



## Politique étrangère européenne : éternel objet politique non identifié ?

La politique étrangère européenne et son étude divisent les internationalistes. Et pour cause, historiquement, aucune organisation internationale (OI) – même s’il faut reconnaître que l’Union européenne (UE) est beaucoup plus aboutie qu’une OI classique – ne s’est dotée d’une telle politique, et, juridiquement, le système international westphalien ne reconnaît pas d’autre acteur que l’État-nation. Mais force est de constater que cet objet politique non identifié



*Irving Lewis*  
Candidat au doctorat,  
Département de science  
politique, Université Laval.

n’a cessé de se développer avec les années ; l’Europe continuant d’affirmer une présence politique sur la scène internationale en y entretenant un ensemble riche de relations avec divers acteurs et ce, malgré de nombreuses résistances encouragées par un mode de prise de décision qui fait du consensus la règle et de la majorité l’exception.

Dans les années cinquante et soixante, ces résistances ont été à la base des échecs de deux tentatives visant à mettre en place une politique étrangère commune : la Communauté européenne de défense qui devait créer une armée européenne et un ministre européen de la défense, et le Plan Fouchet censé donner « forme à la volonté d’Union politique, déjà implicite dans les traités qui ont institué les Communautés européennes ». Il a fallu alors attendre le

rapport Davignon, en 1970, pour voir se poser les premiers jalons d’une telle politique avec le lancement de la Coopération politique européenne (CPE), tout ceci, avant l’institutionnalisation, en 1992, par le traité de Maastricht, de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) avec pour vocation d’« affirmer l’identité de l’Europe sur la scène internationale ». Mais hier comme aujourd’hui, le défi de la formulation d’une vision politique commune des enjeux inter-

nationaux reste de taille, malgré le renforcement, par le traité de Lisbonne, du dispositif de la diplomatie européenne.

### Les défis conceptuels et théoriques à l’analyse de la politique étrangère européenne

D’une part, le débat conceptuel sur le statut d’acteur international de l’UE est loin d’être réglé, différents cadres analytiques construits pour



Crédit: le Conseil de l'UE

**Herman Van Rompuy**, Président du Conseil européen au centre, **Ban Ki-moon**, Secrétaire général de l'ONU à gauche et **Yukiya Amano**, Directeur général de l'AIEA à droite, lors du Sommet 2012 sur la Sécurité nucléaire à Séoul.

l'appréhender ayant mis au jour la difficulté de l'entité à remplir certains critères nécessaires à cette qualification, entre autres, l'autonomie décisionnelle vis-à-vis de ses États membres, la cohérence dans la gestion de ses relations extérieures<sup>1</sup> et la localisation d'une sphère publique, Arlésienne de la démocratie européenne, qui puisse être valablement analysée<sup>2</sup>, pour ne citer que ceux-là. Et même des critères auxquels elle satisfait sont sujets à discussion. C'est le cas, par exemple, de celui de la reconnaissance effective de ce statut par les autres acteurs internationaux attestée par leur acceptation à interagir avec elle. Or, si l'Union est aujourd'hui clairement reconnue comme acteur international par des États tiers et des oi (reconnaissance) qui reçoivent ses représentants, négocient avec eux dans plusieurs domaines, réagissent à ses prises de position sur de nombreux dossiers internationaux (interaction), il existerait toutefois un déficit de capacité internationale de l'organisation, c'est-à-dire, un écart entre son potentiel d'action internationale et les attentes internationales dont elle est investie<sup>3</sup>.

D'autre part, le rôle international de l'UE est diversement apprécié par les théories des relations internationales. Puisque, selon le paradigme réaliste, la politique étrangère est une prérogative de l'État souverain animée par la recherche de l'intérêt national, lui-même exprimé en termes de quête de puissance ou de sécurité et que, de toutes les façons, l'UE est condamnée à s'effacer derrière les États qui la composent (notamment les plus grands d'entre eux) lorsque vient le temps

d'agir sur la scène internationale, la notion même de politique étrangère européenne est vide de sens.

Or, selon la vision libérale, moins stato-centrée, d'avantage portée sur les logiques d'interdépendance et de coopération, l'UE, en coopérant et en faisant du commerce avec les États tiers, contribue à la pacification des relations internationales et à la diffusion des valeurs économiques et politiques du libéralisme et exerce sur les autres sociétés du monde un « pouvoir attractif » par les valeurs qui émanent d'elle: elle s'affirme donc comme une puissance civile et une puissance douce, pour reprendre les qualificatifs popularisés par François Duchêne<sup>4</sup> et Joseph Nye<sup>5</sup>.

Enfin, selon les tenants de l'approche constructiviste qui met l'accent sur le rôle des normes dans la socialisation internationale des États, la préférence affichée de l'Europe pour « la norme plutôt que pour la force »<sup>6</sup> et son refus d'appliquer le réflexe hobbesien de la *Realpolitik* font d'elle une puissance normative<sup>7</sup>.

Cependant, l'idée-même d'Europe-puissance fait grincer des dents, la « puissance » sans capacité militaire propre n'étant que pure illusion<sup>8</sup>. Non seulement, pendant la guerre froide, la posture de puissance civile n'était crédible que parce que les États-Unis et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) prenaient en charge la sécurité militaire de l'Europe face à l'Union soviétique, mais aussi, l'après affrontement est/ouest, avec notamment l'impuissance de l'Union dans les Balkans, a largement démontré que cette conception de la puissance

n'avait aucun sens dans les relations internationales conflictuelles. Même chose concernant la position de puissance normative qui n'est « d'aucune utilité à la résolution du conflit israélo-palestinien, à la gestion du dossier nucléaire iranien ou à la lutte contre Al-Qaïda en Afghanistan et ailleurs »<sup>9</sup>.

## Les pratiques variées de la politique étrangère européenne

Malgré tout, depuis de nombreuses années, l'UE met en œuvre sa politique étrangère sur la scène internationale à travers trois types de politiques (la politique commerciale commune, la politique étrangère et de sécurité commune et les politiques de coopération avec les pays tiers) permettant trois déclinaisons de sa diplomatie internationale, du moins à des fins analytiques: la diplomatie commerciale, la diplomatie sécuritaire et de défense et la diplomatie coopérante.

La diplomatie commerciale trouve son champ d'expression le plus abouti à l'Organisation mondiale du commerce où, depuis 1995, l'Union parle d'une seule voix et est représentée par la Commission qui négocie en son nom avec les autres partenaires même s'il faut savoir que la vocation communautaire de cette politique doit toujours composer avec les contraintes de la logique intergouvernementale. Comme l'illustre l'histoire de la construction européenne, c'est précisément par la politique commerciale commune, conçue dans les années soixante, que l'UE a fondamentalement affirmé sa présence sur la scène internationale.

1. Voir notamment James A. Caporaso et Joseph Jupille, « States, Agency and Rules: The EU in Global Environment Politics », in C. Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, Boulder (Co.), Lynne Rienner, 1998, pp. 213-229.
2. Voir Charlotte Bretherton, John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge, 1999.
3. Sur cette théorie du « capability expectations gap », voir Christopher Hill, « The Capability-expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 3, 1993 et Christopher Hill, « Closing the Capability-expectations Gap? », in J. Peterson, H. Sjursen (dir.), *A Common Foreign Policy for Europe?*, Londres, Routledge, 1998, pp. 18-38.
4. François Duchêne, « The European Community and the Uncertainty of Interdependence », in M. Kohnstamm, W. Hager (dir.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Londres, Macmillan, 1973, pp. 1-21.
5. Joseph Nye, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.
6. Zaki Laïdi, *La norme sans la force*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
7. Ian Manners, « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, 2002, pp. 235-258.
8. Hedley Bull, « Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n° 2, 1982, pp. 149-170.
9. Franck Petiteville, « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique internationale*, n° 51, 2011, p. 110.

La diplomatie sécuritaire et de défense s'est matérialisée par l'institutionnalisation, en 1992, d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et depuis les Conseils européens de Cologne (juin 1999) et d'Helsinki (décembre 1999), avec comme tournant majeur le sommet franco-britannique de Saint-Malo (4 décembre 1998), d'une Politique extérieure de sécurité et de défense (PESD) elle-même transformée en une Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) par le traité de Lisbonne de 2007, avec pour objectif d'assurer à l'UE une «capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires»<sup>10</sup> dont elle peut avoir recours «dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations Unies». Ces missions sont : les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

Le même texte fait désormais de l'Union une organisation de sécurité collective entre les Vingt-sept, avec l'introduction d'une clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée d'un État membre. Une avancée majeure dans la construction d'une véritable Europe de la défense alors que le reproche majeur fait à la PESD était son cantonnement à la gestion des crises.

La diplomatie coopérante, quant à elle, s'illustre par différents types de partenariats entre l'UE et d'autres acteurs internationaux d'importance, parmi lesquels on peut noter l'historique partenariat transatlantique avec les États-Unis qui, dans le domaine stratégique et militaire, passe par la relation avec l'OTAN ; les partenariats stratégiques fondés sur des intérêts particuliers (diplomatie commerciale

avec la Chine, diplomatie énergétique avec la Russie) et marqués par le maintien d'un dialogue étroit et régulier formalisé par des sommets annuels ; le partenariat euro-méditerranéen bâti autour des objectifs de coopération politique et de sécurité, économique, social, culturel et humain ; et le partenariat avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique basé sur des objectifs de développement et qui représente, avec la politique commerciale, la plus ancienne politique extérieure de l'UE.

### Une politique étrangère en quête de cohérence et d'efficacité

Pour donner encore plus de visibilité à cette politique étrangère multifacette, quelques innovations ont été apportées par le traité de Lisbonne. Parmi elles, la création de la fonction de président du Conseil européen désigné pour deux ans et demi et du poste de Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité commune en même temps vice-président de la Commission (HR/VP) participe de la volonté de rapprocher les autorités en charge des politiques extérieures communautaires et celles qui régissent la PESC et la PSDC. Avec la mise en place d'un Service européen pour l'action extérieure (SEAE) composé de diplomates venus tant des institutions européennes (2/3) que des États membres (1/3) et placé sous l'autorité du HR/VP, l'idée d'un corps «diplomatique européen» en tant que nerf de la guerre de la politique étrangère européenne est ainsi concrétisée<sup>11</sup> plus de quarante ans après la création de la CPE.

L'objectif est clair : éviter les contradictions de l'Union sur la scène internationale. Un véritable défi quand on sait que les diplomaties nationales des États membres toujours guidés par une conception rigoureuse de leur souveraineté ont souvent réagi en ordre dispersé sur de nombreux dossiers

internationaux d'importance – lors de la guerre en Irak dans un passé récent, lors de la crise libyenne il n'y a pas si longtemps – rendant difficile l'affirmation d'une ligne diplomatique européenne claire. Le relever passe nécessairement par la formulation d'une vision commune des relations internationales.

En clair, ce dont a actuellement besoin l'Union, pour assurer la cohérence et garantir l'efficacité de ses actions à l'extérieur, c'est d'une stratégie globale de politique étrangère alors que la seule référence actuelle en la matière est la Stratégie européenne de sécurité, «Une Europe sûre dans un monde meilleur», rédigée en 2003 et complétée par un Rapport sur sa mise en œuvre, «Assurer la sécurité dans un monde en mutation», en 2008 ; document réactionnaire et quelque peu dépassé maintenant, qui réduit l'action extérieure européenne au seul domaine sécuritaire en occultant d'autres secteurs importants de sa diplomatie.

Un paradoxe pour un acteur qui a fait du civil et du normatif sa marque de fabrique au détriment du politique et du militaire et dont devraient s'atteler à lever, très vite, les deux nouveaux visages de la politique étrangère européenne (Herman Van Rompuy et Catherine Ashton) qui, faut-il le souligner, devront, pour y arriver, absolument développer les habilités diplomatiques nécessaires pour ►



Crédit: le Conseil de l'UE

Catherine Ashton, la HR/VP, Agostino Miozzo, Directeur général pour la réponse aux crises et la coordination opérationnelle au SEAE, Général Ton Van Osch, Directeur général de l'État-major militaire de l'UE, dans la salle de crise du Service.

10. Sur les moyens civils et militaires dont dispose l'UE, voir Anessa Kimball et Irving Lewis, «La délégation à l'épreuve du terrain : les difficiles interventions militaires et civiles des organisations internationales dans les conflits et les crises», in Michel Fortmann et Gérard Hervouet (dir.), *Les Conflits dans le monde 2011, Québec*, Institut québécois des hautes études internationales – Presses de l'Université Laval, 2011, p. 79.

11. Franck Petiteville, «Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne», *op.cit.*, p. 100.

composer avec les intérêts vitaux des États membres afin que ce projet visionnaire et avant-gardiste, «postmoderne», pour reprendre l'expression de Robert Cooper<sup>12</sup>, qu'est l'Europe, puisse peser davantage dans les relations internationales.

Crédit : EUFOR Tchad/RCA



Exposition des moyens multinationaux de l'EUFOR sur le camp des étoiles.

12. Robert Cooper, *La Fracture des nations. Ordre et chaos au 21<sup>e</sup> siècle*, Paris, Denoël, 2004.

*Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne sauraient être attribuées au Programme Paix et sécurité internationales, à l'Institut québécois des hautes études internationales ou aux personnes responsables de la publication de Sécurité mondiale.*

*The opinions expressed in this paper belong solely to the author and are not to be attributed to the Programme Paix et sécurité internationales, the Institut québécois des hautes études internationales or the persons in charge of the Sécurité mondiale publication.*

Pour soumettre un article à Sécurité mondiale, écrivez à l'adresse courriel de [irving.lewis@hei.ulaval.ca](mailto:irving.lewis@hei.ulaval.ca)

## Sécurité mondiale

- **Rédacteur :** Professeur *Olivier Delas*
- **Rédacteur adjoint :** *Irving Lewis*
- **Publiée par :** Le Programme Paix et sécurité internationales  
Directeur : *Gérard Hervouet*  
Institut québécois des hautes études internationales (HEI), Université Laval
- **Supervision éditoriale :** *Claude Basset*
- **Conception et réalisation graphique :** *Alphatek*  
Le bulletin Sécurité mondiale est accessible sur Internet à l'adresse suivante : [www.psi.ulaval.ca](http://www.psi.ulaval.ca)  
Pour informations : 418 656-7771

## Saviez-vous que ?

- L'UE est la 1<sup>re</sup> puissance commerciale mondiale. Elle représente 20 % du volume total des importations et des exportations dans le monde devant les États-Unis (16 %) et le Japon (10 %). En 2006, la Chine est devenue le principal pays d'origine des importations de biens de l'UE, représentant 16 % des importations en 2008 contre 7,1 % en 1999.
- Sur les 13 opérations actuellement menées par l'UE, 10 sont des opérations civiles et 3 des opérations militaires. Depuis 2003, avec son premier déploiement dans l'ancienne République Yougoslave de Macédoine (eupol proxima), elle a initié 17 missions civiles, des Balkans occidentaux au Caucase du Sud, de l'Afrique au Proche-Orient et à l'Asie, dans le cadre de la PESD/PSDC sur un total de 24 interventions. Voir la carte des opérations extérieures de l'UE, disponible à cette adresse : <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=fr>
- La dépendance extérieure globale de l'UE en énergie, évaluée à 50 %, pourrait passer à 70 % en 2030. Selon l'Agence internationale de l'énergie, la demande en gaz devrait augmenter de 50 % d'ici 2020 et, selon le ministère russe de l'énergie, la Russie, premier producteur mondial, pourrait fournir 70 % du gaz importé par les pays européens (contre 40 % aujourd'hui, ce qui en fait déjà le premier fournisseur des Vingt-sept).
- L'UE et ses États membres représentent la moitié de l'aide publique au développement mondial. En 2010, elle a consacré 53,8 milliards € à l'aide au développement, soit 4,5 milliards € de plus qu'en 2009.
- Le SEAE est un service *sui generis* inauguré le 1<sup>er</sup> décembre 2010 mais dont les travaux ont réellement commencé le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et basé sur un réseau de 140 délégations situées dans le monde entier. En 2011, il comptait 3 611 agents dont 1 551 travaillaient à Bruxelles et 2 060 dans les délégations et disposait d'un budget de fonctionnement de 464 millions € (auquel il a fallu rajouter 26,9 millions € pour 2012).

## Pour en savoir plus....

- Steven Blockmans, *The European External Action Service One Year On : First Signs of Strengths and Weaknesses*, CLEER Working papers 2012/2, Centre for the Law of UE External Relations (CLEER), T.M.C. Asser Instituut inter-university research centre, The Hague, The Netherlands.
- Christophe Hillion et Maxime Lefebvre, « Le Service Européen pour l'Action Extérieure : vers une diplomatie commune ? », *Question d'Europe*, n° 184, Fondation Robert Schuman, 25 octobre 2010.
- Maxime Lefebvre, « Comment mieux affirmer la diplomatie européenne », *Question d'Europe*, n° 202, Fondation Robert Schuman, 18 avril 2011.
- Maxime Lefebvre, *La politique étrangère européenne*, Paris, PUF, 2011.
- Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- René Schwok et Frédéric Mérand, *L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Louvain-la-Neuve/Genève, Academia-Bruylant/Université de Genève, 2009.