

LA POLITIQUE ETRANGERE DE L'UNION EUROPEENNE

Introduction

Bien que les Etats européens conservent une pleine souveraineté sur leurs politiques étrangères respectives, ils partagent un certain nombre d'intérêts communs grâce auxquels l'Union peut aujourd'hui s'exprimer d'une seule voix et jouer un rôle de premier plan sur la scène internationale. Consacrée par le traité de Maastricht, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) offre aux 28 les moyens d'agir ensemble face aux grands défis mondiaux.

Le traité de Maastricht (1992) a institutionnalisé une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), régie par des procédures intergouvernementales. Elle se distingue nettement des politiques de l'Union dans lesquelles les États délèguent à l'UE une partie ou la totalité de certaines de leurs compétences. Toutes les décisions concernant la PESC sont prises à l'unanimité.

La PESC consiste avant tout à coordonner les politiques étrangères des États membres de l'Union européenne : elle prévoit des échanges d'information et des consultations mutuelles entre Chancelleries, l'harmonisation des points de vue et des actions diplomatiques concertées. Elle a pour objectif de susciter l'émergence de principes communs avec, éventuellement, des dispositions opérationnelles pour leur mise en œuvre. Mais la PESC n'est pas une politique étrangère unique et s'avère difficile à mettre en œuvre, ce dont la guerre en Bosnie (1992-1995) a été une illustration criante. De même, si les Européens ont été associés, dans les années 1990, au processus d'Oslo visant au règlement de la question israélo-palestinienne, leur influence sur ce dossier est devenue ensuite bien faible. L'UE peine donc à s'affirmer comme une puissance politique qui compte dans le monde. Ceci s'explique par les divergences d'approche entre États membres, entre les atlantistes et les autres, favorables à une véritable émergence de l'Europe sur la scène mondiale.

En outre, une politique étrangère doit s'appuyer sur une capacité de défense qui fait défaut à l'UE. Les forces armées de la plupart de ses membres sont intégrées dans l'OTAN, tandis que certains sont neutres et souhaitent le rester (Autriche, Finlande, Irlande, Malte, Suède). En outre, deux pays disposent d'une force de frappe nucléaire (France et Royaume-Uni), ce qui rend difficile une harmonisation des stratégies militaires. Enfin, le contexte budgétaire difficile de l'UE pèse sur les dépenses militaires.

Pour toutes ces raisons, la PESC rencontre des difficultés pour s'affirmer comme une politique visible à l'intérieur par les citoyens européens et à l'extérieur par les autres pays. Les dissensions sur la guerre en Irak en 2003 ont révélé l'ampleur de ces difficultés puisque les Européens se sont montrés incapables d'afficher une position commune, ce qui constituait pourtant la base de la PESC.

La potentialité pour l'Europe de faire entendre sa voix dans le monde réside sans doute aujourd'hui dans son approche multilatérale des relations internationales et dans sa volonté de faire respecter le droit international. L'ensemble des relations extérieures de l'Union constitue une sorte de diplomatie européenne. En outre, elle propose aux pays tiers un modèle, celui de l'intégration régionale, que d'autres parties du monde peuvent tenter de reproduire (comme le Mercosur en Amérique latine par exemple).

Les objectifs de la PESC

Le traité de Lisbonne inclut la PESC au sein d'un ensemble plus large intitulé "Action extérieure de l'Union européenne" (Titre V du TUE et cinquième partie du TFUE). Celle-ci comprend en outre la politique commerciale commune, la coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire.

Tandis que le traité de Maastricht définissait les objectifs propres à la PESC, le traité de Lisbonne les englobe au sein des objectifs de l'action extérieure de l'Union (article 21 TUE), à savoir:

- sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ;
- consolider et soutenir la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;
- préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale ;
- soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ;
- encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international ;
- contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable ;
- aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine ;
- promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.

Les instruments de la PESC

- **Relations diplomatiques**

L'UE entretient des relations diplomatiques avec la plupart des pays du monde. En dehors de ses frontières, elle est représentée par un réseau de 139 délégations, qui remplissent le rôle de véritables ambassades européennes.

En pratique, les Etats membres réunis en Conseil définissent la politique européenne à l'égard de pays ou régions du monde ou sur des thèmes transversaux, comme la non-prolifération nucléaire, la prévention des conflits en Afrique ou encore le soutien à la Cour pénale internationale. Ils mettent en œuvre des moyens matériels et financiers dans le cadre d'actions communes, telles que la nomination de représentants spéciaux, la mise en place de programmes de déminage et bien sûr l'envoi de forces militaires ou civiles (politique de sécurité et de défense commune). Lors de crises internationales en particulier, les Etats membres tentent de définir une position européenne puis d'agir au plan diplomatique, voire civil ou militaire.

- **Sanctions contre les atteintes aux droits de l'homme**

Lorsqu'elle constate des atteintes aux droits de l'homme dans un pays ou une région, l'Union européenne peut adopter des sanctions contre des personnes physiques ou morales : gels d'avoirs, embargos sur les armes, restrictions à l'admission sur le territoire de l'Union européenne, interdictions d'investir dans certaines compagnies nationales, suspensions des liaisons aériennes...

Parmi les nombreux exemples de positions et d'actions communes, l'Union européenne a exclu les Territoires occupés des accords de coopération avec Israël, inscrit la branche armée du Hezbollah sur sa liste noire des organisations terroristes, imposé des embargos et/ou des sanctions économiques et financières aux régimes syrien, biélorusse, iranien ou encore birman.

Suite aux attentats du 11 septembre 2001 et aux divisions sur l'invasion en Irak au printemps 2003, les Etats membres ont souhaité se rassembler autour d'une stratégie européenne de sécurité (SES), définie lors du Conseil européen de décembre 2003 et complétée en 2010 par une stratégie de sécurité intérieure. Celle-ci identifie les principales menaces auxquelles est confrontée l'Union européenne (terrorisme, grande criminalité et criminalité organisée, cybercriminalité, criminalité transfrontière, violence en elle-même, catastrophes d'origine naturelle ou humaine...) et définit les lignes directrices pour y faire face.

La politique étrangère et de sécurité commune a été renforcée par le traité de Lisbonne de 2009, qui a créé le poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et mis en place un service diplomatique européen : le service

européen pour l'action extérieure (SEAE). Outre les structures spécifiques à la défense, **les principaux organes de la PESC sont ainsi :**

Le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité : il est le chef de la diplomatie européenne, chargé de conduire la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne. Ses tâches sont multiples : diriger la diplomatie traditionnelle, coordonner les autres instruments de politique étrangère, construire des consensus entre les 28 pays de l'UE, tenant compte de leurs priorités respectives, notamment en présidant les réunions mensuelles des ministres des affaires étrangères de l'UE (un rôle autrefois dévolu à la présidence tournante du Conseil), participer aux réunions régulières des dirigeants des pays de l'UE au sein du Conseil européen, représenter l'UE dans les instances internationales, telles que les Nations unies et diriger l'Agence européenne de défense et l'Institut d'études de sécurité de l'UE. Le haut représentant fusionne l'ancien poste de Haut-représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et celui de commissaire aux Relations extérieures, en vue de renforcer la cohérence de la politique extérieure de l'UE. Responsable des affaires étrangères de l'UE depuis 2009 et par ailleurs vice-présidente de la Commission, Catherine Ashton est la première à occuper ce poste. Elle est assistée par le service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Le service européen pour l'action extérieure (SEAE) : c'est le corps diplomatique de l'Union européenne, composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. Il aide le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à mener la politique étrangère et de sécurité commune. Il dispose de délégations dans le monde entier, qui représentent l'UE dans son ensemble et travaillent pour le compte des Européens. Le SEAE fonctionne de manière autonome par rapport aux autres organes de l'UE, mais il est légalement tenu de garantir la cohérence de ses politiques avec les autres politiques européennes.

Le Comité politique et de sécurité (COPS) : il est constitué des ambassadeurs des Etats membres et détient un rôle central dans la préparation et le suivi des travaux de la PESC. Il est chargé de préparer les discussions politiques des ministres des Affaires étrangères et négocie des projets de conclusions. Il exerce également, sous l'autorité du Conseil des ministres, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion des crises.

Le processus décisionnel en matière de politique étrangère de l'UE **Conseil européen**

L'organe de décision suprême de l'Union européenne est le **Conseil européen**, qui réunit les chefs d'État et de gouvernement des 28 États membres. Il se réunit quatre fois par an afin de définir les principes et les orientations générales des politiques à mener.

Le rôle de la haute représentante, Catherine Ashton, est d'apporter une plus grande cohérence aux politiques étrangères de l'UE. En conséquence, il/elle préside la réunion mensuelle du Conseil «Affaires étrangères», qui réunit les 28 ministres des affaires étrangères de l'UE. Le haut représentant participe également au Conseil européen, qu'il informe sur les questions relatives aux affaires étrangères.

La plupart des décisions en matière de politique étrangère et de sécurité sont prises à l'unanimité: tous les pays de l'UE doivent se mettre d'accord sur les décisions à prendre.

Le rôle du service européen pour l'action extérieure (SEAE) est de soutenir le haut représentant. Ce service diplomatique de l'UE possède un réseau de plus de 140 délégations et bureaux dans le monde, chargé de promouvoir et de protéger les intérêts de l'Europe.

Conseil des affaires étrangères

Le Conseil des affaires étrangères est responsable de l'action extérieure de l'UE, ce qui englobe un large éventail de questions allant de la politique étrangère à la défense, en passant par le commerce, la coopération au développement et l'aide humanitaire. Il définit

et met en œuvre la politique étrangère et de sécurité de l'UE sur la base des orientations définies par le Conseil européen.

La tâche essentielle du Conseil des affaires étrangères, conjointement avec la Commission européenne et assisté par le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, est de veiller à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action extérieure de l'Union.

Le Haut Représentant et les États membres peuvent soumettre des propositions au Conseil des affaires étrangères dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. La Commission européenne et le Haut Représentant peuvent également présenter des propositions communes dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

Comment fonctionne le Conseil des affaires étrangères ?

Le Conseil des affaires étrangères se compose des ministres des affaires étrangères de tous les États membres de l'UE. En fonction de l'ordre du jour, le Conseil réunit également:

- les ministres de la défense (Politique de sécurité et de défense commune),
- les ministres chargés du développement (Coopération au développement),
- les ministres du commerce (Politique commerciale commune).

Les sessions du Conseil des affaires étrangères sont présidées par le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, fonction actuellement exercée par Mme Catherine Ashton.

Toutefois, lorsque le Conseil des affaires étrangères discute de questions ayant trait à la politique commerciale commune, il est présidé par le représentant de l'État membre de l'UE qui assure la présidence tournante semestrielle du Conseil de l'UE.

Le Conseil des affaires étrangères se réunit une fois par mois

Le financement de la PESC

La politique étrangère et de sécurité commune dispose d'un budget autonome qui couvre les dépenses administratives et opérationnelles (opérations civiles de la PSDC et représentants spéciaux, pour l'essentiel), à l'exception de celles ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité. Les dépenses non financées par le budget de l'Union sont à la charge des États membres (selon la clé du produit national brut).

Malgré l'adjectif "commun" qui qualifie la PESC, les États membres gardent néanmoins un rôle prépondérant dans la définition de la politique étrangère de l'Union européenne. La règle générale pour le processus décisionnel reste l'unanimité du Conseil européen et du Conseil de l'UE. Le premier "identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense (...)" tandis que le second "élabore la politique étrangère et de sécurité commune et prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de cette politique, sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil européen" (art. 26 TUE). La PESC est exécutée par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres (art. 24 TUE).

La politique étrangère et de sécurité commune de l'UE est fondée sur la diplomatie, appuyée au besoin par le commerce, par l'aide, ainsi que par la sécurité et la défense, et vise à résoudre les conflits et à contribuer à l'entente internationale. L'Union est le principal pourvoyeur d'aide au développement au niveau international, ce qui la place dans une situation unique pour coopérer avec les pays en développement.