

CENTRE EUROPÉEN DE SCIENCES PO

LA PESCE

Ouvrir l'Europe au monde



Sous la direction de

*Marie-Françoise Durand
Álvaro de Vasconcelos*

PRESSES DE SCIENCES PO

LA PESCA

Ouvrir l'Europe au monde

CENTRE EUROPÉEN DE SCIENCES PO

LA PESC

Ouvrir l'Europe au monde

Sous la direction de

*Marie-Françoise Durand
Álvaro de Vasconcelos*

PRESSES DE SCIENCES PO

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours des Services de documentation de la FNSP)

CENTRE EUROPÉEN DE SCIENCES PO (Paris)

LA PESCA : ouvrir l'Europe au monde / Centre européen de Sciences Po ; dir. Marie-Françoise Durand et Álvaro de Vasconcelos. – Paris : Presses de Sciences Po, 1998

ISBN 2-7246-0735-X

RAMEAU : politique étrangère et de sécurité commune
DEWEY : 327.7 : Relations internationales. Politique étrangère.
Politique étrangère des différents États
341.23 : Droit international public.
Organisations de la Communauté économique européenne
Public concerné : Public intéressé



Le photocopillage
tue le livre

Le logo qui figure sur la couverture de ce livre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, tout particulièrement dans le domaine des sciences humaines et sociales, le développement massif du « photocopillage ».

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée). Or, cette pratique s'est généralisée, provoquant une brutale baisse des ventes, au point que la possibilité même d'éditer correctement ce type d'ouvrages est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

ISBN de la version numérique : 9782724685381

Couverture : Emmanuel Le Ngoc

© 1998. PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE
DES SCIENCES POLITIQUES

ONT CONTRIBUÉ À CET OUVRAGE *

Gianni BONVICINI, directeur de l'Instituto Affari Internazionali de Rome (IAI) et professeur de relations internationales à l'Université Johns Hopkins de Bologne.

Frédéric CHARILLON, docteur en science politique, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris (IEP) et Senior Associate Member au Saint Antony's College d'Oxford.

Barbara DELCOURT, chercheuse-boursière à l'Université libre de Bruxelles, attachée au Centre de droit international et collaboratrice scientifique à l'Institut d'études européennes de l'ULB.

Marie-Françoise DURAND, directeur du Centre européen de Sciences Po.

Anne-Marie LE GLOANNEC, adjointe au directeur du Centre Marc Bloch de Berlin, directeur de recherche à la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) associée au CERI.

Éric REMACLE, directeur de l'Institut d'études européennes et membre du Centre facultaire de recherches internationales de l'Université libre de Bruxelles.

Maria-João SEABRA, chercheur, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), Lisbonne.

Mario TELÒ, chaire « Jean-Monnet », professeur de sciences politiques et relations internationales, directeur des recherches politiques auprès de l'Institut d'études européennes et codirecteur du CRITEME, auprès de l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles.

Alfredo VALLADÃO, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris (IEP), chercheur senior associé à l'Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), Lisbonne.

Álvaro de VASCONCELOS, directeur, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), Lisbonne. Membre du Steering Committee de l'EuroMesSCo.

Roberto GIMENO et Patrice MITRANO, atelier de cartographie de Sciences Po.

* Cet ouvrage doit beaucoup à l'Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais de Lisbonne et à son réseau européen de chercheurs.

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENT, par <i>Marie-Françoise Durand</i>	11
NOTE INTRODUCTIVE, par <i>Álvaro de Vasconcelos</i>	15

PREMIÈRE PARTIE

CONTEXTE ET PERSPECTIVES

CHAPITRE 1. La politique extérieure d'une Europe ouverte, par <i>Álvaro de Vasconcelos</i>	21
Une intégration ouverte où valeurs et intérêts se confondent	25
La maison commune démocratique	35
La construction d'un espace euro-méditerranéen	40
Atouts et limites de l'Europe puissance civile	42
Unité dans la diversité	48
CHAPITRE 2. Europe : moteur d'une action internationale post-souveraine, par <i>Alfredo Valladaño</i>	55
L'Union européenne face aux souverainetés nationales	57
De la souveraineté au réseau global d'États interdépendants	60
Le poids des États-Unis et le « partage du fardeau » de la sécurité	66

Défense et sécurité : de la guerre interétatique à l'action de « police internationale »	72
Europe : catalyseur de la « sécurité coopérative »	76
La puissance post-souveraine	83

DEUXIÈME PARTIE

CITOYENS ET ÉTATS
DANS LA POLITIQUE EXTÉRIEURE

CHAPITRE 3. Le développement de l'union politique européenne, par <i>Mario Telò</i>	93
Supranationalité et souverainetés nationales : les racines his- toriques d'un modèle <i>sui generis</i>	95
Les marges de manœuvre pour le développement politique de l'union politique européenne	99
Un nouveau type d'organisation politique : acquis et défis. 105	
L'union politique comme conséquence de l'union moné- taire ?	109
L'Europe, puissance politique internationale ? Trois scéna- rios	113
La démocratisation : un troisième facteur dynamique ?	126
CHAPITRE 4. La PESC et les relations entre les États de l'Union, par <i>Anne-Marie Le Gloannec</i>	135
Une société internationale	137
Logique du système, souveraineté et puissance des États ...	140
Couple, directoire et coalitions flexibles	144
Exclusivité ou exceptionnalité de la relation franco-alle- mande ?	147
Coalitions internes et puissance externe	149
CHAPITRE 5. De la coopération politique européenne à la PESC, par <i>Gianni Bonvicini</i>	153
La CPE de 1970 jusqu'à l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne	153
Les bases institutionnelles de la PESC	160
Les réformes proposées au sein de la Conférence intergou- vernementale d'Amsterdam	167
Le futur de la PESC	171

CHAPITRE 6. L'opinion publique face aux développements de la PESC, par <i>Maria-João Seabra</i>	175
L'« opinion publique » après Maastricht	176
Opinion publique européenne contre opinions publiques nationales	180
Opinion publique et politique étrangère	182
L'opinion publique et le développement de la PESC	183
Les Européens et la Conférence intergouvernementale : le traité d'Amsterdam	190

TROISIÈME PARTIE

MOYEN-ORIENT, BOSNIE UNE PESC EN GESTATION

CHAPITRE 7. La stratégie européenne dans le processus de paix au Moyen-Orient : politique étrangère de proximité et diplomatie du créneau, par <i>Frédéric Charillon</i>	195
Une réponse d'abord économique à une situation géopolitique complexe	198
De la politique étrangère de proximité à la diplomatie du créneau	209
CHAPITRE 8. La PESC à l'épreuve du conflit yougoslave : acteurs, représentations, enseignements, par <i>Éric Remacle</i> et <i>Barbara Delcourt</i>	227
L'UE en ex-Yougoslavie : de la CPE à la PESC, de l'ambition européenne au directoire des puissances	228
Les aléas d'une diplomatie embryonnaire sous l'angle du « discours »	233
Les aléas d'une diplomatie embryonnaire sous l'angle des actions	243
La crise yougoslave : aiguillon ou fossoyeur de la PESC ? ..	257
ANNEXE 1. Liste des sigles	273
ANNEXE 2. Textes de référence	275
1. Traité de Maastricht (Titre V)	275
2. Résumé du traité d'Amsterdam par le Conseil de l'Union européenne	282
3. Traité d'Amsterdam (Titre V)	293

ANNEXE 3. Liste des positions communes	303
ANNEXE 4. Liste des actions communes	309
ANNEXE 5. Cartes	315
1. Les élargissements de la CEE/UE	316
2. Zones économiques	317
3. Union de l'Europe occidentale (UEO)	318
4. Pays membres de l'OTAN	319
5. La PESC : positions et actions communes	320
6. La diffusion des langues européennes	322
ANNEXE 6. Chronologie	323
BIBLIOGRAPHIE	329
INDEX	333

AVERTISSEMENT

Cet ouvrage est le second publié par le Centre européen de Sciences Po. Du premier, qui est un recueil de textes institutionnels éclairant les enjeux de la Conférence intergouvernementale (CIG)¹, il diffère par la forme et le contenu, mais non par l'esprit. Il s'agit, une fois encore, de mettre à disposition d'un large public des éléments de réflexion et des documents sur des questions européennes moins traitées que d'autres, plus particulièrement en France.

Ce travail d'équipe a démarré avec l'ouverture du long processus de négociation intergouvernementale qui a abouti à la conférence d'Amsterdam et s'est conclu au moment de la signature du traité : il veut aider à la compréhension de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne. Celle-ci, en effet, reste une des questions les plus complexes, contradictoires et mal connues de ses citoyens.

Pourtant, la définition et la mise en place de la PESC les concernent au premier chef et devraient faire l'objet de débats informés et approfondis. Cette discussion déterminera, en bonne partie, l'avenir même de la construction européenne. Qu'on ne s'y trompe pas, il ne s'agit nullement d'un simple problème technique ou bureaucratique, mais bien d'un enjeu politique

1. *La Conférence intergouvernementale. Enjeux et documents*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

crucial. En témoigne l'ampleur des questions soulevées : le retour de la guerre sur le continent européen alors que le projet fondateur de la Communauté justement avait pour but de la rendre impossible, les menaces nouvelles et mal définies qui pèsent sur ses sociétés, la place et l'image de l'Europe dans le monde de l'après-guerre froide engagé dans une double dynamique de régionalisation et de globalisation et, finalement, la définition même de l'Union à partir de son patrimoine singulier de différences sociétales de tous types et d'un itinéraire unique de violences et de créations politiques originales.

Cette réflexion est lourde et difficile, car elle a beaucoup tardé. Même en France, pays pourtant très impliqué dans la construction de l'Union et dans les questions militaires et de défense, la confusion règne souvent sur les questions européennes. Et si, dans la dernière période, on note une réémergence des thèmes européens dans le débat politique, ceux-ci restent inscrits sur un fond de méconnaissance.

Il est pourtant urgent de réfléchir aux difficultés du développement politique de l'Union au moment où la mise en place de la monnaie unique consolide sa puissance économique, où l'élargissement de l'OTAN repose l'ensemble des questions de sécurité et où l'ouverture proche des négociations en vue de l'adhésion de nouveaux États membres constitue un défi pour le projet communautaire lui-même.

Qu'il s'agisse d'éclaircir cette image brouillée ou, par exemple, de mettre en évidence les enchevêtrements politiques et institutionnels qui ont mené à la paralysie de l'Union lors de la guerre civile en ex-Yougoslavie, il est essentiel de croiser plusieurs points de vue, plusieurs logiques et plusieurs échelles qui situent, expliquent et permettent de dégager les grands enjeux. Des réflexions plus théoriques sur la puissance, la souveraineté et la démocratie sont alors aussi indispensables à la compréhension de la situation actuelle que l'analyse précise de leur inscription dans l'histoire singulière de cette difficile construction d'une politique étrangère émergente. Notre but n'était pas une compilation exhaustive, thème par thème, des multiples dossiers de la politique étrangère et de sécurité de l'UE. Aussi, concernant les études de cas, avons-nous délibérément choisi de nous limiter à deux exemples — le Moyen-Orient et l'ex-Yougoslavie — qui nous semblaient particulière-

ment riches et significatifs pour démontrer avec rigueur et en profondeur les mécanismes et les blocages de la PESC.

C'est à cet exercice, qui tient à la fois de la réflexion universitaire et des études stratégiques, que s'est livrée l'équipe européenne qui a conçu et mis en œuvre cet ouvrage. Autour du Centre européen de Sciences Po et de l'Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais de Lisbonne (IEEI) auxquels se sont joints l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles et l'Instituto Affari Internazionali de Rome (IAI), un véritable travail en réseau dans un processus dense d'échanges et de discussions internes a permis de croiser et d'articuler une diversité de positions intellectuelles, politiques et géographiques. Des apports théoriques, académiques et d'experts *policy oriented* se mêlent aux apports de plusieurs sensibilités venues surtout du Sud de l'Europe — Belges, Français, Italiens, Portugais — qui renouvellent un débat dans lequel chercheurs et experts du Nord occupent traditionnellement une place plus importante.

Partie prenante du développement d'une Union européenne ouverte au monde, cette équipe a aussi voulu donner à cet ouvrage une dimension citoyenne qui propose, à défaut de solutions toutes faites, des perspectives.

Marie-Françoise DURAND
Directeur du Centre européen de Sciences Po

NOTE INTRODUCTIVE

Le premier constat au sujet de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne est celui de sa faillite. Le manquement à ses valeurs les plus enracinées qu'illustra l'incapacité à mettre fin à l'oppression et au nettoyage barbare en Bosnie-Herzégovine, suffirait à l'attester. Et cette impuissance persiste, puisque les pays membres – malgré la convergence de leurs intérêts – n'arrivent pas à se mettre d'accord sur des positions communes qui permettraient à l'Union d'exercer une influence décisive sur le cours des événements, qu'il s'agisse de l'Albanie, du Moyen-Orient ou de l'ex-Zaïre. Un deuxième constat évident est qu'en même temps, et le paradoxe n'est peut-être qu'apparent, le poids de l'Europe en tant que puissance civile, son importance et son rôle dans le commerce et les investissements mondiaux ou dans les grands thèmes internationaux tels que l'environnement ne font que s'accroître.

Lors du débat sur la réforme du traité de Maastricht, beaucoup d'espoirs ont été placés dans une réforme institutionnelle qui aurait permis de « communautariser » la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de mener à l'adoption d'une politique européenne de défense. C'était la vision maximaliste de la réforme de l'Union, à laquelle s'opposait la vision minimaliste prônée au nom de la défense à outrance de la souveraineté des États, ce qu'Amsterdam a d'ailleurs confirmé.

Les deux modèles, qui ont dominé le débat européen dans

les dernières années, correspondent à une vision de la construction européenne que nous appellerons « prémaastrichtienne » et même « pré-chute du mur ». En fait, ils représentent les deux visions intergouvernementale et fonctionnaliste dominantes depuis les années cinquante. En réalité et dans la pratique, ce débat entre deux modèles, qui a souvent été perçu comme une opposition entre défenseurs de la souveraineté nationale et fédéralistes, divise les intergouvernementalistes et les partisans d'une Union bâtie selon le modèle de l'État. Force est cependant de constater que, dans la période post-traité de Maastricht, surtout avec les discussions déclenchées par les référendums, la méthode traditionnelle de construction européenne, secrète, volontariste et fonctionnaliste, a été mise en cause.

Le projet qui est à l'origine de ce livre repose sur la conviction qu'une troisième conception de l'Europe est non seulement possible mais nécessaire. Nous ne pensons évidemment ni aux antimaastrichtiens, ni aux antieuropéens, mais à ceux qui souhaitent que la construction politique européenne se poursuive, fondée sur l'approfondissement simultané de sa double légitimité, celle des citoyens et celle des États.

Emprunter cette troisième voie signifie bâtir l'Europe politique non pas contre ou en dépit des nations, et à partir d'une identité culturelle supposée commune, mais au contraire en faisant de sa diversité nationale, y compris de sa diversité régionale, un atout. Ses défenseurs mettent en évidence que le mal européen n'est pas seulement le chômage ou l'impuissance militaire, mais aussi le déficit démocratique et la nécessité d'approfondir le principe de subsidiarité. Il s'agit à la fois de mieux définir le rôle et les droits des États et de mettre fin à un système de décision consensuel paralysant, écartant ainsi le danger d'une « renationalisation » qui menace la construction européenne elle-même. Tout en tenant compte des espaces publics nationaux, il faut œuvrer à la création d'un espace public européen qui s'ébauche peu à peu.

Dans cette troisième Europe, la politique étrangère et de sécurité ne peut plus être conçue comme celle d'un super-État. Elle peut l'être, à la limite, comme celle d'une fédération d'États démocratiques, cette politique devant être soumise, elle aussi et beaucoup plus que par le passé, à la surveillance et au contrôle des Parlements nationaux, du Parlement européen, des citoyens. De même, le débat sur la politique étrangère et sur

la politique de défense de l'Union exige avant tout l'abandon d'une approche d'ingénierie institutionnelle, sans négliger pour autant la politique extérieure et intérieure de chacun des membres de cette Union et ses implications. Le point de départ devrait être l'évolution du système international, les tendances à la mondialisation et les défis et limites qu'elle pose à l'action des États nationaux, ainsi que l'importance des espaces intégrés, des acteurs transnationaux et les atouts d'une puissance civile.

Une telle politique étrangère de sécurité commune implique nécessairement de combiner un très grand nombre d'acteurs, en particulier la Commission, les États dans le cadre des actions communes et dans le cadre de leurs politiques propres, et les organisations de la société civile, comme les organisations non gouvernementales (ONG) et les entreprises. Cette perspective impose également que l'on prête plus d'attention aux formes concrètes prises par les actions communes sur le terrain, aux résultats obtenus en fonction de l'objet de chaque action, afin d'en tirer les enseignements sur les caractéristiques propres d'une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne.

Les auteurs de ce livre ont manifesté des conceptions différentes sur un aspect ou un autre des implications de la notion d'Europe ouverte et de son rapport avec les phénomènes de la mondialisation et de la globalisation, ou sur le contenu d'Europe puissance. Mais ils souscrivent tous, et cela est évident dans chacune des contributions réunies dans ce volume, au besoin de rechercher en commun une nouvelle voie – en rupture avec le modèle traditionnel de la construction européenne – pour la politique étrangère de l'Union européenne.

Álvaro de VASCONCELOS
Directeur de l'Instituto de Estudos
Estratégicos e Internacionais
de Lisbonne

PREMIÈRE PARTIE

**CONTEXTE
ET PERSPECTIVES**

*Transcodé et achevé d'imprimer
par l'Imprimerie Floch
à Mayenne, le 9 janvier 1998.
Dépôt légal : janvier 1998.
Numéro d'imprimeur : 42716.
Imprimé en France.*



a faillite de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne est devenue une banalité. Pourtant, celle-ci n'a jamais été aussi indispensable.

L'impuissance de l'UE face au « nettoyage ethnique » en Bosnie-Herzégovine représente un manquement grave à toutes les valeurs qui fondent la construction européenne. Elle augure mal également de la volonté et de la capacité des Européens à assurer leur propre sécurité et à peser de manière significative sur le cours des événements, au Moyen-Orient ou dans la région des Grands Lacs. Alors que le poids de l'Europe en tant que puissance économique et civile s'accroît sans cesse, elle continue à dépendre de son allié nord-américain.

La question de la PESC est dominée depuis des années par un débat sans issue entre fédéralistes, partisans d'un super-État européen et les défenseurs d'une démarche strictement intergouvernementale. Il est temps de sortir de ce blocage.

Ce livre repose sur la conviction qu'une troisième voie est non seulement possible mais nécessaire. Il s'agit de bâtir l'Europe politique non pas contre ou en dépit des nations, mais en considérant sa diversité nationale et même régionale comme un atout ; en précisant le rôle des États et en s'efforçant d'articuler espaces publics nationaux, espaces publics européens et transnational. Cette politique se doit de répondre aux défis de la mondialisation et de l'émergence de nouveaux acteurs non étatiques. Elle devra également être soumise, beaucoup plus que par le passé, au contrôle des Parlements nationaux, du Parlement européen et des citoyens.

Les auteurs de cet ouvrage n'ont pas tous la même conception de l'avenir de la puissance européenne dans le monde. Ils partagent néanmoins la conviction qu'il est urgent de rompre avec les modèles traditionnels afin de rendre possible la construction de l'union politique et chercher de nouveaux chemins vers une politique étrangère et une politique de défense européenne.

ONT CONTRIBUÉ À L'OUVRAGE : *Gianni Bonvicini, Frédéric Charillon, Barbara Delcourt, Marie-Françoise Durand, Anne-Marie Le Gloannec, Eric Remacle, Maria João Seabra, Mario Telò, Alfredo Valladão, Álvaro de Vasconcelos.*



janvier 1998

Prix : 110 F

ISBN : 2-7246-0735-X



945 692-3