

Conférence de Jim Cloos: historique de la création de la PESC (Luxembourg, 30 novembre 2006)

Source: L'apport de la PESC à l'action extérieure de l'Union européenne (discours pour l'Université du Luxembourg)/Université du Luxembourg, cycle de conférences, semestre d'hiver 2006-2007 / Jim Cloos, prise de vue : François Fabert.- Luxembourg: CVCE [Prod.], 30.11.2006. CVCE, Sanem. - VIDEO (16:01, Couleur, Son original).

Copyright: Transcription CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/conference_de_jim_cloos_historique_de_la_creation_de_la_pesc_luxembourg_30_novembre_2006-fr-52da9085-11da-42c2-b1f3-0454788596a6.html



Date de dernière mise à jour: 04/07/2016

Conférence de Jim Cloos: historique de la création de la PESC (Luxembourg, 30 novembre 2006)

[Jim Cloos] Je suis venu ici, ce soir, pour parler d'un sujet particulier, un sujet qui a connu un développement très fort ces derniers temps. C'est la politique étrangère et de sécurité commune. Je parle de l'apport de la PESC à l'action extérieure. Et je crois que c'est tout de suite important de faire cette première remarque: la politique étrangère et de sécurité commune, ce n'est pas la politique étrangère. La politique étrangère, c'est beaucoup d'autres choses: c'est le commerce, c'est le développement, c'est l'assistance économique, c'est même la coopération culturelle. La politique étrangère et de sécurité commune est un volet additionnel, que nous avons ajouté aux dispositifs dont nous disposons pour conduire nos relations avec les pays et les régions qui nous entourent, enfin, du monde entier. Je crois que c'est très important.

Alors, ce que je vais faire ce soir, c'est d'abord placer la PESC dans son contexte historique. Je crois que c'est important pour le comprendre. Le professeur Leboutte a eu la gentillesse de commencer déjà pour moi, donc, je pourrai aller plus rapidement au début. Je voudrais donc la placer dans le contexte historique; je voudrais dire ensuite pourquoi, comment, et comment on a commencé à développer ce volet nouveau qui est la PESC; je regarderai ensuite où nous en sommes en termes de stratégie, en termes de moyens, en termes d'institutions pour, peut-être, donner un petit éclairage personnel sur la crise institutionnelle que nous traversons et les perspectives d'avenir de cette politique étrangère et de sécurité commune.

Et je commencerai par le contexte historique. Le professeur Leboutte l'a dit, l'orientation de l'Union, enfin, de l'intégration européenne a toujours été politique. En termes d'objectifs, unir les peuples, rapprocher les peuples, dépasser les frontières et tout cela. Mais il est vrai que la méthodologie choisie en 1952 était d'unir nos industries de charbon et d'acier pour empêcher qu'il y ait une guerre. En simplifié. Mais il est vrai aussi que très vite après, on a essayé de faire une politique étrangère, de sécurité, de défense même, en créant cette Communauté européenne de défense qui a été rejetée par l'Assemblée française en 1954. C'est un moment très important, ça a été rejeté pour beaucoup de raisons, des questions de souveraineté. Les Français n'étaient pas prêts à l'époque d'accepter le réarmement allemand, qui bien sûr s'est fait un an après, à l'intérieur de l'OTAN. C'était tout à fait évident.

C'était une crise, une des nombreuses crises que nous avons connues, mais comme très souvent, après la crise, on a trouvé le moyen de la dépasser. On l'a dépassée en réorientant l'intégration européenne sur un plan plus simplement économique, avec la relance de Messine en 1955, avec les traités de Rome de 1957 et dont nous allons fêter le cinquantième anniversaire à Berlin, le 28 mars prochain. Donc, il y a eu cette réorientation et, en ce qui concerne la politique étrangère, c'est très important de rappeler peut-être quelle était la caractéristique du système international et de la Communauté européenne. La Communauté européenne n'avait pas de compétences pour la politique étrangère, qui restait ancrée sur le plan national, mais aussi et surtout à l'intérieur de l'OTAN, de l'Alliance atlantique, dominée bien entendu par nos amis Américains.

Pendant très longtemps, les premières décennies de l'intégration européenne, l'intégration européenne s'est développée sous le parapluie de la protection nucléaire américaine et de l'OTAN. Ce qui nous a permis de faire l'impasse, d'une certaine façon, sur la politique étrangère. Et on pourrait dire de façon un peu paradoxale que l'intégration, l'unification européenne, la façon de faire l'unification européenne était une façon de dépasser la politique étrangère, de ne plus faire de la politique étrangère entre nous, de l'abolir entre France et Allemagne, parce que c'est ça, finalement, qui fait le sens de l'unification européenne. Mais comme très souvent dans la vie, il y a un développement qui se fait et vous ne contrôlez pas tout à fait ce développement.

Quand vous avez une Union – et la Communauté européenne, très vite, a développé une politique agricole commune, une union douanière, une politique commerciale, etc., le début d'un marché intérieur –, il devient très difficile, si vous avez une telle Communauté, de faire l'impasse sur les relations extérieures. C'est très difficile aussi, parce que de l'extérieur vous avez une demande à ce moment-là. Les gens ne comprennent pas. Vous êtes une Communauté économique européenne, vous avez une politique commerciale très forte et vous dites: «On n'a pas le droit de parler de politique étrangère du tout».

Le troisième facteur est que même les grands, chez nous, évidemment, sont relativement faibles et étaient relativement faibles à l'époque sur le plan international. Donc, très tôt, on a commencé à poser les jalons d'un début de... pas de politique étrangère, mais de coopération dans le domaine de la politique étrangère. On a créé, au début des années 1970, la coopération politique, purement intergouvernementale, très largement déclaratoire, consultative. On a mis tout ça en place. Il y a eu le rapport Davignon en 1970, il y a eu un fameux rapport de Copenhague en 1973, il y a eu la création d'un réseau de communication, dont on se sert encore aujourd'hui, et qui s'appelle «système COREU».

Il y a eu, en 1981, l'instauration de la troïka, c'est-à-dire, il y avait la présidence précédente, la présidence du moment et la présidence suivante qui représentaient l'Union vers l'extérieur. Et, bien entendu, tout cela a culminé d'une certaine façon dans le contexte de l'Acte unique. L'Acte unique n'a rien à voir avec le sexe ou la sexologie, c'est tout simplement une façon de dire qu'on ne pouvait pas intégrer la coopération politique dans le traité, parce que les États membres n'étaient pas prêts à le faire, n'étaient pas prêts à communautariser la politique étrangère, donc ce qu'on a fait, c'est qu'on a créé un Acte unique qui englobait à la fois les Communautés réformées et la partie dévouée à la coopération politique.

Il y a eu ensuite deux développements extrêmement importants qui ont amené une remise en cause de ce système, ou je dirais plutôt un départ radicalement nouveau en ce qui concerne la politique étrangère. C'est, bien entendu, d'abord, la fin de la Guerre froide – 1989; le système international a changé du tout au tout et, quand le système international change, bien évidemment, vous devez vous adapter, vous ne pouvez plus avoir la même relation qu'auparavant. Nous étions dans un monde qui était figé, qui était dominé des deux côtés par des superpuissances, les États-Unis et l'Union soviétique. L'espace pour l'Europe, pour avoir une politique étrangère était assez limité dans ce contexte. Une fois que ce verrou a sauté, évidemment, on était confrontés à de nouveaux problèmes, de nouvelles problématiques, de nouveaux défis. C'est une des raisons pour lesquelles on a commencé à poser de nouveau la question de la politique étrangère et de sécurité.

La deuxième raison, bien évidemment, est liée directement à cela, c'était la réunification allemande. Et il est tout à fait clair que la transformation de la Communauté européenne en Union européenne s'est faite sous l'impulsion du chancelier Kohl, d'un côté, et de François Mitterrand, de l'autre, qui ne voulaient pas que la réunification allemande se fasse en dehors du contexte européen. C'était très clair. Vous vous souviendrez sans doute qu'on avait déjà décidé deux ou trois ans auparavant, je crois en 1988 ou 1989, de faire une Conférence intergouvernementale sur la monnaie unique. C'est à la suite de la réunification allemande, des discussions sur la réunification allemande, que Kohl et Mitterrand ont écrit une lettre en disant: «Nous voulons profiter de ce moment pour transformer la Communauté en Union, en ajoutant une politique étrangère, en ajoutant ce qu'on appelle le troisième pilier, c'est-à-dire "Justice et Affaires intérieures"».

C'était un contexte vraiment politique très important, qui a changé assez fondamentalement la donne. Et pour moi, il est très important... le traité de Maastricht, sur le fond, est beaucoup plus fondamental en termes de changements de l'environnement européen que le traité constitutionnel dont on parle à l'heure actuelle et qu'on appelle la Constitution. En réalité, Maastricht a été, d'un côté, on pourrait dire, le couronnement de la voie d'intégration économique avec la création de la monnaie unique, bien entendu, et d'un autre côté a été le départ vers un paradigme nouveau, vers une façon nouvelle d'organiser les choses, avec la création du deuxième pilier et du troisième pilier.

Pourquoi on parle de piliers? Je ne voudrais pas rentrer dans la cuisine bruxelloise, mais enfin, la raison est que les États membres n'étaient toujours pas prêts à communautariser la politique étrangère. Donc, ils étaient prêts à en faire une, mais à condition que ce soit dans un pilier différent, qui soit plus intergouvernemental donc. C'est un pilier où la Commission n'a pas le droit d'initiative exclusif par exemple, c'est un domaine où, très largement, les choses se font à l'unanimité, etc. Donc, c'est assez intergouvernemental comme approche. Alors, comme très souvent dans l'histoire de l'Europe, on a pris des mesures sur le papier. On s'est donné un traité, en disant: «Et maintenant on va faire la politique étrangère et de sécurité commune.» Mais la politique étrangère et de sécurité ne se fait pas par décret et sur base simplement d'un traité. Le traité vous donne le cadre, mais il ne fait pas la politique étrangère.

Et ce qui s'est passé tout de suite après Maastricht, c'est que, en réalité, pas grand-chose ne s'est passé pendant quelques années. Pourquoi? En partie, parce que les États membres avaient accepté de faire cette politique étrangère et de sécurité commune, mais ils n'avaient pas véritablement intégré et ils continuaient, à beaucoup d'égards, à fonctionner selon le vieux modèle de la coopération politique, c'est-à-dire qu'on parlait beaucoup, on adoptait beaucoup de déclarations, on décidait très peu et on ne se donnait pas les moyens de sa politique. Une deuxième raison pour laquelle la mise en œuvre a été très difficile était que, puisque les États membres n'étaient pas prêts à donner à la Commission le même rôle que dans le premier pilier, que dans le domaine communautaire, vous n'aviez pas de force d'impulsion, vous n'aviez personne qui poussait, comme la Commission le fait, dans le premier pilier. Et donc, finalement, d'une certaine façon, Maastricht sur ce plan restait lettre morte.

Et alors, s'est passé quelque chose, une fois de plus sur le plan international, qui allait avoir des répercussions énormes sur l'unification européenne, et encore aujourd'hui, c'est évidemment la crise dans les Balkans, la crise yougoslave. La crise yougoslave, qui a éclaté au début des années 90, a vu une réaction, pour des raisons différentes, tout à fait inadéquate des Américains et des Européens. Pour les Américains, la première réaction avait été de dire: «Écoutez, ça c'est pour les Européens. On en a marre, on ne peut pas résoudre tous les problèmes, c'est aux Européens de résoudre ce problème.» Et c'est à l'époque que James Baker avait dit, en texan: «*We ain't no dog in this fight.*» «Ce n'est pas notre histoire.» Et de l'autre côté, nous avions, sous présidence luxembourgeoise, monsieur Poos, qui était le président du Conseil à l'époque, qui avait dit: «On va prendre la balle au bond et on va montrer que l'Europe sait gérer ces choses – c'était sa fameuse déclaration que, probablement, il a regretté par la suite –; l'heure de l'Europe est arrivée.»

Nous savons tous que l'heure de l'Europe n'était pas arrivée et que l'Europe était assez ridiculement inadéquate pour régler ce problème. Je n'entre pas dans le détail de ce qui s'est passé dans les premières années, la première moitié de la décennie des années 90 où dans les Balkans il y a eu des dizaines de milliers de morts, il y a eu des destructions terribles, il y a eu un pays qui a éclaté et la réaction n'a pas été très forte. Bien plus tard, les Américains sont revenus dans le jeu – on a fait Dayton – et les Européens ont commencé à devenir plus sérieux en ce qui concerne la politique étrangère. Et je voudrais dire que, d'une certaine façon, une fois de plus c'est une crise qui a conduit à une réaction salutaire. La réaction salutaire des Européens, qui a pris la forme du traité d'Amsterdam, en 1997, où les Européens ont dit: «On ne peut pas continuer comme cela. On ne peut pas continuer avec une politique qui n'existe pas, où on est totalement impuissants, à la fois sur le plan des moyens, sur le plan des structures et sur le plan de la stratégie.»

Qu'est-ce qu'on a fait à Amsterdam? On a renforcé les dispositifs et, surtout, on a créé le poste de Secrétaire général/Haut représentant, qui est toujours occupé, à l'heure actuelle, – il a commencé en 1999 – par Javier Solana. C'était une façon de dire: «Si on n'a pas quelqu'un qui donne un peu de visibilité, qui donne des impulsions et tout ça, tout le dispositif va rester lettre morte.» On a ensuite, je vous épargne les détails, commencé à mettre en place, suite à Amsterdam, tout un dispositif sur le plan de la politique étrangère et de sécurité. Il y a eu aussi, en 1998, Saint-Malo, le rapprochement franco-britannique et l'accord politique de faire quelque chose de sérieux. Suite à cela, à des Conseils européens successifs, on a mis en place un dispositif: la création, donc, du poste de Javier Solana, on a créé un comité politique et de sécurité, on a créé un comité militaire – révolution à Bruxelles; avant, on n'avait jamais le droit de laisser rentrer un militaire chez nous ou d'aller les voir à l'OTAN –, on a créé un état-major européen, plus tard on a créé un comité pour la coopération, la gestion de crises civiles, etc.

Donc, on a mis en place les structures. Deuxièmement, on a commencé à dire: «Il faut des capacités. Il faut des capacités pour gérer des crises.» On a commencé à définir ce qui dans le jargon des militaires s'appelle le «*Helsinki Headline Goal*», c'est-à-dire avoir à la disposition de l'Europe, en cas de besoin, 60.000 soldats qui puissent être mobilisés en très peu de temps et pendant un an à peu près. Donc, on a commencé lentement à se donner les moyens de sa politique. En même temps, on a commencé à travailler avec les Américains sur les Balkans, de façon beaucoup plus sérieuse.