

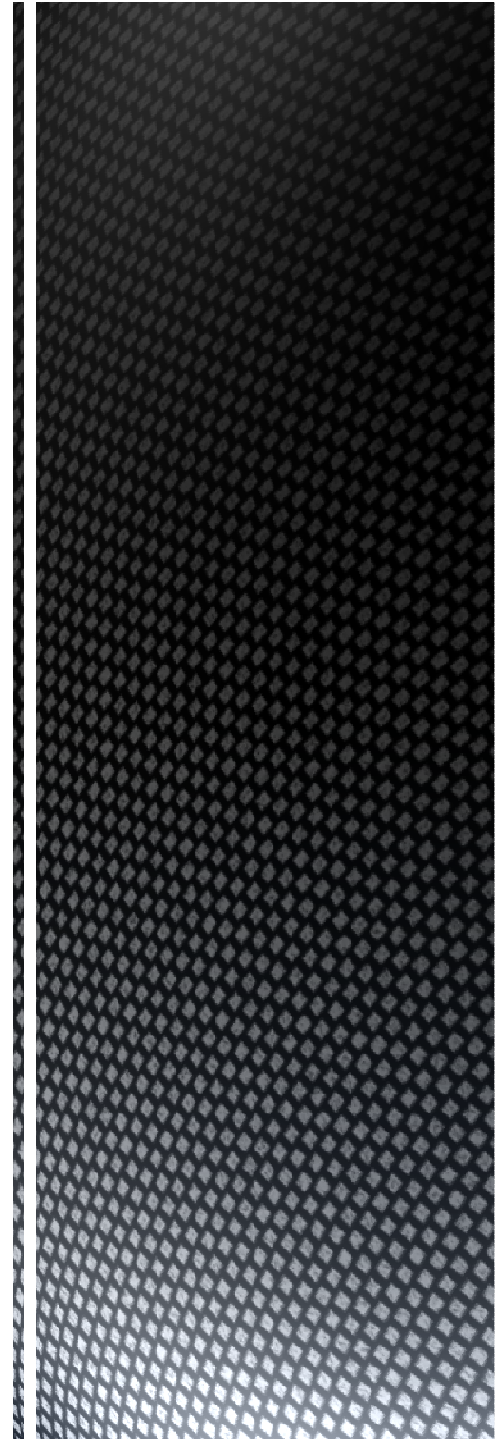


La politique extérieure de l'UE

Antoine GODBERT

Associate Professor ESCP Europe
Director French National LLP Agency

Compiègne 8 février 2013



- L'Union européenne est un **acteur mondial actif**
- Présente dans les **grands sommets** (multilatéraux, G 8, G 20...) et les organisations (OMC), elle développe une **approche de l'action extérieure originale**
- Cette originalité est-elle cependant le signe d'un **smart power** ?
- L'action extérieure de l'Union est très grandement **inconnue pour les citoyens européens**
- **Compétences intergouvernementales** peu prisées
- **Concurrence forte des Etats Membres** en réalité (ex: Mali)
- Concurrence des « vieilles politiques » dans les représentations
- **PSDC trop récente** – 20 ans dans les textes, 10-12 ans dans la pratique – pour être appréciée
- Trop de dossiers symboliques de **difficultés** (Kosovo, Chypre, Russie, voisinage...) et de **représentations du monde divergentes**



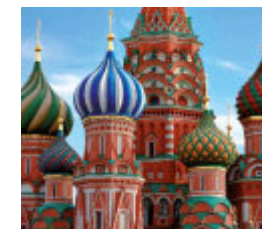
Intérêt et paradoxe du sujet



- Le crime originel - l'échec de la CED puis du Plan Fouchet – d'une Europe communautaire **ne se construisant pas sur la politique** a conduit à une **approche originale de l'action extérieure**
- La fin des deux Europe et les échecs des années 90 ont amené à une **réflexion de fond sur l'Europe puissance**
- La **politique de sécurité et de défense européenne** a mis du temps à devenir un élément essentiel du rôle de l'Union dans le monde
- Le **traité de Lisbonne**, en renforçant le rôle du Haut Représentant et en permettant **l'émergence du SAEE**, ouvre de nouvelles perspectives



Enjeux



- **L'échec de l'Europe politique** a affaibli la possibilité d'une Europe puissance
- Le choix d'une action extérieure d'abord **construite sur le commerce** (1/3 du commerce mondial) s'est imposé
- La mise en place d'un modèle original s'est aussi construit sur :
 - L'importance de **l'aide au développement**
 - et le **combat pour des valeurs**



Les points essentiels ?



- L'opposition entre **sceptiques**
 - R. Kagan : les USA font la cuisine, l'UE la vaisselle
 - H. Védrine : l'UE ne fait que « rendre service et prépare mal à la « bagarre multipolaire »
- ...et **optimistes**
 - R. Cooper : l'UE comme « puissance post-moderne » exerçant un « impérialisme libéral »
 - M. Léonard , l'UE « transformationnelle » dominera au XXIème les USA « militaires »
- Le triomphe des **stucturalistes ?**
 - L'Europe, **puissance « structurelle »** de S. Strange
 - Les tenants de l'UE, « puissance tranquille » T. Todorov, A. Moravcsik
 - Les pragmatiques (Z. Laïdi) L'UE est un *soft power* qui subit l'énonciation du monde des *hard powers*.



Le débat sur la puissance de l'UE



- **L'action extérieure de l'UE** regroupe **l'ensemble des politiques de l'UE** qui sont dirigées vers le reste du monde ou qui traitent de sujets de dimension internationale.



Rappel



- La **politique commerciale commune** de l'Union, qui régit ses relations commerciales avec le reste du monde, est **un prolongement logique de l'établissement du marché intérieur** entre ses Etats membres. Ensemble, **les 27 États membres de l'UE sont à l'origine de 19 % des importations et exportations mondiales.**
- Cette politique revêt deux aspects principaux : la **définition des règles du commerce mondial au sein de l'OMC** et le **développement de relations commerciales avec les autres pays et groupements régionaux du monde**, essentiellement via la conclusion d'accords.
- Un **rôle institutionnel** prééminent au GATT puis à l'OMC – système de règlements des différends depuis 1995
- La **Commission** premier négociateur reconnu
- De très nombreux accords commerciaux basés sur **deux objectifs différents** :
 - rôle de **protection des Européens face au dumping** : La bataille des droits de douane :
 - Le combat pour le libre-échange : **rôle de porte-voix de la concurrence**



Commerce extérieur



- De plus, elle produit des **normes techniques qui sont souvent reprises à l'échelle mondiale**, un moyen pour elle de définir les termes du débat.
- Les **grandes négociations sur des enjeux mondiaux** (climat, environnement) voient également son poids s'affirmer
- **Relations autant avec entreprises qu'avec Etats**
 - Interdiction fusion Honeywey –GE,
 - monopole s de Gazprom ou Microsoft



Un rôle commercial qui s'est élargi à l'édiction de normes et à la défense d'une vision universelle



- L'UE s'efforce d'aider les victimes de catastrophes d'origine naturelle ou humaine en leur fournissant une aide financière et matérielle.
- Elle est là aussi l'un des **principaux donateurs au niveau mondial**. Elle contribue aussi à la protection civile des populations sinistrées.
- Un **Corps de Volontaires européens** d'aide humanitaire prévu par le Traité de Lisbonne



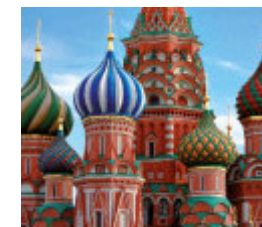
Aide humanitaire



- L'UE mène une politique de **coopération au développement afin d'éradiquer la pauvreté dans les pays en développement**, de soutenir leur croissance et de les soutenir dans un modèle durable de développement.
- Cela passe par la conclusion d'accords avec les pays tiers et par un financement important : **l'UE est le premier pourvoyeur public d'aide au développement**, et verse **plus de la moitié de l'aide publique mondiale**. Elle encourage la bonne gouvernance et cherche à protéger les droits de l'Homme, aide au développement humain, s'assure d'un bon approvisionnement en alimentation et autres ressources, et soutient le développement économique.
- Dès les années soixante, souci de s'investir dans ce domaine : **accords de Lomé et de Cotonou**
- **50 milliards sur la période 2007-2013** et 22 milliards pour le Fond européen de développement et 10% des crédits de la BEI
- Prévision 2014-2020 : 96 milliards
- Elle mène par ailleurs une **politique de coopération économique**, financière et technique avec tous les autres pays du monde, grâce à laquelle elle peut développer des actions communes dans de nombreux domaines.
- En 2014, une vingtaine de pays émergents disparaîtront de la liste des Etats aidés
- Lutte contre le dumping social par la clause de réciprocité
- Mélange d'approche généreuse et d'intérêts bien compris
- Etats membres peu partageurs



Coopération et développement



- Le **respect de la démocratie et des droits de l'homme est un principe fondamental de l'Union européenne**, qu'elle souhaite observer dans ses relations avec les Etats tiers.
- Le respect de ces principes est une condition *sine qua non* à la conclusion et au maintien d'accords de coopération.
- L'UE peut sanctionner leur violation, en suspendant ses accords ou en imposant des mesures restrictives (embargo ou interdiction de circuler, gel des avoirs) à l'égard d'un pays ou d'un groupe de personnes (ex : accords de Cotonou suspendus pour Mauritanie ou Madagascar)
- De plus en plus de **clauses de réciprocité**
- **Soutien à la Cour Pénale Internationale de 2002**
- Affirmation d'un **rôle de « puissance civile »**



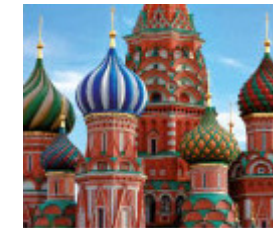
Politique de promotion des droits de l'homme



- L'UE entretient des relations diplomatiques avec la plupart des pays du monde.
 - Elle a tout d'abord noué des **partenariats stratégiques** avec les principaux acteurs internationaux (notamment les Etats Unis, la Chine, la Russie, le Canada, le Japon et l'Inde).
 - Elle coopère aussi avec les **puissances émergentes dans le monde**.
 - En dehors de ses frontières, l'Union est représentée par un **réseau de 140 délégations**, qui remplissent le rôle de véritables ambassades européennes.
- Elle est présente dans les **zones chaudes du Monde**
 - Fait partie du **Quartet** sur le Moyen-Orient depuis 2002
 - **Représentants spéciaux européens** pour nombre de conflits régionaux
- UE pourra être en mesure d'influer sur le monde avec **Galileo mais**
- **Concurrence des « grands Etats »**, notamment pour le Conseil de Sécurité de l'ONU



Relations diplomatiques



- L'Union européenne entretient des **relations particulières avec ses voisins directs**.
- Créée en 2004, la politique européenne de voisinage s'adresse aux **Etats voisins immédiats, terrestres ou maritimes, non candidats à l'adhésion** : plusieurs nouveaux Etats indépendants (NEI : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Georgie, Moldavie, Ukraine) et du pourtour méditerranéen (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Israël, Autorité palestinienne, Liban, Jordanie, Syrie)



Politique de voisinage

- Cette politique vise à **sécuriser les frontières extérieures de l'UE** en créant un "cercle d'amis" partageant ses objectifs de paix, de stabilité et de prospérité. Ces pays participent à diverses activités, dans les domaines de coopération politique, sécuritaire, économique ou culturelle
- Les relations avec la **Russie** sont fondées sur un partenariat stratégique distinct.



- **l'UE cherche aujourd'hui à promouvoir la paix dans le reste du monde.**
 - participation à la sécurité collective (chap VI et VII de la Charte de l'ONU)
 - **Prix Nobel en 2012**
- Elle prend de plus en plus d'importance dans les **opérations de prévention des conflits**, les opérations de police et les opérations militaires à l'étranger, grâce à sa politique de sécurité et de défense commune.
- **PESC** née du **traité de Maastricht de 1992** – 3^{ème} pilier – et du réveil de l'UEO - **missions de Petersberg** (évacuation de ressortissants, assistance humanitaire, maintien de la paix, missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix)
- Importance de la **coopération franco-britannique** (sommet de St Malo dec 1998 (capacités de 60 000 hommes, création du COPS et du comité militaire)
- **Lien important avec l'OTAN** « qui reste pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre » (art.42-7 du TUE)
- **Stratégies encore faibles**
 - **Première « stratégie européenne de sécurité » en 2003** accompagnée en la même année d'une consacrée aux armes de destruction massive et en 2005 d'une sur le terrorisme
 - **Première stratégie de sécurité intérieure en 2010** – création du COSI sur le modèle du COPS



Sécurité et défense



- Une mise en œuvre efficace des politiques européennes de l'agriculture et de la pêche, des transports, de l'environnement ou de lutte contre le terrorisme, par exemple, peut nécessiter des actions à l'extérieur de l'UE, comme la conclusion d'un accord international ou l'adoption d'un programme d'aide. On parle alors de **"volets externes des politiques internes"**, lesquels font partie intégrante de l'action extérieure de l'UE.



Compléments : les volets externes des politiques internes



- C'est le **Conseil européen** qui fixe les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union (article 22 TUE).



- Droit d'initiative conjoint :
 - **le Haut représentant sur les affaires étrangères et la sécurité,**
 - la Commission sur les autres domaines de l'action extérieure (article 22§2 TUE).



- La Commission européenne s'occupe de l'aspect opérationnel de nombreux aspects de la politique étrangère de l'Union européenne. Elle gère la coopération pour le développement (DG "Coopération pour le développement / Europaid"), l'aide humanitaire (DG "Echo"), la politique commerciale (DG "Commerce"), et des volets externes des politiques internes.



Fonctionnement I

- Le **traité de Lisbonne** complète le titre V du TUE, auparavant consacré aux dispositions concernant la politique étrangère, par **des dispositions générales relatives à l'action extérieure**, une nouveauté. Cela traduit la volonté de l'Union de rendre ses actions plus cohérentes en mettant tous les moyens possibles (faire concorder les politiques commerciales, d'aide au développement, etc.) au service de ses objectifs diplomatiques.
- Les relations entre l'UE et les autres pays et groupements régionaux sont souvent formalisées dans des **accords internationaux**, qui peuvent être **bilatéraux** (l'UE avec un seul partenaire), **plurilatéraux** (avec plusieurs partenaires, comme l'Accord de Cotonou avec les pays ACP) ou **multilatéraux** (dans le cadre des organisations internationales) ; **sectoriels** (c'est-à-dire traitant de questions relatives à un seul domaine : le commerce, l'agriculture, la pêche, l'environnement ou les transports) ou **globaux** (touchant un ensemble de domaines, de l'économie aux droits de l'homme en passant par la défense et le dialogue politique).



Fonctionnement II





Fonctionnement III

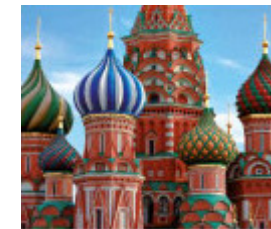
Le haut représentant



- Elles sont définies aux articles 18 et 27 du traité sur l'Union européenne (TUE)
- le Haut représentant :
 - conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union ;
 - contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil, et assure la mise en oeuvre des décisions adoptées dans ce domaine ;
 - préside le Conseil des affaires étrangères ;
 - est l'un des vice-présidents de la Commission. Il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union ;
 - représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales ;
 - exerce son autorité sur le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et sur les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales.



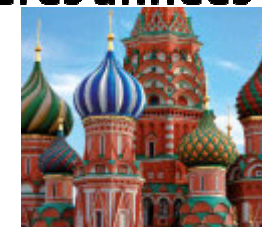
Haut représentant pour les affaires étrangères : les fonctions



- Le poste de Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune a été créé en 1999 (traité d'Amsterdam).
- **Javier Solana** a exercé la fonction de haut représentant de l'UE pour la PESC de 1999 à 2009. Il assistait le Conseil pour les questions relevant de la politique étrangère, en contribuant à la formulation, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des décisions de politique. Il agissait au nom du Conseil pour ce qui est de conduire le dialogue politique avec les tiers. La présidence tournante semestrielle était chargée de présider le Conseil "Relations extérieures", de représenter l'Union dans le domaine de la PESC, de mettre en oeuvre les décisions prises et d'exprimer la position de l'UE au niveau international.



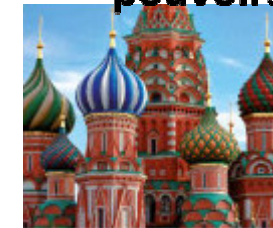
Haut représentant pour les affaires étrangères : les 10 premières années



- Le Haut représentant dispose de différents moyens pour agir.
 - Ainsi, selon l'article 30 TUE, il peut, avec le soutien de la Commission ou seul, saisir le Conseil de toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et soumettre des initiatives ou des propositions au Conseil .
 - Dans l'exercice de sa mission, le haut représentant est épaulé par un « **service européen pour l'action extérieure** » composé de fonctionnaires originaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission, et de diplomates nationaux détachés, selon l'article 27 TUE.
 - Le haut représentant travaille en collaboration avec les services diplomatiques des Etats Membres. Il peut également s'appuyer sur les représentants de la Commission à l'étranger qui exercent leur mission sous son autorité.
 - De plus le Conseil peut, sur proposition du haut représentant, nommer un représentant spécial auquel est conféré un mandat en liaison avec des questions politiques particulières. Il exerce alors son mandat sous l'autorité du haut représentant (article 33 TUF)



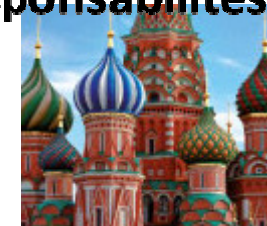
Haut représentant pour les affaires étrangères : les pouvoirs



- Le haut représentant doit rendre compte de ses actes devant le Conseil européen (article 15 TUE) ainsi que devant le Président de la Commission européenne et le Parlement européen (article 17 TUE).
- Il peut également présenter sa démission, si le président de la Commission le lui demande (article 17.6.c TUE). Le haut représentant dépend du Conseil Européen qui peut le démettre.
- En tant que Commissaire, le Haut Représentant est soumis au principe de collégialité de la Commission : il doit s'assurer du soutien de la majorité de ses collègues pour toute initiative dans les domaines de sa compétence, car il est un membre de la Commission.
- Il est également soumis à ce titre au vote d'investiture du Parlement Européen et perd sa fonction de Commissaire en cas de vote d'une motion de censure.
- Par ailleurs, il consulte régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune. Il le tient informé de l'évolution de ces politiques. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient prises en considération.
- De son côté, le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Haut Représentant.
- Deux fois par an, un débat a lieu sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune (article 36 TUE).



Haut représentant pour les affaires étrangères : les responsabilités



- Le haut représentant de l'Union est nommé à la **majorité qualifiée par le Conseil Européen**, avec l'accord du président de la Commission (article 18 TUE). Le Conseil peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.
- Le haut représentant est soumis, en même temps que le collège de la Commission européenne, à un vote d'approbation du Parlement européen pour un **mandat de 5 ans**.
- En raison d'un calendrier particulier dû à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, Catherine Ashton, premier haut représentant de l'Union, a été exceptionnellement auditionnée par les eurodéputés un mois avant les nouveaux commissaires désignés.



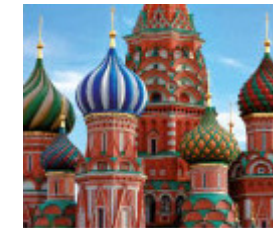
Haut représentant pour les affaires étrangères : la nomination



- Prévu dans le projet de Constitution
- Deux objectifs :
 - Rassembler les services en charge de l'action extérieure
 - Faciliter les relations entre diplomaties nationales et diplomatie communautaire
- Une mission : **préparer, exprimer et appliquer les décisions communes de l'UE**
- **4 000 diplomates** de trois origines (Commission, Secrétariat du Conseil, Etats Membres)
- Direction du Haut Représentant aux affaires étrangères et à la politique de sécurité
- Un directeur général français (P. Vimont) avec deux adjoints (H. Schmid et M. Popowski)
- Un secrétaire général irlandais (D. O'Sullivan) ancien de la Commission
- 5 directions continentales et 2 sectorielles (affaires transversales, administration)
- Rattachement fonctionnel des structures de gestion de crise (Capacité civile de planification, Direction de la planification de la gestion de crise, Etat-Major militaire)
- Limitation : Commission a gardé instrument de pré-adhésion et aide humanitaire



Le Service Européen pour l'Action extérieure



- Un **comité politique et de sécurité** suit également la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Il contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil ou du haut représentant.
- Il surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des attributions du haut représentant. Il exerce enfin, sous la responsabilité du Conseil et du haut représentant, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise (article 38 TUE).



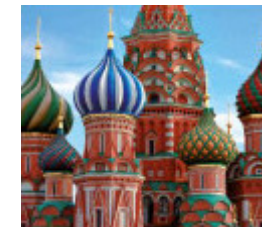
Le COPS



Nom et acronyme de l'instrument	Hauteur du financement	Bénéficiaires	Éléments financés
Instrument de préadhésion (IPA)	1,6Md€/an	6 pays des Balkans occidentaux et Turquie	Faciliter la transition de ces Etats avant leur entrée dans l'UE
Instrument de voisinage (ENPI)	1,6Md€/an	17 pays en périphérie de l'UE : Méditerranée, Europe de l'Est, Russie, Caucase, Moyen-Orient	Coopération transfrontalière avec les Etats géographiquement proches de l'UE mais n'ayant pas vocation à y rentrer
Fond européen de développement (FED)	3,7Md€/an	78 pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique ("pays ACP") et territoires d'Outre Mer	Aide au développement basée sur l'Accord de Cotonou
Instrument au développement I (DCI I)	1,4Md€/an	Amérique Latine, Asie centrale, Moyen-Orient, Afrique du Sud	Aide au développement des Etats et régions
Instrument au développement II (DCI II)	180M€/an	18 pays ACP	Aide à la restructuration de la production de sucre



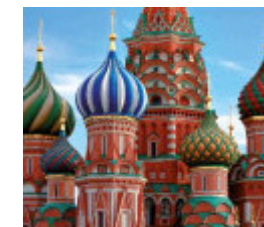
Les instruments financiers I



Instrument au développement III (DCI III)	800M€/an	Tous les pays tiers (sauf industrialisés et en préadhésion)	Développement humain et social, environnement, acteurs non étatiques, sécurité alimentaire, migration et asile
Démocratie et droits humains (EIDHR)	160M€/an	Tous les pays tiers	Démocratie (observations électorales), bonne gouvernance, droits humains, libertés fondamentales
Instrument de stabilité (IFS)	290M€/an	Tous les pays tiers (sauf industrialisés)	Réponse aux crises et problèmes frontaliers et transrégionaux
Instrument de sécurité nucléaire (NSI)	75M€/an	Tous les pays tiers (sauf industrialisés)	Sûreté nucléaire et protection contre les radiations
Pays industrialisés (ICI)	25M€/an	Pays industrialisés	Coopération et échange



Les instruments financiers II



- **Pas de financement en commun des opérations militaires** – mécanisme Athena pourrait être renforcé
- **Nombre d'interventions extérieures PSDC limité depuis 2003** – 20 dont 6 militaires.
- Premières interventions en 2003 (police en Bosnie, reprise de l'OTAN en Macédoine, sécurisation de Bunia) peu efficaces
- **Problème de l'industrie de défense** et de la faiblesse de l'Agence Européenne de Défense – 30 millions d'euros de budget seulement – créée en 2004
- **Réflexion en cours sur le *pooling et le sharing* des moyens de défense**
- **Semi-échec des grandes négociations** (Kyoto...)
- **Pouvoir de sanctions de plus en plus affirmé**
- **Invention du *smart power*** (civil et militaire) (cf : J. Nye)
- **Flexibilité constante des instruments d'influence**



Un bilan en demi-teinte

