**

La réalité, pour ne pas dire l'actualité, montre que la politique étrangère a besoin d'outils de dissuasion et de persuasion pour crédibiliser sa diplomatie, le Droit international, les Droits de l'Homme et la démocratie – valeurs universelles de l'UE – ne pouvant être ni défendus ni imposés par la seule force du verbe ou du portefeuille. Même si l'usage de la force constitue le dernier recours dans la défense des intérêts et des valeurs de l'Europe, après l'intervention combinée des politiques humanitaires, financières et préventives, l'instrument militaire reste *in fine* indispensable à une politique étrangère qui se veut efficace et crédible, encore plus à l'heure où le dernier élargissement de l'Union l'a rapprochée des zones d'instabilité et de conflits, sans parler de la "question turque". Entraînés dans un tourbillon géopolitique touchant à leur sécurité depuis la chute du Mur de BERLIN, les Européens ont progressivement pris conscience de leur forte dépendance par rapport aux moyens américains mais aussi de la faiblesse de la PESC, révélant d'autant mieux les divergences entre Etats membres. En outre, les attentats du 11 septembre 2001 qui ont frappé les Etats-Unis puis les attentats de MADRID le 11 mars 2004 ont eu une valeur symbolique suffisante pour donner tout son sens à une politique de défense européenne.

La logique aurait cependant voulu que les Européens définissent d'abord des objectifs géopolitiques et stratégiques, arrêtent une doctrine et un concept stratégique, pour enfin déterminer les forces et les capacités nécessaires. Or, il apparaît que le cheminement fut inverse, avec la définition du *headline goal* et des précisions en termes de capacité militaires. Nonobstant le débat autour de la PESD comme prolongement naturel et logique de la construction européenne ou simple alternative à l'OTAN, la PESD est née de l'association conjoncturelle d'une volonté politique commune visant à mettre en place des outils politico-militaires, certes dans une situation favorable et avec un intérêt à agir. De ce fait, il semble que la montée en puissance et les avancées institutionnelles en matière de PESD pousseront effectivement à l'harmonisation de la PESC, comme si la crédibilité opératoire obligeait les diplomates à dépasser leurs réticences et à se lancer dans des actions véritablement communes, par-delà les visions strictement nationales.

## **I) UN OUTIL DESORMAIS OPERATIONNEL ET ENGAGE SUR LE TERRAIN, AUX RELATIONS AVEC L'OTAN CLARIFIEES**

Juridiquement en vertu du traité de NICE et politiquement en vertu des positions exprimées par le Conseil européen, la PESD fait partie intégrante de la PESC, avec pour principal objectif de lui donner les moyens d'une meilleure crédibilité et d'une plus grande efficacité en élargissant la gamme de ses instruments à une capacité d'action qui peut aller jusqu'à la coercition par la force armée. Toutefois, relevant par nature de la souveraineté des Etats et faisant appel à des moyens essentiellement nationaux, la PESD reste une politique particulière, tant sur le plan national qu'eupéen. En effet, la décision de participer à une opération appartient *in fine* aux Etats et ceux-ci ne souhaitent pas systématiquement être associées à la conduite d'opérations qui peuvent avoir des conséquences sur leur sécurité nationale ou qui risquent de mettre en danger la vie de leurs soldats et de leurs citoyens. Les dispositions relatives à la PESD sont donc parfois distinctes de celles applicables à la PESC<sup>38</sup> et peuvent expliquer les retards constatés dans la construction d'une Europe de la défense. Cependant, la nécessité de réduire la vulnérabilité des sociétés sur un plan global est devenue un objectif commun qui a conduit l'UE à s'imposer progressivement comme un acteur de la sécurité internationale par la mise en œuvre d'une politique de défense de plus en plus "active".

### **1.1 Une mise en place tardive mais qui s'est accélérée à partir de 1998**

A l'exception d'une phase initiale assez active avec la création en 1992 du Corps européen, la défense européenne a fait du sur-place, rien de déterminant n'ayant été réalisé jusqu'en 1998. Ainsi, les structures de coopération militaire existantes – EUROCORPS, EUROFOR, EUROMARFOR – se sont révélées insuffisantes pour créer un véritable potentiel opérationnel, comme les conflits de l'ex-Yougoslavie l'ont

---

<sup>38</sup> Cf. les dispositions du traité de MAASTRICHT (article 23) qui excluent la possibilité d'appliquer le vote à la majorité qualifiée "aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense" ; les dispositions prévues pour le financement de la PESD (article 28), selon lesquelles "les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en oeuvre desdites dispositions sont également à la charge du budget des Communautés, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et dans les cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité". De ce fait, cette disposition interdit la prise en charge des opérations militaires par le budget communautaire, dont le financement peut par conséquent être assuré soit directement par les Etats membres qui participent à l'opération (principe du "costs lie where they fall"), soit par la mise en place d'un autre système.

montré. Le véritable point de départ du projet européen en matière de défense est en réalité le sommet franco-britannique de SAINT-MALO (décembre 1998). En s'engageant de manière inédite en faveur d'une défense européenne, le Royaume-Uni a permis que les perspectives de création d'une véritable défense européenne deviennent réalité. Ce sommet s'est révélé capital car il jette les bases de cette nouvelle initiative et permet une réelle avancée de la politique de défense commune. Tout d'abord, il met en évidence le besoin d'améliorer les capacités militaires de l'Union – création d'une force projetable de réaction rapide destinée à traiter les crises au sein de l'espace européen – et réaffirme le rôle de l'UE en matière de défense au travers de sa capacité autonome d'action. Surtout, ce sommet renforce le lien politique avec la PESC, l'amélioration des capacités de défense étant indispensable pour « *faire entendre la voix de l'Europe dans le monde* ». La déclaration franco-britannique avait également pour objectif de rappeler le lien avec l'OTAN et la nécessité de mettre à disposition de l'UE les moyens opérationnels – certes limités mais existants – de l'UEO (renseignement, planification, satellites).

Faisant l'effet d'un électrochoc, la crise du KOSOVO (24 mars – 21 juin 1999) permet d'accélérer la mise en oeuvre des objectifs définis à SAINT-MALO. Ce conflit révèle en effet que l'UE ne dispose pas des moyens de décision et d'action à la mesure de sa volonté politique dans le dossier des Balkans, apparaissant également dépendante de l'OTAN et des moyens militaires américains. Aussi, afin de faire de la défense européenne un processus reconnu et structuré, la présidence allemande a joué un rôle déterminant dans la mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs et des initiatives de défense européenne. C'est en effet lors du Conseil européen de COLOGNE (3-5 juin 1999) que sont adoptées des décisions essentielles en matière de PESD<sup>39</sup>.

Lors du Conseil d'HELSINKI (décembre 1999), la présidence finlandaise fait avancer et précise le contenu du processus mis en route à COLOGNE, en décidant la création à titre intérimaire des institutions dont le principe avait été retenu et en définissant un

---

<sup>39</sup> Convocation des sessions régulières ou circonstanciées du Conseil "affaires générales" (CAG), avec la participation des ministres de la défense des Quinze, pour aborder les points relevant de la PESD ; création du Comité politique et de sécurité permanent (COPS) et du Comité militaire de l'UE (CMUE), chargé de formuler des recommandations au COPS ; création d'un état-major de l'UE (EMUE), avec un centre de situation ; dissolution de l'UEO et transfert de ses moyens opérationnels ; nomination de Javier SOLANA, ancien secrétaire général de l'OTAN, en tant que Haut Représentant pour la PESC et secrétaire général du Conseil.

calendrier d'objectifs global (*headline goal*) selon lequel les Etats membres doivent être en mesure, d'ici 2003, de se doter de forces capables de mener une intervention dans des opérations pouvant aller jusqu'au corps d'armée (60 000 hommes). Les Conseils européens de COLOGNE et HELSINKI marquent ainsi le renforcement de la PESC avec l'instauration d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PESCD) dotée d'une capacité de défense autonome.

Durant la présidence française, à MARSEILLE, le Conseil des ministres de l'UEO entérine le 13 novembre 2000 la dissolution de l'organisation et le transfert de ses moyens opérationnels à la PESD. Enfin, le Conseil de NICE (décembre 2000) consacre la mise en place permanente des institutions de la PESD qui avaient été créées à titre intérimaire à HELSINKI. L'UE est alors dotée d'une « *capacité autonome d'action qui s'appuie sur des forces militaires crédibles pour faire face aux crises internationales* ». Avec la PESD, l'UE dispose désormais d'une capacité globale de gestion de crise et de prévention des conflits, ayant la possibilité de mobiliser toute la gamme des instruments civils et militaires pour l'accomplissement des missions de PETERSBERG<sup>40</sup>.

## **1.2 Au-delà de TERVUREN, une relation désormais clarifiée avec l'OTAN**

Si l'objectif de l'UE est de soutenir la PESC avec des moyens militaires crédibles, et ainsi faire valoir sa contribution à la stabilité et la paix, elle entend inscrire pleinement sa capacité de décision et d'action dans le cadre de sécurité existant (ONU, OSCE) et ce, en bonne intelligence avec l'OTAN. En effet, l'UE n'agit nullement à l'encontre de l'Alliance, mais bien au contraire, en lien étroit avec elle. L'UE n'étant pas une alliance militaire, contrairement à l'OTAN qui reste le fondement de la défense collective en Europe, l'UE n'a jamais eu l'intention de créer deux ensembles militaires concurrents. Les décisions arrêtées à HELSINKI permettent à l'Europe de mener des actions militaires avec ou sans le recours aux moyens de l'OTAN, soit parce qu'ils ne sont pas disponibles, soit parce qu'ils ne sont pas souhaités. Loin de relâcher les relations transatlantiques, la PESD marque au contraire la volonté des Européens d'assumer leurs

---

<sup>40</sup> Définies par l'UEO en 1992 dans le but d'élargir les missions de l'organisation au-delà des clauses d'assistances mutuelles et de défense collective, partie intégrante de la PESC, elles figurent au traité d'AMSTERDAM (article 17) : missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions de forces de combat pour la gestion de crises y compris des opérations de rétablissement de la paix. En fait, peu d'actions ont été conduites en ce sens par l'UEO.

responsabilités en matière de sécurité et de défense, en harmonie avec les Etats-Unis, les efforts de l'UE venant au demeurant renforcer l'Alliance<sup>41</sup>.

En déclarant l'UE opérationnelle à LAEKEN en 2001, le Conseil consacre sa capacité à lancer et mener une opération militaire là où l'OTAN n'est pas engagée en tant que telle. Aussi, la construction politique effective de la PESD menée depuis 1998, en permettant à l'UE d'être présente sur le terrain et, surtout, de fixer le cadre de ses relations avec l'OTAN, contribue bien à l'émergence d'une vision géopolitique de plus en plus commune.

Le retour d'une dimension franco-allemande dans le domaine de la PESD, résultant de la dissension au sein de l'UE à l'occasion de la crise iraquienne et d'une distension corrélative des liens franco-britanniques, a toutefois permis depuis 2003 de faire franchir à la PESD un nouveau saut, puisqu'elle ne devrait désormais plus se cantonner à la "simple" gestion de crise. Cette évolution a d'abord été marquée par l'initiative du Premier ministre belge Guy VERHOFSTADT, immédiatement jugée par LONDRES comme une provocation à l'encontre de l'OTAN et contraire à l'esprit de SAINT-MALO, dite "initiative de TERVUREN", qui a pris la forme d'un sommet à quatre (Belgique, France, Allemagne, Luxembourg) où sept projets concrets ont été retenus<sup>42</sup>, ouverts à tous les Etats membres intéressés, actuels et futurs. C'est surtout la création du noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opérations pour l'UE, situé à TERVUREN, près de BRUXELLES, qui a le plus retenu l'attention. Malgré la taille modeste de ce "noyau" (40 personnels), donc peu à même de rivaliser avec le SHAPE à l'OTAN, cette dernière initiative est devenue pour les Britanniques et, surtout, pour les Américains, un véritable test de la relation transatlantique et en posant à nouveau le problème de la concurrence, donc d'une rivalité latente, entre l'UE et l'OTAN au travers de cette duplication des moyens. Ces propositions ont suscité des discussions difficiles, mais un accord a finalement été obtenu fin 2003 à la suite du

<sup>41</sup> « Si le projet européen échoue, c'est la capacité de l'Europe à assurer sa propre sécurité et à agir aux côtés des Américains comme un allié qui est en jeu. [Un] échec européen serait [un] échec atlantique commun. [Un] succès européen sera [un] succès atlantique commun. », Alain RICHARD, ministre de la défense, *Georgetown University*, WASHINGTON, février 2001.

<sup>42</sup> Développement d'une capacité européenne de réaction rapide ; création d'un commandement européen de transport aérien stratégique ; création d'une capacité européenne de protection NRBC ; création d'un système européen d'aide humanitaire d'urgence lors de catastrophes ; création d'un quartier général multinational déployable pour des opérations conjointes ; création d'un noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opérations pour l'UE, situé à TERVUREN en banlieue de BRUXELLES.

sommet franco-britannique du 24 novembre 2003 et d'un nouveau sommet entre CHIRAC, BLAIR et SCHRÖDER, le Conseil européen de BRUXELLES (12-13 décembre 2003) débouchant sur un compromis. En effet, la question de la nature de la "capacité commune de planification" de l'UE et de son éventuelle duplication avec les structures de l'OTAN a été tranchée par le projet – toujours en cours – de créer une "cellule de coordination civilo-militaire", sans recours aux moyens de l'OTAN, auprès de l'EMUE, ainsi que des "arrangements de liaison entre SHAPE et l'EMUE<sup>43</sup>", en vue d'améliorer la préparation des opérations pour lesquelles l'UE recourrait aux moyens de l'OTAN. Il s'agit maintenant pour l'UE de mettre en oeuvre ce projet qui suppose, entre autres, de prévoir les moyens nécessaires, en personnel comme en équipements.

### 1.3 L'année 2003 ou l'ébauche d'une vision géopolitique par la défense

Selon Jolyon HOWORTH<sup>44</sup>, « l'année 2003 a posé trois défis à l'Union en matière de défense : consolidation d'une zone de sécurité sur ses nouvelles frontières à l'Est, reconstitution de son unité interne après la crise irakienne, constitution de capacités militaires capables de répondre aux nouvelles menaces du siècle ». A cet égard, l'année 2003 marque à la fois des progrès considérables avec l'affirmation d'une véritable capacité militaire européenne et avec, pour la première fois, la conduite en autonomie sous son propre drapeau et avec succès, d'une mission militaire autonome de gestion de crise<sup>45</sup>, mais aussi avec la mise à mal de la grandissante mais encore fragile unité diplomatique des Etats membres du fait de la guerre en Irak et des relations "tendues" avec les Etats-Unis. Ainsi, la France et le Royaume-Uni, architectes depuis 1998 de la PESD et dont l'unité est incontournable pour l'affirmation de l'UE sur la scène internationale<sup>46</sup>, ont laissé leurs relations se dégrader franchement, LONDRES allant même jusqu'à dénoncer la thèse française d'un monde multipolaire et promouvoir l'unipolarité au nom de la solidarité contre le terrorisme<sup>47</sup>, avant de finir par réduire leur

<sup>43</sup> Mise en place d'une cellule permanente de l'UE à SHAPE, et d'une rotation pragmatique non permanente d'officiers de l'OTAN à l'EMUE dès que le besoin s'en fait sentir.

<sup>44</sup> Politique étrangère 3-4/2003.

<sup>45</sup> Opération ARTEMIS en République démocratique du Congo (RDC) menée conformément à la résolution 1484 du 30 mai 2003 du Conseil de sécurité de l'ONU et à l'action commune du Conseil adoptée le 5 juin 2003. A pris officiellement fin le 1<sup>er</sup> septembre 2003.

<sup>46</sup> « Il n'y aura pas d'Europe sans Europe de la défense. Il n'y aura pas de défense européenne sans le Royaume-Uni. », Dominique de VILLEPIN, ministre des Affaires étrangères, *BBC*, 19 octobre 2003.

<sup>47</sup> Jacques STRAW, ministre britannique des Affaires étrangères, *BBC*, 25 avril 2003.

désaccord pour finalement exprimer conjointement avec l'Allemagne leur désaccord sur le rythme et le calendrier de la transition vers un gouvernement irakien.

Au-delà de cette fracture en voie de consolidation, au demeurant structurante pour l'émergence d'une vision géopolitique commune, l'année 2003 révèle en réalité des progrès concrets en matière de PESD qui viennent faire contrepoids à l'affaiblissement de la PESC du fait de l'incapacité de l'UE à parler d'une seule voix sur le dossier irakien. Ainsi, dans son discours sur "*l'état de l'Union*" en juin 2003, Javier SOLANA marque son optimisme tant sur la PESD que sur les relations transatlantiques, « *l'Europe et les Etats-Unis [se retrouvant sur] la même analyse [des] défis [actuels], prêts à mettre en œuvre des stratégies conjointes pour y faire face* », traduisant là « *la volonté renouvelée de l'Europe à agir* » et de se poser en acteur stratégique international<sup>48</sup>. En outre, avec l'accord élargi sur la mise en place future d'une Agence de l'armement européen, l'UE donne véritablement corps à la PESD et, à travers elle, à la PESC en s'engageant dans le concret après des années de discussions et de tergiversations, quant à la relation transatlantique notamment. Enfin, l'adoption du premier document stratégique européen de sécurité à la fin de l'année 2003, « *Une Europe sûre dans un monde meilleur* », permet à l'Union européenne de s'affirmer pleinement comme un acteur mondial, « *prête à partager [les] responsabilités en matière de sécurité globale* ». Répondant paradoxalement à une demande pressante des Etats-Unis et traduisant une ambition forte de la plupart des Etats membres, le document de Javier SOLANA formule deux nouveaux concepts, "l'engagement préemptif" et le "multilatéralisme effectif", qui donnent la marque d'une approche distincte de l'Union mais complémentaire de celle des Etats-Unis. Ce document, malgré ses limites, a une dimension historique et structurante pour la PESD et, par conséquent la PESC, au même titre que la déclaration de SAINT-MALO en 1998. Aussi, en dépit de la crise transatlantique née de la gestion du dossier irakien et des désaccords entre PARIS et LONDRES, « *l'année 2003 [apparaît bien] comme le moment où l'Union européenne est devenue un véritable acteur sur la scène internationale* ».<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Résolution de décembre 2002 sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, dite de « *BERLIN plus* » ; lancement de la mission de police de l'UE (MPUE) en Bosnie en janvier 2003 ; opération CONCORDIA en ARYM (Macédoine) en mars 2003 ; opération ARTEMIS en RDC en juin 2003 ; adoption par l'UE d'un plan de lutte contre la prolifération des ADM ; intensification de son action contre le terrorisme ; contribution à la "feuille de route" au Proche-Orient ; ébauche de réflexion vers la définition d'une stratégie de sécurité européenne.

<sup>49</sup> Jolyon HOWORTH, déjà cité.

En ébauchant l'idée d'une reconfiguration de sa capacité militaire, en manifestant concrètement sa volonté de répondre sur le terrain aux nouveaux défis et menaces du désordre mondial<sup>50</sup>, tout en élaborant une stratégie vis-à-vis des Etats-Unis, l'UE construit ainsi une position commune sur la scène internationale. En recentrant par là son approche globale en matière de sécurité et de défense, il est indéniable que l'Europe est en train de faire émerger, par la défense, une vision géopolitique commune.

## **II) DES AVANCEES INSTITUTIONNELLES SIGNIFICATIVES A MEME DE FAIRE EMERGER UNE VISION GEOPOLITIQUE COMMUNE**

La PESD a été définie en fonction du contexte des années 1990 et s'est véritablement développée après la chute du Mur de BERLIN. Les attentats du 11 septembre 2001 ont montré que la menace ne se réduisait plus au seul risque de conflits interétatiques ou interethniques, mais s'étend désormais aux organisations terroristes internationales ou à l'utilisation d'armes de destruction massive (ADM), traduisant par là une situation d'insécurité globale. Ces risques échappant aux moyens conventionnels prévus pour la gestion de "conflits classiques", les événements qui ont suivi le 11 septembre 2001 ont conduit l'UE à réfléchir non seulement au besoin de projeter la stabilité à l'extérieur de l'Union, mais aussi au besoin d'assurer la sécurité à l'intérieur de ses frontières, s'agissant notamment de protéger les populations civiles et la démocratie. Le cadre purement national s'avérant insuffisant et les opinions publiques demandant plus que jamais un renforcement de leur sécurité et de leur protection, celles-ci sont devenues largement favorables à la défense européenne. C'est donc logiquement que la Convention sur l'avenir de l'Europe a réfléchi à la manière de renforcer la crédibilité de la politique de défense de l'Union, et, partant, celle de sa dimension internationale. Ce constat a été opéré au Conseil européen de COLOGNE et, depuis, de réels progrès ont été accomplis. En outre, toute opération engagée par l'UE au titre de la PESD, *a fortiori* toute opération militaire, doit désormais s'inscrire dans le cadre d'un projet politique compatible avec les objectifs de l'UE en matière de PESC. Aussi était-il impératif de donner une assise constitutionnelle à la défense européenne.

---

<sup>50</sup> En dehors des opérations militaires précitées, la « stabilisation de l'étranger proche » est un objectif à long terme de l'UE auquel la « politique de voisinage » contribue, cette nouvelle coopération excluant la perspective de l'adhésion. En dehors d'un accès privilégié au marché intérieur de l'Union, des initiatives ont été lancées dans le cadre de la « politique de voisinage » pour lutter conjointement contre les menaces communes et implique davantage l'UE dans la prévention et la gestion des crises.

## 2.1 Les apports du projet de traité constitutionnel

La Constitution comprend des avancées significatives en matière de "politique de sécurité et de défense commune" (PSDC), et, comme le souligne le changement de terminologie, constitue un pas essentiel vers le développement d'une véritable défense européenne. L'article I-41, sans être totalement nouveau, est toutefois fondateur<sup>51</sup>.

En premier lieu, les missions de la PESD-PSDC<sup>52</sup> sont étendues, cette extension ayant d'ailleurs été l'un des éléments les plus consensuels au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe<sup>53</sup>. Elargissant le champ couvert par la PSDC au-delà des missions de PETERSBERG, tout en donnant à ces dernières une définition plus générale, la Constitution permet d'inclure des missions qui ne figurent pas aujourd'hui dans ce catalogue de missions. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article III-309<sup>54</sup>, la PSDC est désormais appelée à couvrir les « *actions conjointes en matière de désarmement* », les « *missions de conseil et d'assistance en matière militaire* », ainsi que « *les opérations de stabilisation à la fin des conflits* ». En outre, toutes ces missions peuvent s'intégrer dans le cadre de « *la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des Etats tiers pour combattre le terrorisme sur leur propre territoire* ».

Ensuite, la Constitution introduit une clause de défense mutuelle<sup>55</sup>. Actuellement, les Etats membres qui appartiennent à l'OTAN sont liés par la clause de défense mutuelle propre à l'Alliance<sup>56</sup>. En fait, il s'agit là du transfert dans l'UE de l'article 5 de l'UEO, mais, conçue de manière à être acceptable par tous, cette clause constitutionnelle respecte la neutralité de certains Etats membres – Autriche, Finlande, Irlande, Suède – et rappelle que l'OTAN reste, pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre. Aussi, même si cette clause de défense mutuelle n'affecte pas la spécificité de la politique de défense des Etats

<sup>51</sup> Article I-41 : Dispositions particulières relatives à la politique de sécurité et de défense commune. Il succède à l'article 17 du TUE.

<sup>52</sup> Concernant les avancées institutionnelles contenues dans le projet de Constitution, seul l'acronyme PSDC sera désormais utilisé. Par la suite, PESD et PSDC peuvent être employés indifféremment.

<sup>53</sup> Rapport final CONV 461/02 WG VIII 22 - Groupe de travail VIII "Défense" du 16 décembre 2002 ; Points n°10, *Points principaux du rapport du Groupe de travail "Défense"*, présenté à la Convention le 20 décembre 2002 par le Président du Groupe de travail, M. Michel BARNIER.

<sup>54</sup> Actuellement, il n'existe dans les traités aucune section spécifiquement consacrée à la PESD.

<sup>55</sup> Article I-41, paragraphe 7.

<sup>56</sup> Article 5 du traité de l'Atlantique Nord.

membres et s'avère en réalité moins contraignante et moins précise que l'engagement contenu dans les traités de l'OTAN et de l'UEO, notamment en ce qui concerne le recours aux moyens militaires, la Constitution introduit bien là l'idée d'une défense réellement commune, « *dès lors que le Conseil européen (...) en aura décidé ainsi* »<sup>57</sup>.

En plus de cette clause de défense mutuelle instituée entre Etats membres sous la forme d'un devoir « [d'] *aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir* », la Constitution introduit une clause générale de solidarité pour l'ensemble des Etats membres<sup>58</sup>, la clause de défense mutuelle s'appliquant à ceux qui le souhaitent. Cette disposition, nouvelle, pose formellement pour la première fois le principe de la solidarité au sein de l'UE en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe, qu'elle soit d'origine naturelle ou humaine. Dans cette hypothèse, tous les moyens de l'Union et des Etats membres sont mobilisés, y compris les moyens militaires. En outre, seules les décisions ayant des implications dans le domaine de la défense sont prises à l'unanimité<sup>59</sup>, le Conseil statuant en dehors de ce cas à la majorité qualifiée.

La crise irakienne du printemps 2003 a également montré que, sur la base des traités actuels, les efforts entrepris depuis SAINT-MALO n'ont d'une part pas permis de rattraper cinquante ans de retard depuis l'échec de la CED, ni, d'autre part, de concilier les différents statuts des Etats membres. La Constitution prend acte de ce retard et offre la possibilité de se doter d'une force militaire européenne. Aussi, pour concrétiser cette défense commune naissante, en plus de la clause de défense mutuelle précitée, la Constitution innove en créant deux nouvelles autres formes de flexibilité et de coopération à quelques-uns en matière de défense. La première est la création d'une forme spéciale de coopération renforcée spécifique à la PSDC. A ce titre, le Conseil peut confier formellement la réalisation d'une opération PSDC à un groupe d'Etats membres, chargés de la conduire pour le compte de l'UE et « *afin de préserver les valeurs de l'Union* »<sup>60</sup>. En effet, si les décisions courantes de mise en œuvre relèvent des seuls Etats participants, ceux-ci doivent cependant obtenir l'autorisation de tous les

<sup>57</sup> Article I-41, paragraphe 2.

<sup>58</sup> Article I-43 : Clause de solidarité. Le Danemark bénéficie toutefois d'un régime dérogatoire à l'égard de cette clause de solidarité, conformément aux termes du Protocole n° 20 annexé à la Constitution. Les modalités de mise en œuvre de cet article sont prévues à l'article III-329.

<sup>59</sup> Assortie, le cas échéant, de l'utilisation du mécanisme de l'"abstention constructive", conformément aux dispositions de l'article III-300, paragraphe 1.

<sup>60</sup> Article I-41, paragraphe 5. La réalisation de telles missions est régie par l'article III-310.

Etats membres dès lors qu'une décision emporte des conséquences politiques importantes ou modifie la nature de l'opération. Cette forme de coopération évite donc le risque de fragmentation de l'Europe et la formation des "clubs de nantis" précités. La deuxième consiste en la création d'une nouvelle forme permanente de coopération renforcée, la "coopération structurée permanente", permettant, par décision du Conseil à la majorité qualifiée, à un groupe identique d'Etats remplissant les critères et souscrivant aux engagements en matière de capacités militaires<sup>61</sup> de conduire ensemble de façon permanente une série d'actions pour développer lesdites capacités. Cette deuxième forme de coopération marque la fin de l'exclusion de la défense du champ des coopérations renforcées<sup>62</sup>. Il convient de préciser que les coopérations structurées portent seulement sur les moyens d'action et qu'elles correspondent à des engagements plus contraignants, sans porter sur les missions elles-mêmes<sup>63</sup>.

## 2.2 L'agence européenne de défense et le financement de la PSDC

Même si les Etats membres « s'engagent [constitutionnellement]<sup>64</sup> à améliorer progressivement leurs capacités militaires », il importait de garantir l'amélioration des capacités militaires et des armements, condition *sine qua non* pour l'instauration d'une véritable défense commune. Aussi, pour marquer la coïncidence des moyens et des volontés politiques, la Constitution prévoit la création d'une "Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement"<sup>65</sup>, consacrant formellement l'existence de l'actuelle Agence européenne de défense (AED)<sup>65</sup>. Il ne s'agit pas là d'une disposition anodine visant à une simple régularisation de l'existant. En effet, le droit actuel rend simplement possible l'existence de l'Agence<sup>66</sup>, tandis que la Constitution la rend obligatoire. De fait, une agence de l'armement et de recherche stratégique veillant à la satisfaction des besoins

<sup>61</sup> Protocole n° 23 sur la coopération structurée permanente établie par l'article I-41, paragraphe 6, et par l'article III-312 de la Constitution. Le régime des coopérations structurées est défini à l'article III-312.

<sup>62</sup> L'article 27-B du TUE exclut tout recours aux coopérations renforcées dans le domaine de la défense ou sur des questions ayant des implications militaires.

<sup>63</sup> Une coopération structurée ne doit pas affecter les dispositions de l'article III-309, qui précise les missions possibles de la PSDC, ainsi que la procédure de décision.

<sup>64</sup> Article I-41, paragraphe 3, alinéa second.

<sup>65</sup> Suite aux conclusions du Conseil de THESSALONIQUE de juin 2003, une action commune du 16 juin 2004 crée officiellement l'AED, avec pour objectif d'être opérationnelle en 2005.

<sup>66</sup> L'article 17 du TUE mentionne seulement, « dans la mesure où les Etats membres le jugent approprié », une « coopération entre eux en matière d'armement ».

opérationnels, dont l'action se traduira par la promotion d'une politique d'acquisition cohérente des Etats membres, ainsi que par un soutien à la recherche de la technologie de défense, y compris en matière spatiale, l'Agence permettra de renforcer la base industrielle et d'optimiser la dépense militaire. Elle constituera également une véritable agence de capacités qui veillera à ce que les Etats membres remplissent à la fois leurs engagements en matière budgétaire et pour ce qui concerne l'état de préparation de leurs forces<sup>67</sup>. Enfin, l'Agence est ouverte à tous les Etats membres qui souhaitent y participer, certains Etats membres pouvant constituer des groupes spécifiques fondés au sein même de l'Agence pour la réalisation de projets particuliers.

Concernant le financement de la PSDC, le projet de Constitution prévoit<sup>68</sup> l'adoption, après consultation du Parlement européen, d'une décision européenne, adoptée par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée, sur proposition du ministre des Affaires étrangères, garantissant un accès rapide aux crédits du budget destinés au financement d'actions urgentes d'initiatives dans le cadre de la PESC et de la PSDC. En outre, un fonds de lancement constitué de contributions des Etats membres sera institué pour le financement d'activités préparatoires aux missions de PSDC et de certaines de ces missions qui ne pourront être financées par le budget communautaire.

La Constitution, en inscrivant des dispositions spécifiquement dédiées à la PSDC, marque un progrès considérable et constitue une étape décisive dans la définition non seulement d'une politique de défense commune, mais aussi dans l'instauration d'une défense véritablement commune. Dotée des structures, des mécanismes et des instruments pour permettre à l'Europe de développer des capacités militaires cohérentes à la mesure de ses ambitions stratégiques, l'Union ne pourra désormais plus être considérée comme un « tigre de papier ». Ainsi, rien ne s'opposera à ce qu'elle s'impose sur la scène internationale comme un acteur mondial à part entière.

---

<sup>67</sup> Les missions et le régime de l'Agence sont définis à l'article III-311.

<sup>68</sup> Article III-313.

## TROISIEME PARTIE

### **LES DONNEES FONDAMENTALES DE LA QUESTION : « QUELLE GEOPOLITIQUE POUR L'EUROPE ? »**

Malgré d'indéniables atouts lui conférant la capacité de s'affirmer politiquement sur la scène internationale, l'UE se montre en réalité fortement handicapée par ses faiblesses, qu'elles soient d'ordre économique, stratégique ou politique. Apparemment incapable de penser en termes géopolitiques, peinant à définir ses valeurs, ses intérêts ainsi que les moyens de sa puissance, l'UE, faute de vision géopolitique, n'arrive pas à arrêter une position commune ni à définir sa place sur la scène mondiale, retardant par là la perception de l'idée dominante d'un bloc résolument euro-atlantique.

#### **I) LE COMPLEXE DE LA PUISSANCE ET LA DIFFICILE RECHERCHE D'UNE IDENTITE**

##### **1.1 Vers la fin du complexe européen de puissance ?**

L'Union européenne est un animal étrange. Tel un héros de l'Antiquité, elle accomplit humblement des exploits extraordinaires sans paraître s'en rendre compte. La mise en place réussie d'une monnaie unique ainsi que les élargissements successifs en sont les manifestations les plus significatives. Dans le même temps, elle se refuse à admettre des évidences, au premier rang desquelles figure la géopolitique, l'UE ne voulant pas se concevoir comme un ensemble géopolitique, ce qu'elle est pourtant.

*« Puissance économique et financière reconnue, il ne manque plus à l'UE que de disposer de moyens militaires crédibles pour combler le maillon de la chaîne de la puissance qui lui manque. »* Ce genre d'affirmation a structuré au cours des années 1990, notamment en France, le débat sur l'émergence de l'UE en tant que puissance internationale en devenir<sup>69</sup>. Au regard des grands dossiers stratégiques de l'époque, l'UE apparaissait en effet comme une « étrange superpuissance »<sup>70</sup>, capable de jouer les premiers rôles dans la gestion économique, financière et humanitaire des affaires

<sup>69</sup> Au regard de la définition de Raymond ARON : « capacité d'une unité politique à imposer sa volonté à d'autres unités politiques ».

<sup>70</sup> Pascal BUCHAN, *L'étrange superpuissance* (RENNES, Apogée, 1993).

internationales, mais se révélait impuissante à démontrer sa capacité d'action et son influence sur les plans politiques et stratégiques, donc en tant qu'ensemble géopolitique. C'est pourquoi, dans une approche strictement capacitaire, le développement de la PESD-PSDC est aujourd'hui fréquemment présenté comme la marque du statut de puissance. L'UE, reconnue en termes de puissance civile ("*soft power*"), accèderait ainsi au rang d'*Europe-puissance* ("*hard power*")<sup>71</sup>.

Cette logique de l'évolution ne rend toutefois pas totalement compte des causes profondes du complexe européen de puissance, qui repose avant tout sur les interactions entre construction européenne et puissance. En effet, la construction européenne – en tant que processus de coopération et d'intégration entre Etats Nations – et l'exercice de la puissance – en tant que capacité de ces Etats à défendre collectivement ou individuellement leurs valeurs, principes et intérêts sur la scène internationale – sont présentés soit comme antinomiques, soit comme une association vertueuse par laquelle l'une permettrait l'autre. Or, si la PESD-PSDC, et à travers elle la PESC, est de nature à permettre aux Européens de se sentir accéder collectivement au rang de puissance, c'est bien là l'amorce non seulement de la fin du complexe de puissance, mais aussi l'émergence d'un sentiment et d'une vision géopolitique communs.

Si la construction européenne et la puissance apparaissent au premier chef comme antinomiques, c'est avant tout parce que la première s'est bâtie sur un renoncement consenti à la seconde, tant sur le plan interne entre les Etats membres, que sur le plan externe par rapport au reste du monde. Depuis la CECA en 1950, la CEE en 1957 et encore plus l'UE aujourd'hui, l'intégration européenne rejette l'utilisation des rapports et des outils de la puissance dans les relations entre les Etats membres. La communautarisation croissante des prérogatives, librement abandonnées par les Etats membres, aux mains d'instances supranationales illustre ce renoncement à leur pleine souveraineté, et, de ce fait, à l'idée de puissance. Aussi, il semble bien que les transferts de souveraineté successifs ainsi que l'instauration de la culture du compromis et du consensus comme mode de relations entre les Etats membres traduisent l'originalité de la construction européenne, à savoir l'abandon de la puissance dans la gestion des affaires européennes.

---

<sup>71</sup> Joseph S. NYE Jr., *Bound to Lead, the Changing Nature of American Power* (NEW YORK, Basic Books, 1991).

Bien que surprenant de prime abord, le renoncement à la puissance a également prévalu sur le plan externe. Suite à l'échec de la CED en 1954 et compte tenu du contexte de la "guerre froide" – qui ne se prêtait pas à l'émergence d'une Europe puissance politique et militaire, le projet européen s'est recentré sur la mise en œuvre de coopérations économiques concrètes, conduisant de fait à évacuer toute idée de puissance. En outre, le redressement économique de l'Europe occidentale se réalisant à l'abri de l'OTAN, puissance collective en apparence mais en réalité essentiellement américaine, les Européens ont rapidement refusé d'assumer toute responsabilité sur la scène internationale sans les Etats-Unis, aboutissant ainsi à un découplage quasiment parfait – structurel et psychologique – entre la concrétisation du projet européen et l'exercice de la puissance. Ce hiatus, qui a très longtemps sous-tendu la construction européenne, est à l'origine du développement insuffisant des relations extérieures de l'UE auquel la PESC et la PSDC sont désormais appelées à remédier.

Ainsi, il apparaît bien que cette situation a conduit à instaurer une antinomie durable entre construction européenne et puissance, d'où la réticence des Etats membres à envisager une gestion commune des questions de sécurité et de défense, hypothéquant durablement l'idée d'Europe puissance. Cette césure psychologique, politique et surtout idéologique a conforté ce complexe européen de puissance.

Toutefois, l'irruption des questions de défense dans le champ des compétences de l'UE a permis à celle-ci de s'affirmer progressivement sur la scène internationale, parfois même face aux Etats-Unis. Aussi, l'Europe se présente-t-elle comme capable d'exercer une nouvelle forme de puissance, certes partagée mais de plus en plus prégnante. Il en ressort que l'ensemble formé par les Etats membres, même s'ils ont collectivement renoncé à toute forme de puissance comme Etats Nations, pèse davantage que ses composantes prises individuellement.

Cette unification, qui confère une puissance nouvelle aux "petits" Etats membres et qui rend aux autres leur ancienne prééminence – en s'additionnant au lieu de s'opposer comme par un passé encore très récent – rend possible l'émergence d'une Europe puissance. En effet, l'UE prend conscience du bloc qu'elle constitue désormais par le poids qu'elle prend collectivement sur la scène internationale, comme si sa puissance civile et économique pouvait lui servir d'outil stratégique. L'UE se révélerait donc

comme un démultiplicateur de puissance, capable de pallier ses faiblesses politiques et stratégiques par une mise en commun des instruments diplomatiques et militaires. Ainsi, la PESC et la PSDC seraient à même de faire émerger, en la magnifiant, l'idée d'une "souveraineté supranationale", les avancées institutionnelles devant quant à elles aider à la formation d'un front commun cohésif suffisamment fort de l'UE sur les questions diplomatiques internationales, projetant par la même occasion une image de puissance face à ses interlocuteurs, résolvant ainsi son complexe originel de puissance, tout en induisant une véritable identité européenne faisant appel à une communauté de perception et de volonté d'action forte, cohérente et, surtout, convergente.

Le rapport de l'Europe à la puissance repose donc sur une double dynamique. Construite sur un modèle et dans un contexte de renoncement à la puissance, l'UE, en résolvant son complexe de puissance, émergerait comme une puissance globale, la puissance du tout venant pallier l'impuissance individuelle des Etats Nations.

## **1.2 Une vision géopolitique commune : condition de la formation de l'identité de l'Union européenne ?**

*« Une Europe européenne signifie qu'elle existe par elle-même, autrement dit qu'au milieu du monde elle ait sa propre politique »<sup>72</sup>. L'existence d'un sentiment d'appartenance à un ensemble caractérisé par une volonté et des modalités d'action communes constitue un préalable incontournable au dépassement du complexe européen de puissance. Aussi, ce sentiment d'appartenance à un bloc géographique et politique cohérent apparaît bien comme le catalyseur d'une identité européenne supranationale à même de transcender les différentes identités et sensibilités des Etats membres<sup>73</sup>.*

Toutefois, l'émergence d'une vision géopolitique commune peut-elle aider à conceptualiser une identité et, donc, contribuer à la genèse d'une identité européenne ? Cette question renvoie à celle, plus large, de savoir si un texte, en l'occurrence le projet de traité constitutionnel, est de nature à entraîner la création d'une identité européenne.

<sup>72</sup> Général de GAULLE, 1964.

<sup>73</sup> Première puissance commerciale mondiale avec 20 % du volume total des échanges, l'UE a pris conscience de son influence sur la scène mondiale et, partant, de sa capacité à tenir un rôle déterminant dans les relations stratégiques et diplomatiques internationales.

La politique de sécurité a longtemps été considérée par les Etats membres comme l'un des domaines réservés de l'Etat-Nation. C'est notamment pourquoi la question d'une coopération étroite en matière de défense et de sécurité a été totalement écartée de l'agenda de l'intégration européenne pendant près de quarante ans après l'échec de la CED au début des années 1950. Or, si l'on considère les traités de MAASTRICHT, AMSTERDAM et NICE<sup>74</sup> qui ont progressivement révélé la nature des implications de l'UE sur la scène internationale en matière de défense et contribué effectivement à donner du sens – à travers cette notion de défense – au concept d'identité, il est légitime de penser que le projet de Constitution, par le biais de la PESC et de la PESD, devrait contribuer de manière significative à la formation de cette identité, au demeurant partagée par les Européens.

Or, la formation d'une identité est complexe et recèle de multiples aspects qui ne se limitent pas à la seule notion de défense<sup>75</sup>. En effet, la formation d'une identité suppose, notamment, que l'action de l'UE sur la scène internationale soit guidée par une communauté d'intérêts, de valeurs et de principes, ainsi que par un accord sur les moyens nécessaires pour les défendre. S'il reste difficile de déceler cette communauté de pensée dans le projet de traité constitutionnel en matière de PESC, les objectifs généraux, les cadres d'intervention et les avancées institutionnelles en matière de PESD-PSDC montrent, quoi qu'il en soit, une avancée significative dans l'émergence d'une vision géopolitique commune et, par conséquent, d'une identité européenne.

La perception – palpable – d'une communauté de valeurs, de principes et d'intérêts axée, notamment, sur le sentiment d'appartenance à un ensemble géographique et politique de plus en plus cohérent et intégré, conduirait ainsi à reconnaître la PESC et la PSDC comme le moyen de promouvoir une identité longtemps tue – voire niée – et de favoriser sur la scène internationale une action cohésive, certes imposée par le haut mais réellement partagée et admise par l'ensemble des Européens.

---

<sup>74</sup> En 1991 à MAASTRICHT, les chefs de gouvernement ont pris la décision d'élargir le champ de la coopération en matière de politique étrangère aux questions de sécurité. Ainsi, en substituant la PESC à la Coopération politique européenne (CPE), le traité de MAASTRICHT envisageait d'intégrer complètement la PESC pour arriver à une politique commune de défense dont l'UEO devait, initialement, constituer le bras armé. En 1997, le traité d'AMSTERDAM apporte au TUE (Titre V) les précisions institutionnelles à cet objectif. En 2001, le traité de NICE institutionnalise quant à lui l'idée d'une politique commune de défense concrétisée par la PESD et pose comme objectif à terme une défense commune, symbolisée par la constitution de la Force européenne de réaction rapide.

<sup>75</sup> D'après les travaux de Paul A. CHILTON, professeur à l'Université de EAST ANGLIA (Roy.-Uni) et les commentaires de Patricia CHILTON, spécialiste des questions de sécurité européenne.

## II) LES TERMES D'UNE EQUATION A PLUSIEURS INCONNUES

« *L'Europe que nous voulons est une Europe indépendante qui puisse défendre ses valeurs, ses intérêts et son mode de vie. (...) La Constitution européenne est une première étape qui permettra aux Européens d'assumer leurs responsabilités. Face aux menaces extérieures, elle affirme notre unité, nos valeurs, nos intérêts. (...) L'Europe ne peut s'offrir le luxe de laisser aux Etats-Unis ou à d'autres le soin de la défendre.* »<sup>76</sup>.

En effet, l'Union européenne apparaît aujourd'hui davantage comme une puissance – pas exclusivement économique – capable de faire jeu égal avec les Etats-Unis au plan international. Toutefois, encore affaiblie par ses divisions politiques et diplomatiques, par le manque de croissance économique et la "charge" que constituent les dix derniers Etats membres<sup>77</sup>, ainsi que par l'insuffisance globale de ses moyens militaires, l'UE devra mieux définir ses valeurs et ses intérêts pour s'affirmer pleinement sur la scène internationale. Pour ce faire, l'UE est placée dans l'obligation non seulement de dépasser ses faiblesses en s'accordant et en s'appuyant sur ses forces, tout en inscrivant ses intérêts et ses valeurs dans une vision géopolitique commune.

### 2.1 L'Europe : un ensemble contradictoire de forces et de faiblesses

L'Union européenne ne peut se voir contestée dans son statut de puissance économique. Voie unique et accordée au sein de l'OMC, avec 20 % des échanges commerciaux internationaux<sup>78</sup>, un quart de la richesse mondiale<sup>79</sup> et une monnaie qui rivalise avec le dollar, l'UE se présente même comme un géant économique qui fait jeu égal avec les Etats-Unis. De fait, l'UE a les moyens de mener une "grande politique" visant à stabiliser son environnement régional à l'Est<sup>80</sup>, dans les Balkans et sur la rive sud de la Méditerranée.

<sup>76</sup> Edouard BALLADUR, ancien Premier ministre, auteur récemment de *La fin de l'illusion jacobine* (Fayard), dans l'article « *Une Union sans uniformité* » (Le FIGARO du 11 mars 2005).

<sup>77</sup> Selon Maxime LEFEBVRE, chercheur à l'IFRI, l'élargissement est une variable importante de l'équation. En plus du "poids budgétaire" pour l'Union, en passant en 2004 de 15 à 25 membres, l'UE est devenue beaucoup plus difficile à coordonner en matière de politique étrangère, d'autant plus que les nouveaux membres ont leurs propres priorités géographiques et qu'ils penchent davantage en faveur des Etats-Unis pour assurer leur sécurité et défendre leurs intérêts.

<sup>78</sup> Sur la base exclusive des exportations extracommunautaires.

<sup>79</sup> L'UE représente 25 % du produit intérieur brut (PIB) mondial en valeur nominale.

<sup>80</sup> Du fait de l'élargissement à 25, la Russie est "plus proche". Par ailleurs, l'UE est devenue frontalière avec la Biélorussie, Etat voyou et mafieux, qui n'a au demeurant d'Etat guère plus que le nom.

Derrière l'indéniable puissance conférée par ces forces, l'UE souffre cependant de faiblesses géopolitiques majeures qui relèvent pour l'essentiel de quatre ordres : économique, démographique, stratégique et politique.

Sur le plan économique – et aussi paradoxal que celui puisse paraître après l'énoncé précédent, l'UE reste en effet durablement en panne – continue – de croissance. A titre d'exemple, la décennie 1990 a été marquée par un retard de croissance annuelle d'un point par rapport aux Etats-Unis. Par ailleurs, la Chine, membre récent de l'OMC et dont le dynamisme s'avère être davantage inquiétant que rassurant pour l'Europe, ambitionne de passer à un horizon proche du 5<sup>ème</sup> au 2<sup>ème</sup> rang économique mondial. L'Union est en outre marquée par un fort taux de chômage qui paraît difficilement compressible et résorbable. Le PIB global de l'UE par habitant est inférieur de 30 % à celui des Etats-Unis, tandis que l'effort consacré à la recherche et au développement reste plafonné à 2 % du PIB de l'UE quand il dépasse 3 % outre-Atlantique.

La situation démographique, autre faiblesse majeure, ne risque pas d'inverser cette tendance, caractérisée principalement par un manque de dynamisme et par l'absence d'une ambition réellement concrète, tout du moins clairement définie. A l'horizon 2050, la population de la planète devrait s'établir à 9 milliards d'habitants<sup>81</sup>, pour 6 milliards en 2000. Toutefois, la population de l'Amérique du Nord et de l'Europe devrait rester constante à un milliard d'individus. Cela signifie donc que c'est la population du reste du monde qui devrait passer de 5 milliards à 8 dans cinquante ans. En outre, l'Europe seule perdrait 100 millions d'habitants (sur les 450 actuels) sur le demi-siècle, la population nord-américaine augmentant du montant équivalent. En 2025, à mi-terme, l'Europe de l'Ouest "ne perdrait que" 15 millions d'habitants, le vieillissement de la population venant, notamment, cacher les effets de la dénatalité. En revanche, le quart de siècle suivant serait marqué par une baisse très sensible. Si le vieillissement de la population européenne pose, en termes économiques et sociaux, un problème de financement des retraites et d'équilibre des sociétés, il menace aussi les bases de la prospérité et du dynamisme de l'UE, ainsi que les fondements de la civilisation européenne. Aussi, la question de l'évolution de l'évolution de la

---

<sup>81</sup> Prévisions d'évolution établies par la Direction de la Population (ONU). Sur ce sujet, se rapporter à la conférence prononcée devant le Collège interarmées de défense (CID) le 26 novembre 2004 par M. BOURCIER de CARBON sur le thème « Démographie et Puissance ».

population, de la natalité et des flux migratoires, en hypothéquant durablement l'avenir faute d'une prise de conscience effective et d'une réelle volonté d'agir, se trouve au centre de problématique de la vision géopolitique commune.

La troisième faiblesse, d'ordre stratégique, repose dans les capacités militaires de l'UE. Face à l'impressionnante puissance militaire américaine<sup>82</sup>, l'Europe ne peut aligner que des capacités militaires d'appoint, d'autant plus que son effort de défense reste inférieur à celui des Etats-Unis<sup>83</sup>. Les raisons profondes de ce décalage, et partant, de l'incapacité durable de l'Europe à mettre sur pied une politique européenne de sécurité et de défense cohérente, proviennent essentiellement du fait que, depuis le Traité de ROME, les Européens ont délibérément occultés les questions géostratégiques, cédant aux Etats-Unis au travers de l'OTAN, dans le contexte de guerre froide, la responsabilité de la défense de l'Europe, au profit d'une vision exclusivement économique de la construction européenne. Cette faiblesse stratégique met par ailleurs en exergue un dilemme crucial qui illustre parfaitement les difficultés de l'Union européenne à se penser comme un ensemble géopolitique. En effet, l'OTAN étant originellement tournée contre l'ex-URSS, les troubles survenus en Europe de l'Est après l'effondrement soviétique ne pouvant trouver de solutions totalement viables sans tenir compte de l'actuelle Russie, et en ne retenant comme nouveaux adhérents que des Etats "certifiés" par les Etats-Unis pour leur hostilité à la Russie et d'abord intégrés à l'OTAN avant de rejoindre l'UE<sup>84</sup>, l'Europe des Quinze s'est en quelque sorte enfermée elle-même dans un cercle vicieux<sup>85</sup> l'amenant à admettre comme inéluctable la coupure en deux du continent européen. Or, cette coupure, facteur d'instabilité, constitue un frein à la définition d'une politique européenne de sécurité et de défense véritablement autonome et guidée par une vision géopolitique commune.

<sup>82</sup> 40 % des dépenses d'armement mondiales, deux tiers des dépenses militaires des pays de l'OTAN.

<sup>83</sup> 4 % du PIB aux Etats-Unis contre 2,5 % en France ainsi qu'au Royaume-Uni, et moins de 1,5 % en Allemagne.

<sup>84</sup> Dans le même ordre d'idée, l'OTAN a parallèlement mis en place les « Partenariats pour la Paix » (PpP) pour inclure dans son approche stratégique les pays de l'ex-URSS non membres de l'Alliance. Les nouveaux adhérents, au premier rang desquels la Pologne, ont une position très en recul par rapport à la politique européenne de la défense. S'ils voient en l'UE la voie du développement économique, ils peinent en revanche à considérer l'UE comme un acteur militaire crédible. C'est pourquoi ils estiment que les véritables enjeux de défense – en l'occurrence leur sécurité vis-à-vis de l'ancienne puissance coloniale que constitue la Russie – ne peuvent être traités qu'en cohérence avec les Etats-Unis et sous leur protection à travers l'OTAN. Sur ce sujet, se rapporter à la conférence prononcée devant le CID le 12 octobre 2004 par Son Excellence Jan TOMBINSKI, Ambassadeur de Pologne en France sur la « Vision de l'Europe par un nouvel entrant ».

<sup>85</sup> Qualifié de « nouvelle guerre froide » par Alexandre DEL VALLE, dans *Guerres contre l'Europe – Bosnie, Kosovo, Tchétchénie* (Editions des Syrtes, 2000).

La quatrième grande faiblesse est d'ordre politique. Quelles que soient les différends politiques entre le Congrès et le Président, les Etats-Unis ont un centre de pouvoir unique – à WASHINGTON. En revanche, il y a en Europe pluralité de pouvoirs politiques parmi lesquels certaines capitales – PARIS, LONDRES et BERLIN – pèsent – ou veulent peser – plus. En outre, rien n'oblige jusqu'à présent les Etats membres à partager le même point de vue diplomatique et stratégique sur une crise internationale. Les divergences constatées en 1991 au début des guerres yougoslaves et, plus récemment en 2003 à l'occasion de la crise irakienne<sup>86</sup>, ont révélé cette partition du pouvoir symbolisée par la fracture entre la "vieille" et la "nouvelle Europe". La crise de 2003 a surtout mis en exergue les limites de l'intégration européenne, les espaces politiques nationaux restant toujours cloisonnés aux visions géopolitiques des Etats, et, par conséquent, l'absence de volonté politique commune.

## 2.2 La recherche des intérêts et des valeurs : une quête bloquante ?

Les Européens auraient-ils perdu l'habitude de penser en termes géopolitiques ? La géopolitique est pourtant fondamentale pour assurer la pérennité de l'ensemble formé par l'Union européenne et celle de la civilisation européenne. La géopolitique reste associée à la politique des grandes puissances européennes<sup>87</sup> qui, jusqu'au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, se sont déchirées pour imposer leur suprématie sur le continent européen, voire à l'échelle mondiale. Elle souffre en outre d'un héritage sulfureux, apparaissant par certains aspects comme la science nazie par laquelle Adolf HITLER a "scientifiquement" justifié ses conquêtes territoriales<sup>88</sup>. Aussi, soulagée d'avoir tourné la page de cette Histoire tumultueuse et fratricide, les Européens semblent rêver aujourd'hui d'une mondialisation heureuse et maîtrisée qui, sous l'égide et l'arbitrage pacifique de l'OMC au sein de laquelle l'UE est un acteur majeur et impliqué parlant d'une voie unique et unanime, apporterait paix, démocratie et prospérité au monde<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> Quinze des Etats membres de l'UE à 25 ont soutenu la position américaine, tandis que la France et l'Allemagne ont pris la tête d'une minorité d'opposants, soutenue par la Russie de POUTINE.

<sup>87</sup> Le Royaume-Uni en tant que puissance maritime, l'Allemagne sur le continent européen et la France, puissance traditionnellement partagée entre ses ambitions coloniales et ses aventures continentales.

<sup>88</sup> L'un des plus célèbres géopoliticiens allemands, le général Karl HAUSHOFER, fut des conseillers privilégiés du *Führer*. Se fondant sur la doctrine de l'espace vital, les géopoliticiens allemands de cette époque, au service de la propagande nazie, ont inspiré certains passages de *Mein Kampf*.

<sup>89</sup> Ou la vision dominante d'une « *Europe, puissance tranquille* » (Discours prononcé devant la 57<sup>ème</sup> session nationale de l'IHEDN le 1<sup>er</sup> octobre 2004 par M. Jean-Pierre RAFFARIN, Premier ministre).

En deuxième lieu, le projet des "Pères de l'Europe" consistait à bâtir une communauté d'Etats pacifiques, la paix reposant non pas sur l'équilibre des forces mais sur l'adhésion des Etats membres à des règles communes et aux mêmes valeurs : marché unique, réglementation des échanges, économie de marché et démocratie<sup>90</sup>. Derrière la vision de Jean MONNET, selon laquelle la "création" de l'Europe ne pourra se faire qu'en dépassant – ou en ignorant – les passions nationales qui ne font que porter la guerre, se dresse le projet "wilsonien" de paix universelle et perpétuelle<sup>91</sup>, celle-ci ne pouvant être obtenue que par le ralliement des Etats à des normes les dépassant et les disciplinant par des mécanismes supérieurs. C'est pourquoi les élargissements successifs ont toujours eu lieu selon le même rituel : vérification de conformité des candidats au modèle étatique européen, puis incorporation par ces pays de l'acquis communautaire. Au final, cette philosophie accouche d'une Europe apolitique, les Etats membres n'apparaissant plus, dans les domaines communs, que comme des machines à mettre en place et exécuter des normes sous la surveillance des autorités communautaires, d'où la difficulté à rechercher et définir les intérêts et les valeurs de l'Union européenne.

Enfin, pendant des années, tout ce qui ressortissait à la géopolitique – diplomatie, défense – a été soigneusement écarté par l'UE quand elle n'a pas feint de s'y intéresser<sup>92</sup>, pour en faire ainsi, sur le fond, l'affaire quasi-exclusive des Etats membres, "heureux" de compenser par là l'abandon de pans entiers de souveraineté en retenant dans leurs attributions les matières nobles que sont la politique extérieure et la défense. Parvenue à l'âge adulte, l'Union européenne prend conscience aujourd'hui de la réalité : le monde n'est pas un paradis démocratique et il ne connaît pas cette paix universelle. La crise irakienne est en effet venue bouleverser la quiétude et le tropisme pacifique des Européens, tout en leur révélant la nature de la puissance américaine, capable

---

<sup>90</sup> « Il faut donc abandonner les formes passées et entrer dans une voie de transformation, à la fois par la création de conditions économiques de bases communes et par l'instauration d'autorités nouvelles acceptées par les souverainetés nationales. L'Europe n'a jamais existé. Ce n'est pas l'addition des souverainetés réunies dans des conseils qui crée une entité. Il faut véritablement créer l'Europe. » Jean MONNET, 1950.

<sup>91</sup> Thomas Woodrow WILSON, président démocrate des Etats-Unis de 1912 à 1920, Prix Nobel de la paix en 1919, voulait assurer une paix durable après le premier conflit mondial, garantie par les célèbres « quatorze points ». A PARIS en janvier 1919 pour la conférence de la paix, WILSON dut cependant imposer ses vues en menaçant de conclure une paix séparée avec l'Allemagne. En outre, le Pacte de la Société des Nations (SDN) qu'il considérait comme l'expression de son idéal ne fut pas ratifié par le Sénat des Etats-Unis.

<sup>92</sup> Il s'agit là du 2<sup>ème</sup> pilier, de ses règles et de ses dérogations.

d'employer la force en s'affranchissant du droit international dans les "croisades" qu'elle juge légitimes. L'Europe, quant à elle, n'arrive pas à s'extraire du débat où deux visions s'affrontent, celle d'un monde multipolaire prôné par la France<sup>93</sup>, contre celle d'une unipolarité euro-atlantique véhiculée par le Royaume-Uni. Si cette crise a mis en exergue les divisions européennes, elle a cependant eu l'immense mérite d'obliger l'UE à débattre de l'état du monde en sortant de sa vision utopique de paix universelle, du lien transatlantique et, surtout, de ses intérêts et de ses valeurs.

Aussi, l'UE a-t-elle lancé une réflexion de fond sur les valeurs et intérêts qu'elle entend défendre, formalisée dans la *Stratégie européenne de sécurité*<sup>94</sup> par Javier SOLANA, Haut Représentant pour la PESC. M. SOLANA explique que la fin de la guerre froide n'a pas permis l'émergence d'un monde plus pacifique, mais, qu'au contraire elle a conduit à complexifier les relations internationales<sup>95</sup>, en laissant les Etats-Unis dans une « *position dominante en tant qu'acteur militaire* ». Aussi, aucun pays n'étant en mesure de faire face seul aux situations issues de ce nouveau contexte, l'UE ne pouvait rester en retrait des réalités de la scène internationale en refusant d'assumer ses responsabilités de puissance<sup>96</sup>, d'autant plus que l'Europe a accru dans ce nouveau contexte sa dépendance et sa vulnérabilité.

L'Europe et les Etats-Unis partagent globalement les mêmes valeurs, au premier rang desquelles la démocratie et les droits de l'homme et sont d'accord sur l'essentiel, même si les divergences s'accumulent aujourd'hui. Tandis que l'Amérique, très empreinte de religiosité, a une vision manichéenne du monde – le « choc des civilisations » – la conduisant à recourir à l'emploi de la force armée dans le règlement des litiges sans avoir nécessairement l'aval des Nations Unies, l'Europe, plus soucieuse de stabilité, préfère quant à elle axer son combat sur les valeurs universelles – démocratie, droits de l'homme – pour montrer au monde que l'Occident n'applique pas forcément le droit du plus fort et s'attaquer plus aux causes qu'aux manifestations des crises internationales.

<sup>93</sup> Sur ce sujet, se reporter à l'article de M. François d'ORCIVAL, « *L'empire byzantin de Jacques CHIRAC* », par dans *Le Spectacle du Monde* (décembre 2004 – n° 507, pages 28 et 29).

<sup>94</sup> *Une Europe plus sûre dans un monde meilleur*. Document présenté en juin 2003 par M. SOLANA et adopté au Conseil de BRUXELLES le 12 décembre 2003 après 3 séries de discussions.

<sup>95</sup> Ouverture des frontières, augmentation des flux d'échanges et d'investissement, développement des technologies, progrès de la démocratie et de la liberté, mondialisation, ses injustices et frustrations ...

<sup>96</sup> « *La convergence croissante des intérêts européens et le renforcement de la solidarité au sein de l'UE font de l'Europe un acteur plus crédible et plus efficace. L'Europe doit être prête à assumer sa part dans la responsabilité de la sécurité internationale et de la construction d'un monde meilleur.* » *Stratégie européenne de sécurité* (introduction).

Aussi, l'analyse produite par M. SOLANA apparaît-elle comme une synthèse entre le rapprochement avec les Etats-Unis et la vision propre des Européens. De l'analyse des menaces, marquée par le tropisme américain, mettant ainsi en avant la lutte contre le terrorisme<sup>97</sup> et la prolifération des armes de destruction massive (ADM) à l'appel à une plus grande cohérence des moyens stratégiques et des capacités diplomatiques de l'UE, M. SOLANA plaide en définitive pour un partenariat transatlantique fort, mais non exclusif. Ce document, très consensuel à l'instar de tous les textes relatifs à la PESC, « *est presque plus intéressant par ce qu'il tait que parce qu'il dit* »<sup>98</sup> : les caractères propres des Etats membres sont ignorés<sup>99</sup>, les différences d'approche entre "grands" et "petits" Etats, "vieille" et "nouvelle" Europe, les divergences stratégiques avec les Etats-Unis,... A part la mention de la dépendance énergétique et de la concurrence pour les ressources naturelles – l'eau notamment – ce texte ne comporte aucune définition des intérêts de l'UE et, surtout, ne présente pas l'Europe comme un acteur géopolitique à part entière avec ses propres caractéristiques.

La pluralité politique au sein de l'UE ainsi que l'absence de volonté politique unique et fermement affichée ne pouvaient conduire à définir un document plus abouti présentant une véritable doctrine stratégique propre à l'Europe. Afin d'aller plus loin qu'une simple culture de stabilité et penser – enfin – le monde en termes de puissance, l'UE doit procéder à une analyse en profondeur de ses valeurs et de ses intérêts, définir les voies qui s'offrent à elle et, inéluctablement, faire les choix qui s'imposent. Il s'agit bien là de faire émerger une vision géopolitique commune.

### **2.3 Les choix offerts à l'Europe : une synergie entre Etats incontournable**

Que ce soit au travers de ses élargissements successifs ou de sa politique de voisinage, l'UE agit comme un acteur géopolitique sans en avoir réellement et pleinement conscience. En outre, le lien avec les Etats-Unis évolue. Si ceux-ci se posent aujourd'hui comme le gendarme de la planète, ils n'apparaissent plus, pour le long terme, comme le protecteur inconditionnel de l'Europe. L'Amérique, première cible de

---

<sup>97</sup> Au cours des dix dernières années, 34 % des actes terroristes perpétrés dans le monde ont toutefois eu lieu en Europe et les attaques sont devenues de plus en plus violentes (MADRID, 11 mars 2004).

<sup>98</sup> Maxime LEFEBVRE, déjà cité.

<sup>99</sup> Notamment la France et le Royaume-Uni, puissances nucléaires et membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU.

toutes les haines comme l'ont montré les attentats du 11 septembre 2001, n'a en fait pas d'autres choix. Dans le monde tel qu'il se dessine, l'Europe, pôle important d'échanges et de stabilité, doit désormais pouvoir se débrouiller par elle-même tout en s'associant activement à la préservation de l'ordre mondial<sup>100</sup>. Il s'agit là d'un impératif majeur si elle veut, par exemple, garantir son approvisionnement en ressources énergétiques. Aussi, l'UE devra-t-elle s'imposer rapidement comme un acteur géopolitique à part entière sur la scène internationale.

Aussi, quelles sont les options possibles pour l'UE afin de mieux défendre ses intérêts, accroître sa puissance et se poser comme un acteur crédible sur la scène internationale ? Au-delà du texte, la *Stratégie européenne de sécurité* de Javier SOLANA montre en définitive que l'UE ne peut pas encore apporter des réponses simples, tranchées et définitives aux questions géopolitiques et stratégiques qui sous-tendent ce document. Ainsi, lorsqu'il s'agit de savoir jusqu'où poursuivre son élargissement – le projet de Constitution posant quant à lui la question de l'approfondissement d'une Europe à 25 et plus, jusqu'où suivre les Etats-Unis et jusqu'où s'affirmer sur le plan militaire, l'Union est divisée, les Etats la composant se partageant parfois radicalement sur ces questions, incapables de faire preuve d'une réelle synergie.

Pourtant, c'est grâce à une synergie entre les Etats membres, marquée par la volonté d'aboutir, que l'Europe est devenue une puissance économique reconnue comme telle sur la scène mondiale et disposant de moyens considérables pour l'aide au développement, l'aide à la reconstruction et l'aide humanitaire. Or, à la différence du premier pilier au sein duquel les institutions européennes gèrent ensemble, selon la procédure intergouvernementale, des politiques communes dans dix-sept domaines<sup>101</sup> visant à une parfaite cohésion économique et sociale, le projet de traité constitutionnel ne modifie pas fondamentalement le système de prise de décision en matière de PESC. Si la France et l'Allemagne avaient accepté dans une contribution commune que les décisions se prennent dorénavant à la majorité qualifiée<sup>102</sup>, le Royaume-Uni s'y est opposé. Aussi, l'unanimité continuera-t-elle d'être globalement la règle en matière de

<sup>100</sup> Lors du Sommet de l'OTAN à PRAGUE les 21 et 22 novembre 2002, Georges W. BUSH a exhorté les Européens à davantage d'efforts en ce sens.

<sup>101</sup> Marché unique, transport, concurrence, monnaie unique, emploi, éducation, culture, consommation, santé, recherche, environnement, agriculture,...

<sup>102</sup> Exception faite des implications en matière de sécurité et de défense, ce qui en faisait un champ dérogatoire toutefois important.

PESC<sup>103</sup> avec les risques induits de lourdeur, tant par les retards que par le repli sur des positions minimalistes seules à même de recueillir le consensus.

Même si le projet de traité constitutionnel vise, en matière de PESC à développer la solidarité politique mutuelle des Etats membres, à identifier les questions d'intérêt général et recherche une meilleure convergence des actions des Etats membres, les intérêts, les traditions et les spécificités de ces derniers peuvent encore diverger. Aussi, l'incontournable synergie à développer devra-t-elle découler de la création du ministre des Affaires étrangères de l'Union, dont le rôle sera justement d'assurer une meilleure coordination entre les moyens dont dispose l'UE, les objectifs de la PESC et les divers acteurs de la politique extérieure de l'Union, sans qu'aucun d'eux ne l'emporte sur les autres. Appuyé par un service européen pour l'action extérieur, le titulaire du poste, en l'occurrence le premier responsable des institutions européennes à porter le titre de ministre, devra être le catalyseur de cette synergie. En préparant et facilitant la prise de décision en matière de politique étrangère, il devra pour cela à la fois tenir compte de la volonté des Etats, surtout les plus importants<sup>104</sup>, et faire preuve de persuasion vis-à-vis des plus récalcitrants.

L'affirmation du rôle géopolitique de l'UE dépendra donc à la fois d'une bonne interaction entre les institutions européennes et les Etats membres, ainsi que d'une réelle synergie entre ces derniers. Si les institutions fournissent une légitimité et le cadre de l'action de l'Union sur la scène internationale, les Etats doivent quant à eux continuer d'insuffler leur énergie et leur volonté s'ils veulent enclencher cette indispensable synergie. Toutefois, pour y parvenir, les Etats membres devront être bien conscients qu'ils peuvent en toutes circonstances conserver leur liberté de jugement et d'action, et qu'ils restent libres d'exprimer des divergences. Ils devront pour cela considérer le cadre européen comme un espace de concertation et d'efficacité, et non comme le piège de leurs volontés.

---

<sup>103</sup> Article I-40, paragraphe 6. Le paragraphe 7 introduit une clause passerelle permettant, à l'unanimité, une extension du champ du vote à la majorité qualifiée sans avoir à modifier la Constitution.

<sup>104</sup> La France et le Royaume-Uni sont membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et les deux puissances nucléaires de l'Union européenne. Par ailleurs, tandis que l'Allemagne continue de regarder vers l'Est, la France vers la Méditerranée et l'Afrique, les Etats-Unis constituent le traditionnel point de repère et la référence du Royaume-Uni depuis 1956 et l'affaire de SUEZ.

### **III) VERS UN BLOC EURO-ATLANTIQUE : UNE TENDANCE LOURDE MAIS NATURELLE**

Une vision géopolitique commune dépend de la réalité politique de l'Union. En effet, l'UE doit organiser, développer et démocratiser sa périphérie tout en jetant des ancrages au-delà, vers la Russie, le Proche-Orient et l'Afrique subsaharienne. Outre l'immense défi constitué par cette entreprise gigantesque, la seule véritable question géopolitique qui se pose à l'Europe est de savoir quelle relation veut-elle bâtir avec les Etats-Unis. La compétition entre l'Europe et les Etats-Unis peut-elle avoir un sens lorsque l'on considère la puissance américaine, inégalable pour encore longtemps ? Au-delà de cette question de puissance et d'un équilibre peu probable des forces, n'y a-t-il pas lieu de se demander si, en fait, les Etats-Unis et l'Europe ne se trouvent-ils pas fondamentalement dans le même camp, en tout premier lieu face aux désordres mondiaux ?

#### **3.1 Le génome de l'Union européenne comporte-t-il un gène euro-atlantique ?**

Il est difficile de faire l'économie d'un rappel historique sur les origines profondes de la construction européenne afin d'appréhender pleinement les évolutions de l'UE depuis la fin de la guerre froide. Jusqu'en 1945, l'histoire de l'Europe fut marquée par de nombreuses tentatives<sup>105</sup> d'unification de la partie occidentale du continent eurasiatique qui se sont traduites par des guerres résultant du choc de deux logiques incompatibles, celle du Royaume de France au carrefour de l'Europe occidentale, et celle du Saint Empire romain germanique, au centre du continent, qui chercha à unifier à son profit l'Europe jusqu'aux rives de l'Atlantique et de la Méditerranée. Ainsi, dans l'Histoire des peuples européens, seuls trois d'entre eux n'ont jamais été sous la domination d'un empire dirigé de l'étranger : les Anglais, les Français et les Russes, d'où la prégnance du lien entre la liberté et l'indépendance nationale, tandis que pour les autres peuples, la liberté n'est pas incompatible d'une autonomie politique aménagée au sein d'un bloc dirigé par une autorité "étrangère", en l'occurrence une instance supranationale pour ce qui concerne l'UE. Aussi, aucune analyse de la géopolitique de l'UE ne peut ignorer cette constante française et anglaise qu'est le lien intime entre la liberté politique et l'indépendance nationale. Les "promoteurs" de l'Europe, de même que les Etats-Unis,

<sup>105</sup> Dans la droite ligne de l'Empire romain, elles furent aussi bien l'œuvre de la Papauté, du Saint Empire romain germanique, de Napoléon I<sup>er</sup>, que du III<sup>ème</sup> Reich.

ont parfaitement intégré cet élément, d'où leurs "efforts" à vouloir le trancher afin de mettre en œuvre et poursuivre la construction européenne de manière pérenne.

En 1945, l'Europe est un champ de ruines : ses capacités de production sont anéanties, ses capitaux absorbés par les banques anglo-saxonnes financent l'économie américaine qui tourne à pleine capacité, tandis que la "captation" des scientifiques européens contribue à faire des Etats-Unis la première puissance militaire et spatiale. Disposant de tous les atouts, les Américains avaient donc tout intérêt à encourager le libre-échange pour s'ouvrir des marchés nouveaux. Ce sont là les débuts de l'ère actuelle de mondialisation, l'effondrement de l'URSS et la "transition chinoise", loin d'entraîner *La Fin de l'Histoire*, l'accélérent puisque des dizaines de nouveaux Etats intégrèrent la dynamique du commerce mondial libéralisé.

Toutefois, la guerre froide ayant mis – provisoirement – à l'écart de la mondialisation l'URSS, la Chine et leurs satellites, les Etats-Unis n'avaient donc que l'Europe occidentale pour étendre leur marché. Aussi ont-ils exigé l'abaissement des barrières douanières des pays européens en contrepartie de l'aide à la reconstruction apportée par le Plan MARSHALL. Pour cela, il valait mieux négocier un interlocuteur unique qu'avec plusieurs. En effet, les Etats-Unis ont encouragé l'émergence d'un pouvoir économique supranational pour arriver à des économies d'échelle favorables aux entreprises américaines, car faire ployer ce pouvoir supranational, c'est entraîner d'un coup autant de marchés nationaux. Cette politique américaine, guidée par ce principe d'économie d'échelle et véritablement portée par les industriels et les milieux financiers américains, explique très directement l'émergence du fédéralisme européen, voire même en serait à l'origine selon la thèse de plusieurs historiens quant au rôle – méconnu – de Jean MONNET, considéré comme le père spirituel de l'Europe fédérale<sup>106</sup>. C'est

---

<sup>106</sup> Selon ces travaux, l'inventeur de la construction européenne travaillait en fait selon les plans du gouvernement américain et des intérêts économiques outre-atlantique. Economiste, diplomate et financier qui a fait l'essentiel de sa carrière dans haute finance anglo-saxonne, Jean MONNET a présidé en 1933 à la création d'une banque d'investissement chargée de placer des capitaux américains en Chine. En 1939, il négocie avec les Etats-Unis un contrat de fourniture d'avions de combat. En juin 1940, il participe au plan de fusion des Empires coloniaux britanniques et français puis devient diplomate anglais, chargé par Winston CHURCHILL d'une mission d'achats de guerre aux Etats-Unis. Puis, proche collaborateur du Président Franklin Delano ROOSEVELT, il aurait été chargé par le gouvernement américain en 1943 d'évincer le Général de GAULLE au profit du Général GIRAUD, l'homme des américains, et non de les rapprocher.

pourquoi les Etats-Unis encouragèrent la CECA<sup>107</sup> en 1950, laquelle privait la France d'éventuelles "réparations de guerre" et réintégraient l'Allemagne et l'Italie dans le jeu européen, et seraient, derrière Jean MONNET, les véritables concepteurs de la CED.

Par conséquent, appréhender l'Union européenne sans tenir compte de la dimension euro-atlantique fausserait toute analyse géopolitique pertinente de l'Europe : cette dimension entre dans les gènes de l'Union, elle en est indissociable. Aussi, une Europe supranationale unifiée ne doit pas être vue comme le contrepoids à la puissance américaine, mais davantage comme l'un des éléments de l'addition de puissance du bloc euro-atlantique qui entend peser comme tel sur la scène internationale.

### **3.2 La géopolitique intérieure de l'Europe : de la disparition de certains Etats européens à la construction d'un bloc euro-atlantique**

Depuis ses origines, la construction européenne n'a cessé de se poursuivre et de s'approfondir, le système de pouvoir européen étant la résultante de la combinaison de trois modes d'exercice du pouvoir : pouvoir d'unanimité des Etats membres, pouvoir de la majorité de ces Etats, pouvoir abandonné par eux aux pouvoirs supranationaux. L'approfondissement signifie le recul progressif de la souveraineté des Etats, leur pouvoir d'unanimité disparaissant au fil des traités, en attendant la Constitution, au profit du vote à la majorité, certes qualifiée mais synonyme de l'impossibilité pour un Etat membre d'imposer ses vues à tous les autres.

Aujourd'hui, alors que les droits nationaux s'inclinent en quasi-totalité devant le droit européen sous le contrôle effectif de la CJCE, ce dernier tend à faire prévaloir les droits des individus et des communautés contre le droit de leurs Etats. Or, en ayant pour objectif officiel de protéger les identités ethniques et linguistiques, le droit des communautés pose un véritable problème géopolitique à l'Europe, l'UE reconnaissant des identités que certains Etats membres ne reconnaissent pas eux-mêmes<sup>108</sup>. En effet,

<sup>107</sup> A la signature du traité, MONNET, inspirateur du plan, déclara que « *par-delà le charbon et l'acier, la proposition française fonde les premières assises d'une fédération européenne. (...) Dans une fédération, il n'y a pas de sécession par décision unilatérale ; [on s'engage] sans esprit de retour* ».

<sup>108</sup> Pour la France, il n'existe qu'un peuple français et le concept de minorité est anticonstitutionnel, alors que l'Allemagne réclame des droits particuliers pour les Allemands des Sudètes vivant en République tchèque, de même que la Hongrie pour la minorité magyar de Roumanie, tandis que les Pays Baltes refusent de traiter les minorités russes à égalité avec les nationaux de souche.

la carte de l'Europe des identités ne coïncide pas avec celle des Etats nations et l'UE établit un lien politico-juridique direct entre ces identités par-dessus les Etats d'appartenance, leur offrant ainsi l'opportunité de réduire à peau de chagrin l'autorité des Etats sur ces communautés. L'approfondissement tend donc à gommer, d'une part, le contenu identitaire des Etats nations et, d'autre part, les frontières politiques des Etats, favorisant l'émergence d'"euro régions" et la résurgence de nationalismes identitaires influents<sup>109</sup>. En outre, la généralisation progressive des processus de décentralisation et l'action économique des fonds structurels viennent modifier les équilibres géopolitiques internes des Etats en remettant en cause le lien politique unissant des régions à leur Etat d'appartenance, et, par conséquent, viennent affecter la géopolitique intérieure de l'Europe. Au-delà, c'est bien la question de la pérennité de certains Etats européens, construits historiquement autour d'un pouvoir centralisateur puissant et unificateur – voire uniformisateur – qui se trouve posée.

Si la géopolitique des Etats influe directement sur la géopolitique interne de l'Union, l'élargissement, de part la nature des membres et de la physionomie de l'Union à 25, conduit également à la construction du bloc euro-atlantique.

La décennie 1990 constitue un tournant géopolitique majeur pour l'Europe : l'URSS s'effondre marquant la victoire du camp atlantique, trois pays neutres – Autriche, Finlande, Suède – qui n'ont pas d'intérêts mondiaux à défendre face aux Etats-Unis, peuvent intégrer l'Union ; l'Allemagne réunifiée, première puissance démographique et économique, apparaît comme le cœur de l'Europe dont le centre de gravité se déplace vers l'Est. Les Américains ont parfaitement saisi cette nouvelle donne, et, pour faire échouer le projet français d'une Europe puissance indépendante des Etats-Unis, appuyés par l'Angleterre, ils ont renforcé leur partenariat avec l'Allemagne<sup>110</sup> et parrainé l'Italie et l'Espagne dans leur logique de compétition régionale en échange d'une allégeance totale. Aujourd'hui, malgré les fissures – "normalisées" – survenues lors de la crise irakienne, la dimension atlantique de l'UE est assurée par une majorité de membres<sup>111</sup>.

<sup>109</sup> Des "euro régions" sont apparues aux frontières Est de l'Allemagne permettant à celle-ci de bénéficier du levier d'influence de ses minorités implantées en République tchèque, Pologne, Hongrie et Pays Baltes.

<sup>110</sup> « *We are partnership in leadership* ».

<sup>111</sup> Dans l'ordre des élargissements: Allemagne, Italie, Pays-Bas, Belgique Luxembourg ; Danemark et Angleterre ; Portugal et Espagne ; Autriche, Pays Baltes, Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie, la constante géopolitique de ces pays étant de rechercher une protection face à la Russie.

Au final, il y a au sein de l'UE de plus en plus d'Etats qui ont un intérêt direct à la construction d'un bloc euro-atlantique ancré aux Etats-Unis plutôt qu'à une Europe puissance indépendante, tournée vers la Méditerranée. Cette tendance peut être mesurée au regard de l'architecture européenne supranationale et, à travers elle, de la désignation du ministre des Affaires étrangères de l'Union, choisi par le Conseil européen – donc les Etats – statuant à la majorité qualifiée, membre et vice-président de la Commission européenne<sup>112</sup>. En effet, sur la base d'une simulation minimale, le poids en voix des pays européens atlantistes serait de 54 %<sup>113</sup>, ce qui n'est pas la majorité qualifiée, mais, en tout cas, ce qui compromet fortement la capacité de la France à réunir autour d'elle une majorité en faveur d'une Europe puissance. Avec l'Allemagne et l'Espagne, qui font défaut aujourd'hui de manière conjoncturelle eu égard à l'affaire irakienne, la majorité qualifiée atlantiste est atteinte. Si la Turquie intègre l'UE, la messe est dite et la question définitivement verrouillée.

L'Europe supranationale fait prévaloir la vision atlantiste au détriment d'une Europe puissance, tournée vers la Méditerranée<sup>114</sup> et à même de constituer un équilibre de puissance face à l'hyper-puissance américaine, d'autant plus que les anciens pays du bloc de l'Est sont résolument hostile au monde méditerranéen, leur vision étant de s'intégrer dans ce que l'ancien président Vaclav HAVEL appelle la « *civilisation transatlantique* », autrement dit l'Occident chrétien. Enfin, et surtout, la vision atlantiste prévaut parce que les Etats-Unis ont su jouer des rivalités entre Etats membres – voire les instrumentaliser, et parce que les mécanismes institutionnels de l'UE donnent désormais mathématiquement la préférence à une vision géopolitique européenne commune résolument euro-atlantique.

### 3.3 La réalité du bloc euro-atlantique

Pour saisir cette dimension, il faut revenir aux principes de la pensée géopolitique américaine<sup>115</sup> et admettre qu'ils demeurent toujours d'actualité, même s'il convient de les adapter à la marge pour tenir compte des réalités géopolitiques actuelles.

<sup>112</sup> Article I-28, paragraphes 1 et 4.

<sup>113</sup> Royaume-Uni, Italie Pologne, Pays-Bas, République tchèque, Hongrie, Portugal, Danemark, Irlande, Etats Baltes, Slovaquie, Luxembourg, et, sur un format à 27, Bulgarie et Roumanie.

<sup>114</sup> Autour de la France se rejoignent la Grèce, la Suède, Chypre et Malte, soit 17 % des voix...

<sup>115</sup> Théorisée par MAHAN, MACKINDER et SPYKMAN aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles.

Ainsi, selon une "traduction contemporaine" de la pensée américaine, les Etats-Unis s'efforcent effectivement, face à l'émergence de la Chine en tant que superpuissance économique et politique, de construire un bloc stratégique à partir de l'Amérique, l'Europe et de la Russie, qu'ils entendent dominer. Les Etats-Unis estiment en effet que leur suprématie est le meilleur moyen d'obtenir la paix mondiale et, pour ce faire, qu'il faut rechercher une bipolarité stratégique et idéologique<sup>116</sup> en évitant la multipolarité qui pourrait émerger des dynamiques euro-arabe et euro-méditerranéenne. C'est pourquoi, dans le droit fil de la thèse du choc des civilisations<sup>117</sup>, conjuguée avec l'approche classique des réalistes américains<sup>118</sup>, les Etats-Unis, après s'être approchés par le biais de l'OTAN des frontières de la Russie et constatant que celle-ci, affaiblie de l'intérieur, ne pouvait plus apparaître comme le chef de file d'un front orthodoxe hostile à l'Occident, penchent en faveur d'un bloc judéo-chrétien élargi à la Russie, l'Europe et Israël, dominé par eux pour contrer un ennemi désigné comme étant l'Islam et la Chine.

L'otanisation de l'Europe<sup>119</sup> marque bien l'avancée des Etats-Unis et le recul croissant d'une architecture européenne indépendante. Ainsi, depuis la fin de la guerre froide, c'est bien l'architecture d'un bloc transatlantique, *de VANCOUVER à VLADIVOSTOK*<sup>120</sup>, qui s'est mise en place sous l'égide des Etats-Unis et non pas les projets de défense européenne, de son industrie de défense<sup>121</sup> ou la PESC qui se sont renforcés.

Bien que tiraillée en apparence par des divisions provenant de visions du monde opposées, la direction réellement prise par la construction européenne n'apparaît donc pas comme celle d'une Europe puissance indépendante sur la scène internationale, mais bien comme une addition de puissance avec les Etats-Unis, malgré les efforts de la France à vouloir faire de l'Europe cette puissance indépendante, pour faire contrepoids à l'hyperpuissance américaine en prônant le multilatéralisme.

---

<sup>116</sup> Hier, bipolarités monde libre versus nazisme et monde libre versus communisme ; aujourd'hui, monde libre versus terrorisme global ; demain, peut-être monde libre versus Chine.

<sup>117</sup> Samuel P. HUNTINGTON, *Le Choc des Civilisations*.

<sup>118</sup> Henry KISSINGER, BRZEZINSKY, Kenneth WALTZ.

<sup>119</sup> Elargissement de l'Alliance en 1999 à la Pologne, la République tchèque et la Hongrie, puis à sept pays d'Europe centrale et orientale au Sommet de PRAGUE de décembre 2002.

<sup>120</sup> James BAKER, 1991.

<sup>121</sup> En décembre 2003, après avoir repoussé deux offres de vente européennes, la POLOGNE achète 48 chasseurs américains F-16 pour un montant à peu près équivalent à celui de l'aide européenne pour l'entrée dans l'Union (3,5 milliards d'euros).

En effet, confrontée au renforcement de l'intégration politique de l'UE au sein d'un bloc transatlantique, la France, paradoxalement, pèserait moins lorsqu'il s'agira d'approfondir les relations avec le monde méditerranéen qu'elle ne pourrait le faire seule sur la scène internationale. En oeuvrant ainsi, la France provoque une large adhésion dans le monde, mais s'isole au sein de l'Union, la majorité des pays européens préférant s'organiser autour des Etats-Unis que de la France, même s'il paraîtrait logique pour l'UE d'organiser sa politique étrangère et sa défense autour d'elle, la France restant la première puissance militaire de l'Europe, nucléaire de surcroît, après le Royaume-Uni. En outre, "jeune nation" n'ayant jamais attaqué ni occupé seule un pays européen, les Etats-Unis sont géographiquement loin mais culturellement, politiquement, économiquement et stratégiquement proches des Européens.

Toutefois, cette réalité euro-atlantique, si elle est par nature dimensionnante pour promouvoir une vision géopolitique commune, nonobstant l'opposition de la France, structurellement minoritaire dans l'ensemble supranational en élaboration, pour faire émerger une vision différente, porte en elle le risque d'une guerre résultant justement du choc des civilisations. En creusant le fossé avec la Méditerranée, et avec le Sud plus généralement, ce n'est pas en intégrant la Turquie, pays musulman pro-américain et pro-israélien, que l'Europe en tant qu'élément du bloc transatlantique, se prémunira à coup sûr des risques extérieurs comme intérieurs<sup>122</sup> inhérents au choc des civilisations.

En définitive, en faisant prévaloir la vision d'un monde bipolaire et d'un axe euro-atlantique face au reste du monde, c'est davantage le choix d'une Europe supranationale que celui d'une Europe de la coopération interétatique, à géométrie variable, qui fait peser un tel risque sur le projet européen. Si cette dernière configuration devait s'imposer, elle repousserait durablement, voire remettrait définitivement en cause l'émergence d'une vision géopolitique commune.

---

<sup>122</sup> Poids de l'immigration musulmane à l'intérieur des sociétés européennes occidentales.

## CONCLUSION

La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union a bien souvent suscité des commentaires sévères<sup>123</sup>. L'UE serait ainsi coupable de n'avoir pas mis fin aux guerres yougoslaves, ni réglé le conflit israélo-palestinien, ni arrêté les massacres en Afrique centrale. La PESC ne serait donc que le prolongement d'une CPE<sup>124</sup> déclaratoire et réactive dont elle aurait conservé tous les défauts, la diplomatie européenne se contentant en fait de discours non suivis d'action et de financements jamais assortis de conditions. Pour ne pas rester ce « *nain politique* » qu'évoquait Jacques DELORS, pour en finir de vivre avec l'illusion d'un monde où les conflits ne concernent que les autres, pour enfin prendre en charge sa défense et sa sécurité, l'UE se devait d'affirmer avec force une véritable politique étrangère commune et, pour ce faire, procéder aux réformes institutionnelles qui s'imposaient.

Aussi, faut-il penser, comme Hervé LAVENIR de BUFFON, que le projet de Constitution « *a pratiquement escamoté des points essentiels* »<sup>125</sup>, ou au contraire, avec François BAROIN, qu'il « *représente (...) une indubitable avancée dans la construction, dans la cohérence et donc dans la cohésion de l'Union européenne, [qu'il] va servir de socle pour (...) affirmer et affermir une Europe politique [pour] enfin bâtir une véritable Europe puissance* »<sup>126</sup>.

Il est difficile pour l'heure de donner une réponse objective et impartiale surtout si l'on considère la position de Nicolas TENZER<sup>127</sup> qui déclare que, « *sur le fond, le traité ménage l'avenir, tout en consacrant de grandes avancées. Ce n'était pas sa vocation de résoudre tous les problèmes politiques. Il ne signe pas la fin de l'histoire européenne. (...) Pour autant, [il] ne permet pas de donner une représentation suffisamment parlante de l'Europe future* ».

<sup>123</sup> « *Le bilan de la politique étrangère européenne peut se résumer d'un mot : l'insignifiance.* », Alain LAMASSOURE, député européen, ancien ministre des Affaires européennes (1993-1995).

<sup>124</sup> La mise en place de ce processus de concertation diplomatique s'était accompagnée des railleries américaines, dont la fameuse boutade de KISSINGER, « *L'Europe ? Quel numéro de téléphone* ».

<sup>125</sup> Hervé LAVENIR de BUFFON, président du Centre d'études et d'action européennes, ancien haut fonctionnaire de la Commission européenne, dans son article « *L'identité et l'âme d'un continent* » (Le FIGARO du 16 mars 2005).

<sup>126</sup> François BAROIN, député et maire de TROYES, conseiller politique de l'UMP, dans son article « *Donner des fondations à l'Europe puissance* » (Le FIGARO du 16 mars 2005).

<sup>127</sup> Nicolas TENZER, Président du Centre d'étude et de réflexion pour l'action politique (CERAP), dans son article « *Une puissance qui ne sera pas banale* » (Le FIGARO du 8 mars 2005).

Quoi qu'il en soit, si les dispositions constitutionnelles en matière de PESC, du fait d'une relative frilosité notamment dans le processus décisionnel, ne semblent pas à elles seules à même de faire surgir une vision géopolitique commune, les innovations institutionnelles en matière de PSDC paraissent plus à même d'apporter la substance capable de pousser à une harmonisation de l'action extérieure de l'Union et, ainsi, de générer une affirmation géopolitique européenne, comme si, une nouvelle fois dans l'histoire de la construction européenne, l'outil devait précéder la doctrine.

Toutefois, l'organisation du futur partenariat transatlantique reste le défi majeur qui se pose à l'Union, même si les perspectives d'un rapprochement semblent lointaines pour ne pas dire incertaines, et si le contexte géopolitique actuel ne semble guère s'y prêter, nonobstant la prise en compte de la menace diffuse mais palpable du terrorisme international. Là encore, si les éventuelles manifestations concrètes de cette menace devraient permettre aux Européens de dépasser leur double division, entre "européistes" et "atlantistes" d'une part, entre "culture de responsabilité militaire" et "culture d'aversion au risque" d'autre part, les réalités géopolitiques du monde devraient pousser les Européens à admettre d'un côté leur dimension euro-atlantique et, de l'autre, reconnaître comme établie la communauté des valeurs entre l'Europe et les Etats-Unis. C'est à ce titre que les citoyens européens, atteints dans leurs valeurs et leurs intérêts, pourront s'identifier à cette Europe qu'ils jugent aujourd'hui de plus en plus large et distante. C'est alors que la Constitution devrait les y aider, tant par les dispositions en matière de politique étrangère que de défense européenne. En ce sens, l'Union européenne pourra trouver dans les dispositions constitutionnelles le ressort nécessaire pour faire émerger une vision géopolitique commune.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages :

- CONSTITUTION EUROPEENNE, *Comparaison avec les traités en vigueur*, Service des Affaires européennes, SENAT, octobre 2004
- RAPPORT Final CONV 459/02 WG VII 17 du Groupe de travail VII "Action extérieure de l'UE" du 16 décembre 2002
- RAPPORT Final CONV 461/02 WG VIII 22 du Groupe de travail VIII "Défense" du 16 décembre 2002
- POINTS n°9, *Points principaux du rapport du Groupe de travail VII*, présenté à la Convention en séance plénière le 20 décembre 2002 par le Président du Groupe de travail, M. Jean-Luc DEHAENE
- POINTS n°10, *Points principaux du rapport du Groupe de travail "Défense"*, présenté à la Convention en séance plénière le 20 décembre 2002 par le Président du Groupe de travail, M. Michel BARNIER
- RESUME DE LA CONSTITUTION adoptée par le Conseil européen de BRUXELLES des 17 et 18 juin 2004, Parlement européen, secrétariat de la « Task Force Convention »
- STRATEGIE EUROPEENNE DE SECURITE, « *Une Europe sûre dans un monde meilleur* », texte proposé par Javier SOLANA et adopté par les Chefs d'Etat et de gouvernement réunis à BRUXELLES, le 12 décembre 2003
- CASTAGNOS-SEN Anne, *Note de présentation du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe élaboré par la Convention européenne*, Fondation Robert SCHUMAN
- COHEN-TANUGI Laurent, *L'influence normative internationale de l'Union européenne : une ambition entravée*, La Stratégie d'influence de l'Union européenne, Les notes de l'IFRI n° 40
- DUMOND Jean-Michel, SETTON Philippe, *La politique étrangère et de sécurité commune*, collection Réflexe Europe, 1999
- DUMOULIN André, MATHIEU Raphaël, SARLET Gordon, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, 2003

- DURAND Marie-Françoise, de VASCONCELOS Alvaro (sous la direction de), *La PESD, Ouvrir l'Europe au monde*, Presses de Sciences Po, janvier 1998
- GNESOTTO Nicole (sous la direction de), *La politique de sécurité et de défense de l'UE, Les cinq premières années (1999-2004)*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, 2004
- LEPESANT Gilles, *GÉOPOLITIQUE DES FRONTIÈRES ORIENTALES DE L'ALLEMAGNE, Les implications de l'élargissement de l'Union européenne*, L'Harmattan, juin 1998

**Revue, dossiers, documents, études, travaux :**

- AGIR, *La Crise de l'Europe*, Revue Générale de Stratégie n° 5, automne 2000
- ALLEMAND Frédéric, *Les coopérations renforcées dans la Constitution européenne : vers quel renforcement des moyens d'action et de l'intégration européenne ?*, Supplément à la lettre d'information n° 188 de la Fondation Robert SCHUMAN, 15 novembre 2004
- CHAUPRADE Aymeric, *Géopolitique de l'Union européenne*, Revue politique et parlementaire n° 1022, janvier février 2003
- CHOPIN Thierry, *La Convention, un moment constituant pour l'Europe*, Politique étrangère n° 3-4/2003, automne hiver 2003
- DEMESMAY Claire, *Les Européens existent-ils ?*, Politique étrangère n° 3-4/2003, automne hiver 2003
- GUEROT Ulrike, *Une nouvelle Constitution pour le Vieux continent ?*, Politique étrangère n° 2/2001, avril juin 2001
- HILGER Michael, *Défense européenne et contrôle démocratique : une tâche pour la Convention sur l'avenir de l'Europe*, Politique étrangère n° 2/2002, printemps 2002
- HOWORTH Jolyon, *Au-delà des apparences ou les lents progrès de la PESD*, Politique étrangère n° 3-4/2003, automne hiver 2003
- LAMASSOURE Alain, *Une politique étrangère commune : l'heure de vérité ?*, Politique étrangère n° 4/2002, hiver 2002-2003
- LEFEBVRE Maxime, *Un programme géopolitique pour l'Europe élargie*, Politique étrangère n° 3-4/2003, automne hiver 2003

- LEFEBVRE Maxime, *L'Europe, puissance par la défense*, Défense nationale mai 2004
- LEFEBVRE Maxime, *La Constitution européenne : bilan d'un accouchement (2002-2004)*, Policy Paper 8, PARIS, IFRI, septembre 2004
- MOREAU-DESFARGES Philippe, *L'Union européenne, myope géopolitique*, Défense nationale, janvier 2003
- NIVET Bastien, *Repenser la défense européenne*, La revue internationale et stratégique n° 48, hiver 2002-2003
- PETITEVILLE Franck, *L'Union dans les relations internationales : du « soft power » à la puissance ?*, Questions internationales n° 7, mai juin 2004
- SOPPELSA Jacques, *L'UE et ses nouvelles frontières, de quelques considérations géopolitiques*, Revue politique et parlementaire n° 1022, janvier février 2003
- WALCH Jacques, *La défense européenne, de l'autonomie à l'intégration*, Politique étrangère n° 2/2001, avril juin 2001
- WALCH Jacques, *La Convention, l'Europe de la défense et la France*, Revue politique et parlementaire n° 1022, janvier février 2003

**Discours, débats, colloques, articles de presse :**

- *Petit déjeuner débat* autour de HEUSGEN Christoph, directeur de l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide du Conseil de l'Union européenne, IFRI, 8 juillet 2004
- *Colloque* du C2SD, *L'eupéanisation des politiques de défense*, 30 novembre 2004
- *Discours* de Jacques CHIRAC, Président de la République, prononcé à l'occasion de la clôture de la conférence des ambassadeurs à l'Élysée, le vendredi 27 août 2004
- *Discours* d'ouverture solennelle de la 57<sup>ème</sup> session nationale de l'institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale, prononcé par Monsieur Jean-Pierre RAFFARIN, Premier ministre, le 1<sup>er</sup> octobre 2004
- IMPE Anne-Marie, *L'Europe, un concept périmé ?*, Enjeux Internationaux n°5
- LEFEBVRE Maxime, *La Constitution européenne, une avancée non négligeable*, Libération, 9 juillet 2004

## TABLE DES MATIERES

	Page
Présentation	2
Sommaire	3
Principales abréviations utilisées	4
Introduction	5
PREMIERE PARTIE :	7
LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LE PROJET DE TRAITE CONSTITUTIONNEL EN MATIERE DE PESC : « DES INNOVATIONS SUBSTANTIELLES ... MAIS LIMITEES »	
I. DES AVANCEES ESSENTIELLES GARANTES D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITE ET D'UNE COHERENCE RETROUVEE	7
1. De nouveaux acteurs	7
2. Un processus décisionnel amélioré	10
3. L'aménagement des instruments de la PESC	13
II. UN SAUT INSTITUTIONNEL QUALITATIF INSUFFISANT POUR CREER LES CONDITIONS FAVORABLES A L'EMERGENCE D'UNE VISION GEOPOLITIQUE COMMUNE	14
1. Un « existant institutionnel » déjà conséquent mais incapable de faire émerger une vision géopolitique commune	15
2. Des apports en définitive limités au regard des acquis de la PESC	18
3. Les rendez-vous manqués du projet constitutionnel en matière de PESC	19
DEUXIEME PARTIE :	
LA PESD AU SECOURS DE LA PESC : « DE LA DIALECTIQUE DE L'OUTIL ET DE L'IDEE »	23
I. UN OUTIL DESORMAIS OPERATIONNEL ET ENGAGE SUR LE TERRAIN, AUX RELATIONS AVEC L'OTAN CLARIFIEES	24
1. Une mise en place tardive mais qui s'est accélérée à partir de 1998	24
2. Au-delà de TERVUREN, une relation désormais clarifiée avec l'OTAN	26
3. L'année 2003 ou l'ébauche d'une vision géopolitique par la défense	28

II. DES AVANCEES INSTITUTIONNELLES SIGNIFICATIVES A MEME DE FAIRE EMERGER UNE VISION GEOPOLITIQUE COMMUNE	30
1. Les apports du projet de traité constitutionnel	31
2. L'agence européenne de défense et le financement de la PSDC	33
TROISIEME PARTIE :	
LES DONNEES FONDAMENTALES DE LA QUESTION :	
« QUELLE GEOPOLITIQUE POUR L'EUROPE ? »	35
I. LE COMPLEXE DE LA PUISSANCE ET LA DIFFICILE RECHERCHE D'UNE IDENTITE	35
1. Vers la fin du complexe européen de puissance ?	35
2. Une vision géopolitique commune : condition de la formation de l'identité de l'Union européenne ?	38
II. LES TERMES D'UNE EQUATION A PLUSIEURS INCONNUES	40
1. L'Europe : un ensemble contradictoire de forces et de faiblesses	40
2. La recherche des intérêts et des valeurs : une quête bloquante ?	43
3. Les choix offerts à l'Europe : une synergie entre Etats incontournable	46
III. VERS UN BLOC EURO-ATLANTIQUE : UNE TENDANCE LOURDE MAIS NATURELLE	49
1. Le génome de l'Union européenne comporte-t-il un gène euro-atlantique ?	49
2. La géopolitique intérieure de l'Europe : de la disparition de certains Etats européens à la construction d'un bloc euro-atlantique	51
3. La réalité du bloc euro-atlantique	53
Conclusion	56
Bibliographie	58
Table des matières	61