

Discours de Chris Patten (Paris, 15 juin 2000)

Légende: Discours de Chris Patten, Commissaire européen responsable pour les relations extérieures, sur la politique étrangère européenne et le rôle de la Commission dans le cadre de cette politique.

Source: RAPID. The Press and Communication Service of the European Commission. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Commission européenne, [04.08.2000]. SPEECH/00/219. Disponible sur <http://europa.eu.int/rapid/start/welcome.htm>.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/discours_de_chris_patten_paris_15_juin_2000-fr-89246003-3761-4681-a002-c5f66a98669d.html

Date de dernière mise à jour: 20/10/2012

Discours de Chris Patten, Commissaire européen responsable pour les relations extérieures, sur la politique étrangère européenne

Il y a plus de quarante ans, le premier Président de la Commission européenne, Walter Hallstein, avait voulu officialiser les relations de la Commission avec les représentants des pays tiers à Bruxelles. Le Général de Gaulle l'avait vertement remis à sa place, raillant ce pays artificiel jailli du cerveau d'un technocrate. Je suppose que certains - en particulier en Grande Bretagne considéreraient ce discours comme relevant d'une incursion tout aussi insupportable dans ce pays artificiel. Cette réaction n'a absolument rien d'étonnant. La politique étrangère est en effet au cœur de notre conception de la Nation; de plus le rôle de la Commission reste controversé. Quand il s'agit de politique commerciale ou d'agriculture, nous savons où nous en sommes. La Commission agit, plus ou moins, selon la brillante vision de Jean Monnet. Mais que peut donc bien signifier une politique étrangère et de sécurité commune? Les Etats membres devraient-ils, pour la promouvoir, être prêts à réfréner leurs "instincts nationaux"?

Ces questions n'ont jamais reçu de réponse satisfaisante. L'Histoire abonde de tentatives avortées ayant pour but de créer une politique étrangère et de sécurité commune susceptible de représenter davantage que la somme des politiques de ses Etats membres: Plan Pleven, Plan de Gasperi, Plan Fouchet... Avec la coopération politique européenne, en 1970, la « créature » a tout au moins survécu. Elle s'est même développée, bien que restant toujours malingre. Vingt ans plus tard, en 1989, elle pouvait s'enorgueillir d'un foisonnement impressionnant de comités; elle publiait de grandes déclarations (en général une ou deux semaines après les événements qu'elles auraient pu influencer), mais comme le relevait récemment deux universitaires, "l'organisation s'apparentait à un jeu diplomatique, fournissant du travail à des fonctionnaires mais hors de portée des Parlements ou de la presse, sans parler de l'opinion publique. Elle n'a donc pas été en mesure de promouvoir une réelle convergence des positions nationales". (1)

Depuis, l'Union européenne semble être passée à la vitesse supérieure. Le Traité de Maastricht de 1992 a institué la politique étrangère et de sécurité commune. Le Traité d'Amsterdam a créé le Haut Représentant, "Monsieur PESC". Le Conseil européen d'Helsinki de décembre dernier a, quant à lui, réalisé la première avancée importante en matière de politique de défense.

Comment s'explique ce nouvel élan? J'avancerai notamment trois éléments:

- tout d'abord, le décalage entre, d'une part, le temps et les efforts consacrés à la coopération politique et, d'autre part, la maigreur des résultats était devenu trop flagrant. Au fur et à mesure que l'Union européenne se développait sur d'autres plans - élargissement, avènement du marché unique et naissance de la monnaie unique -, il est devenu de plus en plus manifeste que la politique étrangère restait à la traîne.

- en second lieu, la chute du Mur de Berlin a profondément bouleversé le visage de l'Europe. Auparavant, nous savions ce contre quoi nous nous battions; du jour au lendemain, il nous a fallu découvrir ce pour quoi nous nous battrions. Nous avons été confronté au même moment à une instabilité croissante à nos frontières. Les faiblesses européennes ont été rapidement exposées en plein jour: après avoir fièrement déclaré que l'"heure de l'Europe" était enfin arrivée en Bosnie, nous n'avons pu ni mettre fin aux combats ni enclencher de véritables négociations, jusqu'à ce que les Américains décident d'intervenir. La dépendance de l'Europe à l'égard des capacités militaires américaines lors de l'intervention au Kosovo a également participé de cette prise de conscience. Les Etats membres ont reconnu avoir besoin d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune.

- enfin, nos relations avec les Etats-Unis ont sans doute évoluées. L'engagement des Etats-Unis aux côtés de l'Europe depuis la Seconde Guerre Mondiale a été une bonne chose à bien des égards. Cependant cette présence nous a divisés. Certains européens ont fait l'erreur selon moi de mesurer leur dévouement à la cause européenne à l'aune de leur anti-américanisme. D'autres ont reculé devant le projet d'une politique étrangère européenne musclée de peur que celle-ci ne conduise à la rupture des relations transatlantiques. Les tenants de ces deux discours se sont trompés et commencent à s'en apercevoir: l'Europe et les Etats-Unis ont besoin l'un de l'autre. Le danger ne réside pas dans l'isolationnisme américain mais dans un unilatéralisme qui révèle parfois un manque d'intérêt réel pour le reste du monde. L'Europe risque d'encourager une telle

attitude si elle n'est pas davantage perçue comme agissant pour son propre compte.

Ces trois éléments ont conduit à la mise en place d'une nouvelle structure pour le développement de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). Javier Solana, Secrétaire Général du Conseil assume également la fonction de Haut Représentant de la PESC. En tant que Commissaire chargé des Relations Extérieures, je cumule des responsabilités qui étaient auparavant partagées entre plusieurs Commissaires. Je ne souhaite pas ici faire un discours sur les institutions européennes mais j'examinerai très brièvement une question centrale, à savoir **le rôle de la Commission dans la structure de la PESC en cours d'élaboration.**

A l'occasion des importantes avancées réalisées ces dix dernières années dans le cadre de la PESC, les Etats membres **n'ont pas** donné à la Commission un droit d'initiative exclusif; ils n'ont pas non plus accepté d'être liés par des décisions prises à la majorité; ils refusent que l'Europe «occupe le terrain» et réduise par là même leur marge de liberté. Il est essentiel de comprendre ceci et notamment que la Commission le comprenne. La politique étrangère demeure principalement l'affaire de gouvernements nationaux qui bénéficient d'une légitimité démocratique.

Néanmoins, il est également nécessaire que les Etats membres admettent ce que tous les acteurs qui œuvrent actuellement à la PESC ont compris depuis longtemps, à savoir que la seule approche intergouvernementale conduit à la faiblesse et la médiocrité, autrement dit à une politique étrangère européenne du plus petit commun dénominateur. Ceci deviendra de plus en plus évident au fur et à mesure que l'Union intégrera de nouveaux membres. Certains Etats membres pourront atténuer les lacunes de l'approche intergouvernementale en jouant un rôle de premier plan.

Comme l'a déclaré le Président Chirac dans son important discours de politique étrangère le 30 mai, quelques-uns constitueront une « force d'entraînement » afin que l'Europe puisse se doter d'une politique cohérente et ambitieuse. La volonté et l'appel aux valeurs partagées ne sauraient cependant suffire; c'est la raison pour laquelle les Etats membres ont décidé, à Maastricht et à Amsterdam de conjuguer méthodes communautaires et intergouvernementales. Ce n'est que de cette façon qu'ils seront en mesure de parler, sinon d'une seule voix, du moins en étroite coordination.

Le résultat auquel les Etats membres sont parvenus est loin d'être parfait. C'est une chance que Javier Solana et moi-même travaillions extrêmement bien ensemble ; mais la nouvelle architecture institutionnelle ne nous y aide pas beaucoup. La PESC est une création en devenir, qui prendra du temps à se rationaliser. Il importe que les nouvelles structures, procédures et instruments de la PESC - si inadaptés soient-ils - tiennent compte de la nécessité d'exploiter au maximum les atouts de la Communauté européenne pour les mettre au service de la politique étrangère européenne. C'est pourquoi le Traité "associe pleinement" la Commission européenne à la PESC. Nous participons pleinement au processus de prise de décisions au sein du Conseil, par l'exercice d'un droit d'initiative partagé. Notre rôle ne doit et ne peut pas être réduit à celui de remplir mécaniquement les espaces blancs d'un tableau créé par d'autres. Il serait absurde de séparer la politique étrangère européenne des institutions qui se sont vues confier la responsabilité de la gestion de la plupart des instruments destinés à sa réalisation: celle des questions liées au commerce extérieur, notamment des sanctions, de l'aide extérieure de la Communauté, ainsi que d'un grand nombre des aspects externes de la justice et des affaires intérieures.

Il faut instaurer un partenariat raisonnable et subtil entre les institutions de l'Union et les Etats membres. Nous devrions nous engager non dans une guerre de tranchées, mais dans une entreprise commune dont le but est de veiller à ce que la première puissance commerciale du monde fasse également entendre sa voix sur la scène politique internationale.

[...]

Enfin, j'avais promis de parler brièvement de **sécurité**, et du rôle de la Commission au sein des structures institutionnelles en formation. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont fixé de façon très claire leur objectif immédiat. D'ici 2003, ils veulent être en mesure de déployer 50 à 60 000 hommes capables de mener à bien

les missions dites de Petersberg: les opérations humanitaires et de secours, la gestion des crises, les missions de maintien et même de **rétablissement de la paix**. Les Français ont clairement exprimé leur volonté de poursuivre résolument cet objectif pendant leur Présidence. Javier Solana participe activement au volet opérationnel, en renforçant les structures de commandement et de contrôle des opérations européennes. Il traite également du volet institutionnel afin de clarifier les rapports entre l'Union Européenne et l'OTAN. La complexité porte notamment sur la participation de membres de l'Union Européenne non membres de l'OTAN et de membres de l'OTAN non membres de l'Union Européenne. Je soutiens pleinement ces efforts, même si c'est davantage à titre d'observateur intéressé que de participant actif.

Ceci veut-il dire que la Commission doit se tenir à l'écart de toutes ces questions? Certains (peut-être même dans cette salle) répondront par l'affirmative: les questions militaires relèvent de la responsabilité exclusive des Etats membres, et les institutions communautaires doivent se cantonner à l'exercice de leurs compétences.

Cette conception est erronée, pour au moins deux raisons:

- Tout d'abord, même si la Commission n'a aucune compétence (et ne cherche d'ailleurs pas à jouer un rôle) en matière de défense, il est impossible de séparer les questions purement militaires des questions connexes qui relèvent de sa compétence, et auxquelles elle doit apporter sa contribution. Les opérations militaires et non militaires ne peuvent et ne doivent pas être séparées car elles doivent être étroitement coordonnées au service d'une même stratégie. La Commission, peut par exemple financer un soutien politique afin de désamorcer un conflit ; elle peut également organiser la formation de services de contrôle aux frontières là où des migrations de masse risquent d'alimenter des conflits; elle peut enfin contribuer à rétablir les structures administratives dans des pays sortant d'une crise, comme c'est le cas actuellement dans les Balkans. Bref, la Commission dispose d'un large éventail d'instruments et de compétences qui doivent être intégrés dans l'approche globale que l'Union Européenne adopte face à des situations de crise. Ceux-ci vont des projets de déminage à la médiation en passant par le soutien aux médias indépendants. Tout cela suppose que nous soyons impliqués dans le travail quotidien des structures émergentes au sein de l'Union Européenne. La Commission travaille également en ce moment, en collaboration avec les Etats membres, pour développer des objectifs et des lignes directrices non militaires qui viendront compléter les objectifs militaires.

- La deuxième raison pour laquelle il est illusoire de vouloir isoler les structures de sécurité de la Commission est que le commerce et la production en matière d'armement ne peuvent être traités comme une chasse gardée au sein du marché unique. Nous pensons à la concurrence des industries de défense. A la recherche et développement. Aux exportations d'équipements de défense. Aux aspects marché intérieur des échanges commerciaux liés à la défense ainsi qu'aux biens à double usage qui permettent des applications tant militaires que civiles. Il s'agit là de domaines dans lesquels il ne faut pas priver l'industrie européenne des avantages du marché unique.

La Commission doit avancer avec clairvoyance dans tous ces domaines. Comme je vous le disais, nous ne cherchons pas à jouer un rôle dans la prise de décision en matière de défense. Mais je plaide en faveur de l'indivisibilité de la politique étrangère européenne qui ne saurait être confinée à un seul pilier du Traité. La Commission doit être pleinement associée à toutes les activités liées à la PESC.

Permettez-moi de conclure en ces termes:

La politique étrangère et de sécurité commune s'est développée lentement au sein de l'Union européenne. Elle en est encore à ses débuts car il s'agit d'un domaine dans lequel les Etats membres défendent jalousement, et à juste titre, leurs prérogatives nationales. Il existe des limites évidentes à leur volonté de mettre en commun leurs ressources aussi bien techniques que financières. Mais ces dernières années, ils ont commencé à façonner une politique étrangère et de sécurité commune qui pourrait aller au-delà de simples déclarations d'intention. De plus, ils ont reconnu que cette politique doit intégrer trois dimensions: les politiques **nationales**, les politiques **communautaires**, et la **PESC** proprement dite (ce que l'on appelle le "deuxième pilier". La politique étrangère européenne sortira renforcée si la combinaison de ces différents

éléments constitue un continuum.

La Commission jouera pleinement son rôle dans cette entreprise fondamentale. Si l'on veut vraiment faire de la PESC un outil performant, des choix difficiles s'imposeront. La Commission s'efforcera d'inciter les Etats membres à relever ces défis, ce qui l'obligera parfois à proposer des solutions impopulaires. Nous devons oser dire la vérité aux Etats membres, lorsque ceux-ci exigent de la Commission des résultats sans lui les moyens budgétaires adéquats. Mais pour agir de la sorte, nous devons garder cette indépendance qui constitue la force et la raison d'être de notre institution.

Les ambitions de l'Europe en matière de politique étrangère doivent aller bien au-delà des réalités actuelles. La PESC en est encore à ses balbutiements. Si elle veut atteindre la maturité, elle aura besoin des soins et de l'attention de ses deux parents: les Etats membres et les institutions communautaires. Et, comme vous le direz n'importe quel psychologue, l'enfant sera plus heureux et plus fort s'il grandit entouré de l'amour de ses deux parents.

(1) Anthony Forster et William Wallace : Policy-making in the European Union. 4ème éd. OUP 2000.