



**Promotion Romain Gary
«2003-2005»**

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

**Evaluation de la Politique Etrangère et de
Sécurité de l'Union européenne**
Etude de cas : La PESC face au conflit israélo-palestinien

Mémoire présenté par

Marwa FOUAD MOHAMED

Sous la direction de :
M. Ralph Dassa
Directeur du Centre des Etudes européennes de Strasbourg.

REMERCIEMENTS

Je remercie M. Ralph Dassa pour sa disponibilité et son aide, ainsi que la Direction des Etudes de l'ENA en la personne de M. Dorandeu. Mes remerciements vont de même à toutes les personnes qui ont accepté de me rencontrer.

Sommaire

Introduction	4
I- La PESC : un espoir déçu ?	6
1.1 Un long processus de maturation	6
1.2 Le passage à l'action	8
1.3 Un bilan mitigé	11
II- Les défis de la PESC	
2.1 Un désaccord sur les finalités	13
2.2 A l'Est, une conception différente de la puissance	17
2.3 Concilier l'ambition de puissance et les engagements de l'Alliance	19
2.4 La Constitution européenne : un remède efficace ?	25
III- Le conflit israélo-palestinien : un test pour la politique étrangère de l'UE	29
3.1 La résolution du conflit : un enjeu stratégique	29
3.2 Les deux grands volets de la politique étrangère de l'UE au Proche Orient	29
3.3 Une politique louable mais essentiellement déclaratoire	30
3.4 Un acteur de second plan dont l'impartialité est contestée	32
3.5 Les leçons à tirer de l'engagement européen dans le conflit	35
3.6 La face communautaire de la politique de l'UE	36
3.7 La PESC : un saut qualitatif	38
3.8 La nécessité d'une articulation entre la PESC et le Processus de Barcelone	40
3.9 Possibilités d'un rôle futur de l'UE dans la résolution du conflit	43
Conclusion	46
Liste des personnes rencontrées	47
Bibliographie	48
Annexes	51

INTRODUCTION

Le but de ce mémoire est de faire une évaluation d'ensemble de la Politique étrangère et de Sécurité commune de l'Union européenne à travers une étude de ses enjeux et des défis auxquels elle a dû faire face, ainsi qu'une analyse de son fonctionnement pratique à travers l'étude d'un cas particulier, celui du conflit israélo palestinien.

La création de la PESC répondait à une préoccupation constante de la Communauté européenne depuis les années 50 de jouer un rôle politique accrue sur la scène internationale. C'est surtout suite aux bouleversements internationaux qui ont suivi la fin de la guerre froide, que la nécessité d'assurer la stabilisation de l'Europe orientale, et la crainte d'un affaiblissement de l'engagement américain en Europe suite à la disparition de la menace soviétique, ont accéléré le processus pour pouvoir combler le retard de l'Europe dans le domaine politique. L'éclatement de la crise des Balkans à partir de 1990 a témoigné de l'urgence pour l'Europe de lancer ce nouveau chantier, d'autant que les élargissements prévus et prévisibles imposaient de renforcer l'« acquis communautaire » pour éviter que l'Europe ne devienne une simple zone de libre échange.

La PESC a connu un long processus de maturation, et un renforcement évolutif à travers les améliorations apportées par les traités successifs, mais le problème principal demeure l'absence de la volonté politique. Il est clair que pour rendre une politique étrangère efficace, il ne suffit pas de forger les instruments et les mécanismes institutionnels. Pour importantes qu'elles soient, les solutions institutionnelles en matière de politique étrangère ne sauraient se substituer à un accord de fond sur les finalités de cette politique, son contenu et ses orientations. Or, les divergences entre les pays européens sur ces sujets sont toujours présentes et constituent une des entraves principales qui empêchent l'Europe de jouer un rôle politique qui correspond à sa puissance économique.

L'émergence d'une Europe confiante, capable d'exercer la responsabilité qui correspond à son poids géographique, économique et culturel, de mettre au service du monde sa vocation d'être l'un des principaux pôles de paix et de stabilité sur la scène internationale, pose d'emblée la question du rapport entre l'Europe et les Etats-Unis. Les différences de points de vues entre les Etats membres les plus « atlantistes » comme le Royaume Uni et les plus « européenistes » comme la France a empêché un positionnement clair de l'Europe par rapport à son puissant allié. Aujourd'hui encore il n'y a pas d'unanimité parmi les pays membres sur ce sujet, surtout après l'élargissement en raison de la position des nouveaux Etats membres qui ne sont pas convaincus par l'idée d'une Europe contrepoids des Etats-Unis. Cette situation nuit à la capacité de l'Union d'intervenir efficacement dans la résolution des conflits et la condamne à jouer un rôle subalterne comme dans le cas du conflit israélo-palestinien.

Pour procéder à l'analyse, il s'agit, dans le premier chapitre, de rappeler les étapes qui ont conduit à l'élaboration de la PESC, son évolution et son renforcement dans les traités consécutifs, et de faire un bilan assez rapide de l'impact de cette politique sur le rôle de l'Europe dans la gestion des crises.

Dans le second chapitre, seront examinés les défis politiques majeurs à l'émergence d'une « Europe puissance » et notamment la divergence de points de vues entre les Etats membres sur les finalités de la politique étrangère européenne, les nouveaux défis politiques suite à l'élargissement, et finalement la difficulté concilier l'ambition de l'Europe à exercer sa puissance sur la scène internationale avec les engagements qui découlent son alliance avec les Etats-Unis. Nous étudierons aussi les changements prévus par le traité constitutionnel en matière de politique étrangère, et si ce projet est capable de remédier aux carences de la PESC.

Le troisième chapitre sera consacré à une étude de cas portant sur le rôle de l'Europe dans la résolution du conflit israélo palestinien. Cette étude nous semble particulièrement riche et significative pour observer le fonctionnement concret et les blocages de la PESC et la difficulté pour les Européens de jouer un rôle indépendant des Etats-Unis dans la résolution d'une crise qui représente un enjeu prioritaire de la politique étrangère de l'UE au Moyen Orient.

I- La PESC : un espoir déçu ?

1.1 Un long processus de maturation

La recherche d'une influence accrue dans les relations internationales a été une préoccupation constante de la Communauté européenne depuis les années cinquante. Mais il a fallu du temps pour que l'Europe prenne une vraie dimension politique et connaisse son épanouissement.

En 1952, le Premier ministre français, René Pleven, proposa la création de la Communauté européenne de Défense (CED). En 1954, ce plan ainsi que le projet de Communauté politique européenne qui en découle ont été abandonnés après un vote négatif de l'Assemblée Nationale française. Aucun des trois traités fondateurs de 1951 et 1957 ne créait de politique étrangère commune et - moins encore - n'évoquait la possibilité d'une défense commune, et l'idée de coopération politique européenne n'est réapparue qu'en 1970. Mais c'est bien après la fin de la guerre froide qu'un réel besoin s'est fait sentir, la crise des Balkans ayant révélé une Europe incapable de relever les défis qui se posent à ses frontières; de fournir des réponses communes; d'harmoniser ses politiques et de s'engager efficacement dans la résolution des crises.

En 1992, le traité de Maastricht a institutionnalisé une coopération diplomatique en créant la Politique Etrangère et de Sécurité commune (PESC). Mais la reconnaissance de l'intention n'a pas suffi à entraîner des réalisations concrètes, et la nécessité de passer de la rhétorique institutionnelle à l'action, et à doter l'Europe d'une véritable identité diplomatique, reconnue par les autres acteurs du système international se faisait sentir. Le traité de Maastricht adopté en 1997, a apporté quelques améliorations, mais c'est surtout depuis le traumatisme de la guerre du Kosovo, en 1999, que la volonté politique d'aboutir semble avoir été stimulée chez les Etats membres.

Même imposée par les événements, cette ambition d'union politique, notamment dans sa dimension « politique étrangère », était de nature à rencontrer de nombreuses difficultés provenant, d'une part, des réticences des États membres à limiter leur souveraineté et de leurs visions divergentes en matière diplomatique et, d'autre part, de l'actualité internationale complexe et peu propice à simplifier les discussions.

Il existait, en premier lieu, des divergences profondes sur la perception même de l'édifice européen. Tandis que le gouvernement allemand (suivi notamment par la Belgique) considérait que l'union politique devait inclure la création d'une politique étrangère commune au sein d'une Communauté européenne démocratique, les gouvernements français et britannique s'opposaient à un transfert d'autorité en matière de politique étrangère, à une prise de décision à la majorité (même qualifiée) dans un tel domaine, et - plus encore - à une « communautarisation » de la politique étrangère qui signifiant le renforcement des compétences de la Commission européenne et du

Parlement européen en la matière En ce qui concerne le volet défense, le clivage concernait plus spécifiquement les États membres « atlantistes », qui rejetaient tout affaiblissement substantiel du rôle de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Portugal notamment), et les « européenistes », qui cherchaient à renforcer une identité européenne de sécurité autonome (la France, la Belgique et l'Italie notamment)¹.

Le compromis atteint dans le traité de Maastricht reflète l'effort d'opérer une synthèse entre ces différentes sensibilités, Il prévoit l'établissement d'une structure en trois piliers: à côté du premier pilier regroupant les Communautés européennes existantes, un deuxième pilier, reposant sur un mode de fonctionnement intergouvernemental où le rôle de la Commission et du Parlement européen sont amoindri, est entièrement consacré à la PESC. Cette initiative donna naissance à une nouvelle structure, l'Union européenne, dans laquelle l'ambition d'un rôle politique international tenait une place centrale.

Le traité de Maastricht a créé des instruments spécialement conçus pour la mise en œuvre d'une diplomatie européenne commune: les positions communes (article J.2) et actions communes (Article J.3) avec vote à l'unanimité, lorsque les intérêts communs importants sont en jeu. Ces dernières, notamment, devaient constituer le moyen, pour les États membres, d'exprimer leur volonté de réagir ensemble aux événements internationaux. Mais en requérant l'unanimité - tant pour leur adoption que pour leur mise en œuvre elles n'ont pas constitué le moyen efficace attendu. Le traité a introduit aussi le concept d'« abstention constructive »² pour l'adoption d'initiatives communes sans impliquer la participation de tous. Mais, le titre V du traité de Maastricht, de part sa nature conciliatoire, porta en lui les germes des contradictions à venir. La politique étrangère européenne commune ne doit pas se substituer aux cadres déjà existants, nationaux ou atlantiques, elle est produite à la fois au niveau national et communautaire. En outre, au sein même de l'Union, la PESC (deuxième pilier) vient se juxtaposer à l'action économique extérieure de l'Union (la politique commerciale), qui relève du champ communautaire du premier pilier, d'où des ambiguïtés et des difficultés.

Ces ambiguïtés entraîneront de nombreux malentendus. Qui, en effet, parle pour l'Union? Comment éviter que les partenaires européens, en présence du même interlocuteur, parlent d'une seule voix dans les négociations commerciales et chacun pour soi dans les volets politiques et diplomatiques? Cette situation devait, en définitive, les affaiblir considérablement. Le constat jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix est que, d'une part, l'Union ne dispose pas d'une réelle «politique étrangère» forte et déterminée, faite de positions cohérentes et d'actions clairement

¹ Sabine Saurruger, « Vers une politique étrangère autonome ? », Etudes de la Documentation française, La documentation française, Paris 2001.

² Clause du traité d'Amsterdam permettant à un Etat membre de ne pas être contraint d'appliquer une décision PESC tout en acceptant que cette décision engage l'Union. Cette « abstention constructive » est surtout un mécanisme décisionnel et, accessoirement un mécanisme permettant de déclencher une certaine flexibilité, elle ne concerne que le

définies, et que, d'autre part, aucun instrument militaire n'est prêt à appuyer d'éventuelles décisions politiques. Le traité d'Amsterdam a tenté de remédier au premier point en créant « les stratégies communes »³ destinés à doter l'Union d'une vision plus large ne se limitant pas à de simples réactions souvent tardives sur les dossiers internationaux les plus saillants, et en prévoyant la nomination d'un haut représentant pour la PESC, pour garantir une cohésion d'action.

1.2 Le passage à l'action

La pression des événements liés à la crise dans les Balkans a imposé une réflexion plus approfondie sur la nécessité d'une politique étrangère européenne crédible, dotée de capacités militaires. C'est donc après l'adoption du traité d'Amsterdam que des progrès ont été réalisés dans ce domaine, avec le sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998. En acceptant l'idée d'une politique étrangère et même la possibilité à terme d'une force européenne, en acceptant donc que l'Union européenne puisse jouer un rôle en tant que puissance politique sur la scène internationale, le Premier ministre britannique Tony Blair a levé un blocage. Les raisons de ce changement dans la position britannique peut être attribué à deux facteurs importants, les frustrations éprouvées devant l'impuissance des européens et leur retard technologique par rapport à l'appareil militaire américain, et plus important encore, la peur que le scepticisme que l'inaction de l'Europe suscitait chez une partie significative de l'establishment politique américain, notamment au congrès, ne conduirait à une indifférence à l'égard des européens, mettant ainsi en danger l'avenir même de l'Alliance Atlantique⁴. La déclaration de Saint-Malo prévoit de doter l'Union européenne d'une capacité autonome fondée sur des forces militaires crédibles pour pouvoir agir dans le cadre institutionnel de l'Union, celle-ci doit disposer de structures appropriées, d'une capacité d'évaluation des situations, d'une source de renseignement et d'une capacité de planification stratégique.⁵

Mais c'est surtout le conflit du Kosovo qui provoqua le choc et démontra l'urgence qu'il y avait à faire entendre une voix européenne sur la scène diplomatique internationale⁶. À l'heure où la guerre se déroulait aux frontières de l'Union, l'absence de l'Europe dans ce conflit - ou du moins les lacunes qui empêchaient qu'un rôle politique européen s'exerçât vraiment ont déclenché une sorte de

³ Les stratégies communes constituent la principale innovation apportée par le traité d'Amsterdam pour ce qui est de la prise de décision dans le domaine de la PESC. Elles sont adoptées (à l'unanimité) par le Conseil européen sur recommandations du Conseil des ministres dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants. Elles précisent les objectifs, leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les Etats membres.

⁴ Philippe de Schoutheete, « La cohérence par la défense, une autre lecture de la PESD », Cahiers de Chaillot n°71, octobre 2004, p 52.

⁵ Ibid. Op cit, p 52.

⁶ DURAND Marie Françoise, La PESC ouvrir Europe au monde – Centre européen des sciences PO sous la direction de presse de la fondation nationales des sciences politiques – 1998

prise de conscience chez les pays européens de la nécessité de développer les capacités militaires. La question des divergences entre les différents acteurs de la politique étrangère européenne et des moyens à sa disposition devait, cette fois, être réglée sans plus attendre.

Les conseils européens de Cologne et d'Helsinki ont instauré en 1999 une Politique européenne commune de Sécurité et Défense PECSA dans le cadre de la PESC et placé en son cœur les missions de Petersberg⁷. Le traité de Nice a entériné ensuite ces dispositions dans ce qui s'intitule désormais la PESD, partie intégrante de la PESC. L'article 17 du traité UE sur lequel cette politique est bâtie fait référence explicite aux missions de maintien de la paix et missions de force de combat pour la gestion de crises, y compris les missions de rétablissement de la paix ».

La mise en commun de capacités militaires nationales mobilisables rapidement en vue d'assurer des missions de gestion de crise est prévue, les Etats se sont engagés à être en mesure de déployer en soixante jours et soutenir pour au moins un an des forces pouvant aller jusqu'à 60 000 hommes. Cette force européenne de réaction rapide est devenue opérationnelle depuis mai 2003. Par ailleurs, la PESD s'attache à être compatible avec les politiques menées dans le cadre de l'OTAN.

Tout en respectant le cadre institutionnel unique, de nouveaux organes politiques et militaires destinés à traiter des questions de défense, tels qu'approuvés lors du conseil européen de Nice, ont été mis en place au sein du Conseil ; le comité militaire (CM) l'Etat Major (EM) et le Comité Politique et de Sécurité (COPS). Il s'agit donc d'une véritable mutation identitaire de l'UE.

Lors du sommet européen de Helsinki, les Etats membres se fixèrent comme objectif (headline goal) de développer avant 2003 la capacité de déployer rapidement, puis de soutenir des forces pouvant aller jusqu'au niveau du corps armé (15 brigades, soit 50 à 60 000 hommes). Ces forces doivent être militairement autosuffisantes, avec les capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement. Elles doivent pouvoir être déployés dans les soixante jours et pouvoir être maintenus pendant au moins une année. Les Etats membres ont également décidé de se fixer rapidement des objectifs collectifs de capacité en matière de commandement et de contrôle, de renseignement, de transport stratégique. Pour une Union qui, un an plus tôt, était généralement décrite comme une « puissance civile », le changement de culture était abrupt. Au Conseil européen de Fiera en Juin 2000, les chefs d'état et de gouvernements adoptaient un objectif supplémentaire : disposer en 2003 de 5 milles policiers pour des opérations de gestion de crise. A Nice en décembre 2000, le Conseil européen réaffirmait son souhait que la politique de sécurité de l'Union soit

⁷ Définies par l'Union de l'Europe occidentale en 1992, les missions de Petersberg avaient pour but d'élargir celles de l'organisation au-delà des clauses d'assistance mutuelle et de défense collective, à la demande de l'Union européenne qui souhaitait voir l'UEO devenir la « composante de défense de l'Union ». Les différents types de missions militaires pouvant incomber à l'UEO étaient ainsi définis et légitimés : missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions de forces de combat pour la gestion des crises y compris des opérations de rétablissement de la paix. Néanmoins peu d'actions ont été conduites dans ce sens par l'UEO, si ce n'est lors de l'envoi d'un détachement policier à Mostar (Bosnie) en 1993 ou d'un élément multinational envoyé en Albanie entre 1997 et 2001, et depuis 1998, au Kosovo. Intégrées dans l'article 17 du traité d'Amsterdam, ces missions maintenant partie intégrante de la PESC.

rapidement opérationnelle. A Lacken en 2001, il adoptait une « déclaration d'opérationnalité », qui spécifiait que l'Union était désormais capable de conduire les opérations de gestion de crise⁸.

L'Europe de la défense et de la sécurité est devenue une réalité depuis 2003, l'année même prévue pour la réalisation de l'objectif fixé par les chefs d'Etat et de gouvernements au Conseil Européen d'Helsinki en décembre 1999.

Pratiquement, chaque Conseil européen depuis celui de Cologne en 1999 a eu à s'occuper, sous un aspect ou sous un autre, de la question de la relation entre l'Union européenne et l'OTAN. Il a fallu surmonter les réticences initiales de part et d'autre, la méfiance des deux appareils ayant des cultures différentes, de réelles difficultés techniques,

Depuis 2002, des décisions importantes, certaines même fondamentales, ont été prises dans les relations avec l'OTAN (accords de Berlin plus) que dans la question des capacités (European Capabilities Action Plan ECAP), de la gestion de crise (Crisis Management Concept) et la rapidité d'action (Rapid Reaction Force Battle Groups). Mais les décisions les plus importantes concernent les actions communes.

En 2003, les Etats membres ont conduit une opération de police en Bosnie impliquant environ 500 officiers de police, une opération en Macédoine (Concordia) sur la base d'un mandat de l'ONU et utilisant les moyens de l'OTAN. Il s'agit de la première mise en œuvre des accords de Berlin Plus. Elle a été suivie d'une opération de police (Proxima), et une opération au Congo (Artémis) sur la base d'un mandat de l'ONU mais sans utilisation des moyens de l'OTAN et avec la France comme pays pilote. Le 12 juillet 2004, le Conseil décida, en accord avec l'OTAN de déployer en Bosnie une force de maintien de la paix qui a pris la relève de la force de l'OTAN, cette opération comme celle de Macédoine, est construite sur la base de l'accord de Berlin plus.

Au-delà de l'importance de ces missions, et de leurs résultats, elles sont d'une portée considérables pour la PESD. Elles montrent en effet que plusieurs années de réflexion, de débats et d'efforts pour doter de l'Union d'une base juridique, ainsi que de moyens et de procédures internes adéquates, plusieurs années d'effort aussi pour arriver à un accord de collaboration avec l'OTAN permettaient effectivement de conduire des opérations au nom de l'Union.

Depuis la fin de 2003, Les pays membres de l'Union sont même capables de déployer seuls en dehors de la zone OTAN⁹, même s'il est vrai que, dans la majorité des cas, ces troupes ne sont pas déployées dans le cadre d'opérations conduites par l'Union, il n'en reste pas moins que les Etats membres donnent ainsi des preuves de leur volonté collective d'accroître le rôle de leurs forces armées dans les tâches de maintien de la paix. En parallèle, ils ont aussi créé une base juridique leur permettant d'agir ensemble et d'affiner les mécanismes de coordination au sein des institutions

⁸ Philippe de Schoutheete, « La cohérence par la défense, une autre lecture de la PESD », Cahiers de Chaillot n°71, octobre 2004, p 19.

⁹ Ibid, op cit, p 40.

communes. Le fait est que partir de 2003, l'Union apparaît, dans ces cas précis, comme un acteur autonome dans le domaine du maintien de la paix¹⁰.

La PESD a donc pour objectif avec la politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) de compléter l'intégration et de la puissance économique de l'Union européenne. Afin de lui permettre de s'affirmer comme un acteur politique et stratégique sur la scène internationale et d'assumer davantage de responsabilités. Elle repose aujourd'hui sur une volonté politique, des missions, une capacité de décision, des moyens d'action nationaux militaires et non militaires, ainsi que d'une base industrielle autonome.

1.3 Un bilan mitigé

Malheureusement la PESC fut créée à l'aube du déchaînement de violence qui allait caractériser l'après guerre froide (épuration ethnique en EX Yougoslavie, génocide au Rwanda, reprises des hostilités israélo palestiniennes sur les ruines des accords d'Oslo, attentas du 11 septembre 2001, la guerre en Irak). Dans tous ces conflits, l'UE fut le plus souvent impuissante (ex Yougoslavie, le Moyen Orient) absente (Rwanda) ou encore spectaculairement désunie (Irak).

Plus de dix ans de PESC peuvent ainsi se prêter à un bilan désastreux, révélant la préférence des européens pour une politique étrangère « sur le papier », fondée sur des arrangements institutionnels byzantins (les relations entre l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et l'Union européenne), sur des organigrammes compliqués (le secrétaire général du conseil nommé haut représentant pour la PESC, la « troïka », les présidences semestrielles de l'Union), sur des subtilités juridiques sans effet opérationnel (« l'absentions constructive ») et sur une diplomatie essentiellement déclaratoire illustrée par les nombreuses positions ou stratégies communes du Conseil en matière de la PESC et les innombrables conclusions des conseils européens sur les grandes crises internationales¹¹.

Si l'on compare ce mécanisme institutionnel de la PESC avec l'exercice effectif de la puissance que donne à voir la politique étrangère américaine, et si l'on évoque surtout que l'implication des Etats-Unis fut nécessaire pour mettre un terme à l'épuration ethnique sur le sol européen (Bosnie 1995, Kosovo 1999) on comprend que de nombreux auteurs jugent l'Union européenne déficiente dans son rapport à la puissance, et même dépendante, de la puissance américaine pour assurer sa propre sécurité et stabiliser sa périphérie.

Jusqu'à présent la PESC n'est pas une politique étrangère unique menée par l'Union européenne au nom de ses vingt cinq Etats membres. Le bilan de l'action internationale de l'Union menée dans le cadre de la PESC demeure très modeste notamment en raison de l'insuffisance des

¹⁰ Philippe de Schoutheete, op. cit, p 41.

capacités opérationnelles de l'Union et de la prédominance de la procédure intergouvernementale, et la lourdeur des procédures de prise de décisions qui risque de s'accroître dans l'Europe à 25¹².

Pourtant, il faut bien mentionner quelques réalisations : aide humanitaire (gérée par le programme communautaire ECHO), « gestion civile des crises » dans une première illustration fut l'administration civile de ville de Mostar (Bosnie Herzégovine) par l'UEO en 1994-1996, sanctions économiques notamment contre la Serbie dans le conflit du Kosovo, nomination de toute une série de « représentants spéciaux » de l'Union dans les régions en crise (Bosnie, Macédoine, Moyen Orient, Afghanistan, Caucase, Grand Lacs africains)

On constate donc que les enjeux n'ont pas été atteints et que l'absence d'un concept commun de politique étrangère a limité les ambitions et conduit à la gestion des quelques dossiers sur lesquels un assez haut degré de consensus est possible et à maîtriser tant bien que mal des crises n'exigeant pas de faire appel à des moyens militaires trop importants. Pour pouvoir aller plus loin, il faudrait que deux conditions soient remplies.

La première découle de l'analyse ci-dessus, un intense effort de réflexion mené au plus haut niveau serait nécessaire pour que les européens s'entendent en profondeur sur les finalités de l'Europe, l'évolution de son rapport fondamental avec les Etats-Unis, et ses moyens militaires.

La seconde condition serait que les gouvernements européens acceptent, en matière de politique étrangère, des disciplines et des contraintes strictes que celles qui régissent les politiques vraiment communes, la politique commerciale, agricole et monétaire.

¹¹ Franck Petitville, Questions internationales, l'Europe à 25 P 64.

¹² Frank Petitville, « L'Union dans les relations internationales : du soft power à la puissance ? », L'Europe à 25, Questions Internationales, mai-juin 2004, p 64

II- Les défis de la PESC

Les défenseurs de la PESC mettent l'accent sur l'ampleur des défis à surmonter. Défis qui consistent d'abord à faire converger en une politique étrangère commune quinze, et désormais vingt cinq diplomaties d'Etats, qui ont chacune leur histoire conflictuelle, leurs intérêts nationaux, leurs liens spéciaux. Défis qui consistent ensuite à donner une mission à la politique européenne de sécurité, sans toutefois empiéter sur les fonctions de l'OTAN.

Défi qui consiste enfin à acquérir une culture stratégique commune de la part de pays dont la sécurité repose depuis des décennies soit sur l'OTAN (Allemagne, Benelux, Danemark, Espagne, Italie, et désormais Hongrie, Pologne etc.), soit sur la dissuasion nucléaire (France), soit sur une combinaison des deux (Royaume Uni), soit encore sur une forme de neutralité (Finlande, Suède)¹³.

La guerre en Irak est venue rappeler cette difficulté de construire une politique étrangère européenne, puisque les Etats membres ont adopté des positions très divergentes et ont conduit des politiques étrangères parfois antagonistes. Le défi que pose la diversité des pays de l'Union est à la fois quantitatif, fonctionnel et politique, mais il est aussi spatial puisqu'il faut concilier plusieurs Europe, ayant chacune un régime, un acquis et une composition propre, et les rendre sinon parfaitement superposables, au minimum compatibles et coordonnées.

2.1 Un désaccord sur les finalités

2.1.1 « Europe espace ou Europe puissance » ?

Le problème le plus important qui a entravé pour longtemps l'émergence d'une politique étrangère efficace de l'Union européenne est celui du désaccord entre les pays européens, sur le rapport de l'Europe à la puissance. L'idée de l'« Europe puissance » défendue par la France confrontée à l'idée de l'« Europe espace » défendue par le Royaume-Uni étaient à l'origine des polémiques parce qu'elles posaient naturellement le problème du positionnement par rapport aux Etats-Unis. Les dirigeants européens à différentes époques l'ont affirmé en termes clairs. « De tout temps, le partenariat avec les Etats-Unis a constitué un élément central de la construction européenne » note Jacques Delors, et de tout temps aussi, la difficulté pour les européens à se mettre d'accord sur la nature, la portée et l'avenir des relations avec les Etats-Unis a constitué un frein majeur à la mise en place d'une Europe politique. « La relation avec les Etats-Unis est chargée de signification et explique, pour une bonne partie, la difficulté se ranger à une logique autocentrée sur l'Union européenne. On peut prendre pour témoin la timide progression de la Politique

¹³ Franck Petitville, op cit p 65.

Etrangère et de Sécurité commune et de Défense Commune, lesquelles prennent du retard par rapport à d'autres aspects des relations internationales communautaires »¹⁴.

Touchant au cœur des souverainetés et des sensibilités nationales, la politique étrangère et la défense ont incarné, de ce fait, l'ultime frontière du projet européen et le principal enjeu du traditionnel clivage opposant partisans de « Europe espace » et militants de l'« Europe puissance ». Les premiers menés souhaiteraient en rester à une vocation essentiellement économique, enrichie d'une coopération politique ; les seconds, voudraient faire de l'Europe un acteur politique mondial à la mesure de son poids économique.

Le sommet de Saint Malo entre la France et la Grande Bretagne a dans une certaine mesure mis un terme à ce débat, mais n'a pas résolu tous les problèmes, si l'Europe va devenir une puissance, quel genre de puissance aspire-t-elle devenir ? quel modèle va-t-elle suivre pour sa politique étrangère et de défense ?

2.1.2 Les différents modèles pour le rôle international de l'UE

Puissance civile ou puissance militaire ? Ces alternatives ont, pendant de longues années, encadré les débats sur la finalité de l'intégration européenne en général et sur la politique étrangère et de sécurité et son mode d'action sur la scène internationale en particulier. Certes il s'agit là de deux modèles extrêmes permettant chacun de nourrir et de légitimer une certaine forme d'action extérieure de l'Union. Chacun de ses modèles s'alimente de cultures et d'héritages historiques différents selon les Etats membres tout en reflétant des conceptions divergentes des relations à établir entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'une part, et entre l'Union et la notion même de la puissance d'autre part. Le traité de Maastricht représente sans doute la synthèse la plus ambiguë mais aussi la plus harmonieuse de ces visions de la PESC dans le monde. Mais plus de dix ans plus tard, l'Union se trouve confrontée à une obligation de réorienter sa politique étrangère et de sécurité à l'aune de facteurs majeurs d'évolution : l'élargissement de l'Union et la transformation de la conjoncture internationale¹⁵.

Nous commencerons d'abord par présenter les différents modèles proposés pour le rôle de l'Europe en tant que puissance sur la scène internationale.

Le concept de puissance civile, qui est apparue dans les années 1970, était basé sur le fait que l'Europe n'était pas capable de se défendre durablement et que l'interdépendance économique croissante nécessitait une gestion collective par les grandes puissances des relations internationales. Pour devenir un acteur respecté, l'UE devait devenir plus cohérente y compris dans le domaine de

¹⁴ Louis Michel, « L'axe du bien » Edition Luc Pire, mai 2003, p 102-103.

¹⁵ Hans Georg Ehrhart, « Quel modèle pour la PESC ? », Cahiers de Chaillot n°55, Institut d'Etudes de Sécurité », octobre 2002, p 5.

la sécurité. L'objectif n'était pas de remplacer la garantie sécuritaire des américains mais de la renforcer afin de décourager d'éventuelles tentations soviétiques et la propension des Etats-Unis à exercer des pressions économiques en échange de leur sécurité. Selon ce modèle l'UE devient un acteur collectif qui mettrait en œuvre les actions communes à l'intérieur et à l'extérieur de la communauté. Elle se caractérise par la nature civile de ses moyens et de ses objectifs. Ce modèle souligne trois spécificités : le « génie politique » de la culture de l'Europe occidentale ; la situation unique de l'Europe ruinée aussi bien politiquement que militairement par les deux guerres mondiales, enfin le statut quo nucléaire et sa double conséquence – dévalorisation de la puissance militaire et renforcement des influences civiles, surtout économiques.¹⁶

Le concept de l'Europe puissance militaire, est né à peu près une décennie plus tard dans un échiquier international de plus en plus divisé sur l'expansionnisme soviétique, la crise des missiles consécutives, à la double décision de l'OTAN sur la modernisation nucléaire et l'*Arms control* qui ont fait apparaître une certaine vulnérabilité militaire des pays de l'Europe occidentale. Les Européens devaient donc devenir autonomes en matière de défense et de sécurité pour trois raisons : l'existence d'une sérieuse divergence d'intérêts entre les deux rives de l'Atlantique dans plusieurs domaines politiques importants. La cause essentielle étant l'incapacité de l'Europe d'assumer une plus grande part du fardeau en matière de défense, ce qui lui aurait pourtant permis d'avoir d'avantage son mot à dire au sein de l'Alliance Atlantique. Deuxièmement, l'Union soviétique continuait de représenter une menace. Par conséquent, si l'Europe occidentale se dissociait de l'Alliance, donc de sa dépendance de Washington, il lui faudrait maintenir elle-même l'équilibre des forces en Europe. Troisièmement, le premier travail de toute communauté doit viser à garantir sa sécurité. Le développement du potentiel militaire européen accélérerait les réformes de l'Europe occidentale et correspondrait à son statut en termes de richesse, de savoir-faire et de positions historiques. Ce modèle posait plusieurs conditions pour développer une véritable stratégie européenne parmi lesquelles : l'Europe occidentale devait promouvoir qualitativement et quantitativement ses forces conventionnelles, être très attentives aux réactions des superpuissances et enfin, développer une forme appropriée d'unité politique et stratégique.¹⁷

Ces deux modèles ont été développés dans des contextes historiques différents, les changements survenus sur la scène internationale depuis ont fait apparaître de nouveaux concepts qui nourrissent les débats actuels. S'il est difficile aujourd'hui de dire clairement quel modèle européen émergera, on peut au moins prédire la fin de ces deux modèles extrêmes : Ni grande puissance absolue où tous les Etats seront d'accord pour intervenir ensemble sur tout, ni simple espace civile de coopérations nationales arbitraires et réversibles, l'Union a d'ores et déjà dépassé le faux dilemme de l'omnipotence ou de l'inexistence en matière internationale, Mais pour devenir

¹⁶ Hans Georg Ehrhart, op cit p 11.

quoi ? Les modèles proposés sont nombreux, Certains proposent un concept de politique étrangère fondé sur une conception globale – civile et militaire- et une approche multidimensionnelle de la sécurité tout en maintenant l'exigence démocratique en matière de politique étrangère, donc un modèle de l'Union européenne capable de concilier le réalisme de la puissance et la fidélité aux valeurs constitutives du projet européen lui-même.¹⁸.

Un autre modèle est celui de « Puissance tranquille »¹⁹. Selon ce modèle l'Europe peut se donner comme ambition de devenir une « puissance tranquille » qui ne renonce pas à peser dans les équilibres mondiaux, et qui en même temps vise à assurer le reste du monde. Ce raisonnement trouve son fondement dans la réalité de ce que l'Europe représente dans le monde. L'Europe est une puissance pour plusieurs raisons : l'Europe à 25 est un acteur incontournable sur la scène internationale. Elle représente 25% du PNB mondial (autant que les Etats-Unis). Même en ne comptant que le commerce extra communautaire, l'Union réalise 19% du commerce international (autant que les Etats-Unis) sa population (450 millions d'habitants pour l'Europe à 25) représente une fois et demi celle des Etats-Unis. Plus de la moitié de l'aide publique mondiale au développement provient de l'Union européenne et de ses Etats membres. L'euro monnaie commune de douze Etats membres, compte de plus en plus dans l'économie mondiale. Et le terme « Tranquille » correspond à ce que l'Europe n'est plus agressive. Elle a dépassé le stade de la puissance dominatrice pour ce tourner vers le respect du droit et la stabilité, et elle cherche à promouvoir ce modèle à l'échelle mondiale²⁰.

Toutefois, ce modèle suscite des critiques, du fait qu'il représente au fond une prolongation à l'idéal kantien de la « paix perpétuelle ». À l'équilibre des forces entre les nations, les philosophes européens ont tenté d'opposer dès l'époque moderne l'idéal de la sécurité collective. Mais, la conception européenne suffira-t-elle à venir à bout des problèmes du monde contemporain ? La puissance américaine pose à l'Union Européenne un défi spécifique. Les Etats-Unis emploient leur force en fonction des motivations essentiellement internes : leur sécurité ou la défense de leurs intérêts stratégiques. Comment l'Europe doit elle réagir lorsque les Etats-Unis emploient leur puissance en fonction de considérations pratiques et d'intérêts particuliers? Doit elle se résigner, selon la vision de Tony Blair, à un monde « unipolaire » centré sur la puissance américaine, ou réussira elle à promouvoir un monde « multipolaire » selon la vision de Jacques Chirac. Quelle est la meilleure méthode pour renforcer son influence sur l'allié américain ?

¹⁷ Hans Georg Ehrhart, Op cit, p 12.

¹⁸ Ibid, op cit p 13.

¹⁹ La formule puissance tranquille a été inventée par Tzvetan Todorov (Le Nouveau Désordre Mondial, Réflexions d'un européen, Robert Laffont, 2003). Le terme est repris par le Premier Ministre Jean Pierre Raffarin dans son discours le 1^{er} octobre 2004, lors de l'ouverture de la session annuelle de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). Discours disponible sur www.premier-ministre.gouv.fr.

²⁰ Maxime Lefebvre, « L'Union européenne, puissance tranquille ? », L'Europe à 25, Questions internationales, La Documentation française, mai-juin 2004.

La politique de la bonne conscience pratiqués par les européens a ses limites, il faut donc que l'Europe pèse en termes stratégiques et définisse une vision plus réaliste de ses rapports avec la puissance américaine et les autres pôles mondiaux. A part la France et le Royaume Uni, tous les pays européens (mis à part les neutres) sont dépendants du parapluie américain, à l'intérieur de l'OTAN, pour garantir leur sécurité ultime. Pour faire face aux défis de la sécurité internationale et de la mondialisation, l'Europe est bien obligée de s'appuyer sur le leadership américain, mais elle doit aussi tenter de l'influencer. Ceci doit être le véritable enjeu de la construction d'une Europe unie. Les européens doivent assumer et surmonter leurs divisions afin de peser véritablement sur les équilibres mondiaux, les divisions politiques demeurent entre les pays européens dans beaucoup de domaines, cette situation conduit les européens à une forme d'impuissance : ils peuvent suivre ou critiquer les Etats-Unis mais ils ont peu d'influence sur la politique américaine. Si elle se résigne à cette impuissance, l'Europe risque de devenir un sous échiquier de la grande stratégie américaine²¹.

2.2 A l'Est, une conception différente de la puissance

La façon dont les pays de l'ancien bloc communiste ont réagi à leur entrée dans l'OTAN témoigne de l'importance qu'ils attachent à la garantie de sécurité américaine. Il faut remonter plus loin pour comprendre les racines de cet attachement : pour beaucoup de pays de l'Europe de l'Est, les Etats-Unis offrent un modèle en matière d'indépendance et d'émancipation politique (...) même revenus dans la famille européenne, cette concurrence d'idéal reste vivace chez eux²². La crise irakienne de 2003 a montré au grand jour cette orientation pro-américaine des pays adhérents de l'est. A travers la lettre des 8 signée le 30 janvier 2003 entre autre par la Pologne, la Hongrie et le président sortant de la République Tchèque puis la déclaration du groupe de Vilnius signée le 5 février 2003 par les pays candidats à l'OTAN, tous ces états ont soutenu la position américaine dans la crise irakienne. La Pologne a même envoyé des troupes et a été récompensée par l'administration Bush en se voyant confier la responsabilité d'une zone d'occupation militaire en Irak. Un partage des rôles semble ainsi s'être établi dans l'esprit des nouveaux Etats membres : Europe = prospérité, OTAN = sécurité. C'est pourquoi ils refusent d'opposer les deux organisations et sont attachés à la complémentarité des structures « euro-atlantiques ».

Cette crise a clairement démontré que les pays (à cette époque encore candidats) de l'Europe de l'Est ont une orientation nettement « atlantiste » et une ferme volonté de ne pas avoir à choisir sur les questions de politique étrangère et de défense, entre Bruxelles et Washington. Elle indiquait aussi ce qui est l'évidence, que les positions des uns et des autres pourraient bien changer en fonction de l'évolution tant de l'OTAN que de l'Union européenne, et lorsque la perspective de

²¹ Maxime Lefebvre, « L'Union européenne, puissance tranquille ? », L'Europe à 25, Questions internationales, La Documentation française, mai-juin 2004.

²² Dominique de Villepin, « Le requin et la mouette », Albin Michel 2004, p 228-229.

l'adhésion ferait place à la réalité de celle-ci²³. En décembre 2003, le secrétaire à la défense Donald Rumsfeld a tenté d'instrumentaliser les divisions de l'Europe opposant dans un discours fameux les Etats de la « vieille Europe » comprenant la France et l'Allemagne, opposés à l'invasion de l'Irak. , à ceux de la « nouvelle Europe » principalement les anciens Etats de l'Europe de l'est tels que la Pologne, qui ont soutenu l'intervention militaire en Irak.

Le défi de l'Europe politique se pose donc en termes nouveaux. Une entente nouvelle doit être recherchée entre la « vieille » et la « nouvelle » Europe, d'autant que d'autres élargissements sont déjà prévus. Il ne faisait plus de doute que l'idée d'une Europe indépendante sur le plan politique et stratégique comporte un aspect problématique au sein de l'Europe élargie : Les pays Europe centrale et orientale, sont et resteront fondamentalement hostiles à une séparation stratégique entre les deux rives de l'atlantique²⁴. Dans leur conscience historique, les Etats-Unis occupent une situation particulière. Avant, pendant et après la première guerre mondiale, les américains préconisaient le principe de nationalité dans les relations européennes, principe qui correspondait aux espoirs des peuples de cette région. Dans la seconde moitié du XXe siècle, ils ont lutté systématiquement contre le communisme et appuyé activement les forces d'opposition. Après la chute du communisme, ils ont été les premiers à promouvoir les réformes économiques, le développement de la société civile et la consolidation de la démocratie. Certes les Etats européens occidentaux, dont la France ont eu aussi leur mérite dans la formation d'états comme la Pologne après 1918, dans la critique du communisme après 1945 et dans la démocratisation après 1989, mais il est clair que le volume intellectuel, matériel et politique de l'engagement américain dans les pays d'Europe centrale et orientale pendant et après la guerre froide a dépassé de loin les efforts des états européens occidentaux. Or ce sont des peuples pour lesquels l'histoire pèse lourd, une conscience historique les pousse à surestimer l'intelligence et l'efficacité des américains, et à prendre leurs distances avec les allemands et les français sur la politique étrangère, la sécurité et la défense. Pour eux, la présence stratégique des Etats-Unis en Europe constitue la vraie garantie non seulement de leur propre sécurité mais aussi celle de Europe en général. Ils n'accepteraient aucune politique européenne conçue comme un contrepoids à l'égard des Etats-Unis.²⁵

Ce nouveau défi devrait conduire les anciens Etats membres à réfléchir sur cette réalité pour essayer de prendre en compte les spécificités des pays adhérents, mais aussi les traiter comme des partenaires et de ne pas renoncer à les faire évoluer. Les nouveaux adhérents ont une conception différente de la finalité de la politique européenne. Ils désirent que l'Union s'occupe d'abord et

²³ Philippe de Schoutheete, op cit, p 57.

²⁴ « L'OTAN, est pour nous, le seul système de défense collective dans un monde démocratique qui permet de garantir la paix et la sécurité en Europe », Intervention de l'Ambassadeur de la Pologne en France, Jan Tombinski, le 23 juin 2004 à l'Ecole militaire (Paris), dans Défense Nationale, Comité d'études de défense nationale, novembre 2004, P 26-27.

²⁵ Interview Vaclav Klaus dans le Frankfurter 10 avril 2003.

prioritairement de leurs problèmes, qu'elle les aide à combler leurs retards sociaux et économiques²⁶. C'est la d'ailleurs à leurs yeux une condition de stabilité politique sur le continent tout entier. La force qu'ils souhaitent pour Europe c'est celle de la richesse économique, qui suppose leur propre rattrapage.

Si la crise irakienne a dans l'immédiat affaibli l'unité européenne, elle pourrait fort bien avoir l'effet contraire à plus long terme. Les polonais et leurs voisins de Europe centrale n'ont pas abandonné l'espoir d'une OTAN renforcée mais la réalité s'imposera à eux tôt ou tard. Plus tôt les nouveaux membres de l'Union européenne comprendront que les Etats-Unis sont entrain de se désengager de l'Europe, plus tôt ils commenceront à œuvrer sans arrières pensées à la construction d'une Union efficace et solidaire²⁷. A ce moment, ils n'auront pas d'autres choix que de jouer le jeu d'une « Europe puissance ».

2.3 Concilier les ambitions de puissance et les engagements de l'Alliance

Le « confort » que garantissaient à l'OTAN les circonstances de la guerre froide – une menace unique identifiée, la supériorité morale du combat pour la liberté et la démocratie – s'est érodé. Les européens se sont graduellement rendus compte qu'aux nécessités de la défense collective se sont substituées les exigences d'une capacité européenne de défense autonome capable d'entreprendre des opérations de gestion de crise reposant sur un modèle de coopération et de déploiement rapide. Toutefois, malgré les initiatives européennes en matière de sécurité et de défense depuis 1999, l'OTAN est resté l'enceinte essentielle pour la sécurité en Europe et l'incarnation privilégiée du lien transatlantique.

C'est ainsi que chaque étape franchie par l'Union Européenne dans le domaine de la PESD a correspondu à une réaction américaine suivie d'un compromis confortant la prédominance de l'OTAN : du conseil ministériel de Berlin en 1996 reconnaissant une identité européenne de sécurité et de défense « IESD », à la « combined Joint Task » CJFT Forces au sein de l'OTAN, au sommet de Washington en 1999 proposant de relier la PESD à l'IESD. Mais la nature du lien transatlantique est entrain de changer avec les évolutions dans la politique américaines vis-à-vis des alliés depuis le 11 septembre.

²⁶ "Reaping the European Union harvest, How the new central European members learnt to stop worrying and love the European Union", The Economist, January 8-14, 2005. L'article montre que l'amélioration des conditions économiques des pays de Europe centrale suite à leur adhésion à l'UE a contribué à une image plus positive de l'UE, et à une évolution dans la façon dont ils conçoivent la politique étrangère commune.

²⁷ Charles KAPUCHAN, « L'indépendance stratégique de Europe est inéluctable », Sociétal n° 41, 3^{ème} semestre 2003, p 80.

2.3.1 L'impact des changements de la politique des Etats-Unis depuis le 11 septembre

Les tensions dans les relations transatlantiques ne sont pas le résultat d'un simple différend né de la crise qui a précédé la guerre en Irak. Les racines sont beaucoup plus profondes et anciennes, né de l'unilatéralisme fondamental des Etats-Unis, que les alliances du temps de la guerre froide avaient momentanément fait oublier.

Le désaccord grandissant qui sépare l'Europe de l'Amérique est le résultat de changements qui se produisent des deux cotés de l'Atlantique. En Europe, les nouvelles conditions géopolitiques poussent l'Union à rechercher plus d'autonomie stratégique vis-à-vis des Etats-Unis, désir provoqué par la crainte d'être un jour abandonnée. Et il faut bien reconnaître que, la menace de l'Union soviétique ayant disparu, l'Europe a quelques raisons de douter de son protecteur surtout que les attitudes des américains perturbent les européens : le vertige unilatéraliste couplé à la surmilitarisation de la politique étrangère américaine, une désinvolture accablante, y compris à l'égard du multilatéralisme et à l'égard des partenaires de l'OTAN. Cette évolution américaine vient heurter de front tout ce qui fait au contraire le corpus de l'Europe: la priorité du politique sur le militaire, la négociation et le compromis comme fondement même du jeu international. Les deux parties apparaissent plus que jamais non seulement des partenaires, mais aussi des concurrents ayant deux visions du monde très différentes qui ne permettent pas de considérer le partenariat comme automatiquement acquis²⁸.

Les domaines de la politique étrangère et de la sécurité sont l'objet, de divergences transatlantiques multiples. En matière diplomatique, le désaccord n'est pas nouveau et concerne principalement l'attitude à l'égard du conflit israélo-palestinien, la ratification du Protocole de Kyoto, le Statut de la Cour Pénale Internationale entre autres. Mais, ils se sont accentués depuis le premier mandant du président Bush car les européens se sont montrés réservés sur le rôle central accordé à la lutte anti-terroriste dans la politique étrangère américaine, et plus encore, sur l'accent quasi exclusif mis sur le recours à la force et le discours sécuritaire dans ce domaine²⁹.

2.3.2 Les alliés négligés ou méprisés : les leçons à tirés de la campagne d'Afghanistan

Il est vrai que l'unilatéralisme américain n'est pas nouveau. Mais les changements profonds qui se produisent aux Etats-Unis depuis le 11 septembre ont fait que non seulement les priorités stratégiques de l'Amérique changent, mais également leur rôle sur la scène internationale, et surtout leur attitude vis-à-vis de leurs alliés : les grandes alliances du temps de la guerre froide ont

²⁸ Julian Lendley-French, « Les termes de l'engagement, le paradoxe de la puissance américaine et le dilemme transatlantique après le 11 septembre », Cahiers de Chaillot n° 52, Institut d'Etudes de Sécurité, mai 2002, P 7.

²⁹ Laurent Cohen Tanugi– « Les sentinelles de la liberté : Europe et l'Amérique au seuil du XXIe » siècle – Odile Jacob, Janvier 2003, p 53-54.

progressivement fait place à des solutions unilatérales ou à des coalitions *ad hoc*³⁰. De nombreux analystes attribuent ce changement à l'administration Bush, mais l'histoire montre que ses origines sont plus profondes et plus anciennes. L'engagement progressif des Etats-Unis dans les affaires de l'Europe aboutit après de la Seconde Guerre mondiale à une vision partagée de la de la communauté atlantique. Cette relation a été ensuite mise en cause sous l'effet des changements qui se sont produits dans les équilibres mondiaux à partir de la chute du communisme, de l'accélération de la mondialisation et du progrès de la construction européenne. Le terrorisme et les tensions au Proche-Orient sont loin d'être les sources uniques des difficultés existantes entre les partenaires de l'Alliance.

C'est après la chute des régimes communistes que tout ou presque a été remis en cause dans le système international, avec des conséquences sur les relations euro-américaines. Dès les dernières décennies de la guerre froide, plusieurs facteurs étaient apparus qui allaient contribuer à cette transformation. D'abord un accroissement de la puissance américaine, et parallèlement, la phase de doute et de contestation que les Etats-Unis avaient traversé depuis la guerre du Vietnam s'est achevée avec l'élection de Ronald Reagan en 1980. C'est depuis lors que s'est particulièrement manifestée la tendance des américains à mettre l'accent sur ce qui fait d'eux un pays à part, ce pays d'exception ne se sentait pas tenu par les mêmes règles que les autres et il pouvait en cas de nécessité s'affranchir de certaines contraintes. En second lieu, la construction d'une Europe unie avait fait des progrès, et l'appui traditionnel donné par les Etats-Unis à ce projet depuis John F. Kennedy commençait à être nuancé, sinon mis en doute.

De son côté, l'Europe a continué à pousser son projet qui à partir de 1990, s'est étendue à la création d'une identité européenne de défense. Pour les Etats-Unis c'était inattendu et peu souhaitable³¹. Mais pour les européens, les crises en Bosnie et au Kosovo avaient fait ressortir entre les Etats-Unis et leurs alliés européens une divergence des points de vue, que la crise de Macédoine a encore accrue. La lenteur des américains à intervenir n'était pas due seulement due à leur désir de laisser les européens gérer leurs problèmes dans leur propre zone, elle a reflété la bataille que se livraient à Washington les partisans d'un unilatéralisme large et ceux d'un unilatéralisme étroit : autrement dit ceux qui voulaient que l'Amérique se retire puisque le conflit n'avait pas d'impact direct sur ses intérêts, et ceux qui pensaient qu'un système international digne de ce nom exigeait le leadership américain³². C'est à ce moment que les européens ont commencé à prendre conscience que l'Europe ne constituait plus le même enjeu stratégique pour les Etats-Unis.

³⁰ Le principe est clairement mentionné dans la Stratégie de Sécurité des Etats-Unis de 2002.

³¹ Jacques Andréani, « Les Etats-Unis et l'Europe : une relation turbulente, un point de vue européen », Europe/Etats-Unis : le face-à-face, Questions internationales, la Documentation française, p 27.

³² Julian Lendley-French, op cit, P 41.

L'élection de George W. Bush en 2000, marque un revirement encore plus spectaculaire de la politique américaine. Dès sa prise de fonction en janvier 2001, George W. Bush nomma un certain nombre de stratèges de la mouvance néo-conservatrice à des postes clés du Pentagone (le secrétaire adjoint à la défense Paul Wolfowitz, le sous secrétaire à la Défense Douglas Feith, le conseiller Richard Perle) dont les sentiments à l'égard de l'Europe – notamment de la France et de l'Allemagne – étant plutôt mitigés. De plus, les thèses néo-conservatrices remettant en cause l'utilité d'une alliance avec les européens se multipliaient, Robert Kagan, un influent intellectuel du *Carnegie Endowment for International Peace*, et en même temps chercheur et ancien fonctionnaire américain affirme dans un article qui a eu des répercussions négatives en Europe³³ qu' « il faut cesser de prétendre que les américains et les européens avaient une vision commune du monde, pour lui, « les américains viennent de Mars et les européens de Vénus, ils s'entendent sur peu de choses, et se comprennent de moins en moins », Il invoque un déterminisme historique : les Etats-Unis devenus la première puissance mondiale se comporte comme les grandes puissances l'ont toujours fait. De même, si les européens sont devenus les apôtres d'une gouvernance mondiale pacifique et du multilatéralisme et s'ils opposent aux choix politiques des Etats-Unis, c'est par réalisme. L'Europe développe donc une stratégie qui convient à son choix implicite du refus de la puissance. Bref, pour Robert Kagan, les Etats-Unis n'ont pas à attendre que les européens approuvent leur politique et qu'ils n'ont aucune raison de changer pour leur plaisir ».

Suites aux attentats terroristes du 11 septembre les Etats européens membres de l'OTAN (alors dirigée par le Britannique Lord Robertson) décidèrent de montrer leur soutien aux Etats-Unis en invoquant l'article 5 – (la clause de défense mutuelle) du Traité de l'Atlantique Nord. Mais le président américain choisit d'ignorer cette proposition d'assistance, convaincu que les Etats-Unis étaient capables d'agir seuls. C'est ainsi qu'il envoya les forces américaines – assistées par des forces britanniques – en Afghanistan sans demander au préalable le soutien de l'OTAN.

La suprématie américaine a empêché l'administration Bush de se rendre compte de l'importance des alliés. La coalition qui s'est formée contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre ne peut pas être considérée comme une alliance au sens classique du terme puisque les Etats-Unis ne l'ont pas créée et n'en ont pas fait partie. Les alliés ont formé leur propre coalition pour soutenir une politique américaine unilatérale surtout par solidarité mais aussi parce que s'ils ne le faisaient pas, ce serait la fin de l'Alliance Atlantique. Il est évident que les Américains auraient continué la guerre en Afghanistan avec ou sans les alliés. Mais il est devenu de plus en plus clair que la coalition est quelque chose que les Américains dédaignent de plus en plus, qu'elle soit politique ou militaire³⁴. Ce mépris a mis les alliés de l'OTAN sur la touche du point de vue politique après le 11 septembre. Lorsqu'ils ont invoqué l'article 5 du traité de Washington, les alliés n'ont pas su faire la

³³ Robert Kagan, « Power and Weakness », Policy Review, juin 2002.

différence entre conserver ce qui reste de l'Alliance d'objectif commun et la mise sur pied d'une véritable coalition transatlantique, capable à la fois de soutenir la politique américaine et de lui imposer des contraintes. Ils ont donné à l'administration Bush un chèque blanc, transformant l'assistance armée quasi-automatique au cœur de l'Alliance en un soutien inconditionnel à la politique américaine³⁵. Le processus qui est apparu au Kosovo en 1999 est devenu de plus en plus indéniable : sans les moyens militaires permettant d'appliquer une politique de sécurité telle que l'Amérique la définit, l'Europe a de moins en moins de sens pour Washington. L'existence d'une puissance militaire européenne sera la condition *sine qua non* autant pour influencer la politique des Etats Unis que pour encourager les efforts diplomatiques de l'Europe³⁶.

En procédant de la sorte, le président Bush et les néo-conservateurs ont abandonné les deux premiers principes ayant longtemps régit la politique américaine à l'égard de Europe, Ils ont décidé que l'alliance atlantique avait désormais moins d'importance. George W. Bush est devenu ainsi le premier président américain depuis la seconde guerre mondiale à prendre ouvertement ses distances avec l'Europe et à avancer l'hypothèse que les Etats-Unis se passeraient de l'OTAN si celle-ci ne servait pas les intérêts américains. Une des innovations de l'administration Bush est d'avoir ébréché le principe des alliances permanentes – renouant au passage avec une tradition fondatrice des Etats-Unis³⁷- pour privilégier les coalitions *ad hoc* ou la coalition des volontaires (*coalition of the willing*). Le principe sous jacent est plus pragmatique : c'est la mission qui définit la coalition, moyen pratique de contourner les obstacles juridiques et les oppositions politiques à une intervention armée. Ce principe énoncé dans la Stratégie Nationale de septembre 2002 a été affirmé à maintes reprises par l'exécutif américain dans le contexte irakien. *Le Financial Times* publie suite à la crise irakienne « c'est la première fois depuis la guerre du Vietnam, que les Etats-Unis s'engagent dans un conflit armé sans le soutien, ou l'approbation de ses principaux alliés européens »³⁸

George W Bush et les néo-conservateurs ont toutefois maintenu, voire renforcé, le troisième principe de politique européenne des Etats-Unis, à savoir une opposition à une Europe dotée d'une capacité stratégique autonome. Pour contrer le projet d'une force de réaction rapide européenne, Donald Rumsfeld a avancé un projet d'une force d'intervention de l'OTAN, qui ne manquerait pas d'être en compétition avec la force européenne. Là encore apparaît le dilemme d'une sorte de schizophrénie qui caractérise la position américaine vis-à-vis de l'Europe, les américains

³⁴ Julian Lendley-French , op cit p 42.

³⁵ Julian Lendley-French, op cit, p 42.

³⁶ Julian Lendley , op cit p 43.

³⁷ Dans son discours d'adieu – « Farewell Address » – George Washington recommandait à ses compatriotes de ne pas se laisser entraîner dans les vicissitudes de la Veille Europe et de s'abstenir de toute alliance permanente avec toute nation du monde extérieur ».

³⁸ Gerard Baker « The US has come to see the status quo as inherently dangerous » *Financial Times*, Mai 30, 2003 P 13.

n'écouterait les européens que si l'Europe devient efficace sur le plan militaire, mais ils seront mal à l'aise et leur leadership en souffrira encore d'avantage si une capacité militaire européenne de gestion de sécurité efficace et crédible accroît la capacité de l'UE d'empêcher les Etats-Unis de conditionner les choix politiques de l'Europe.

2.3.3 La crise Irakienne : le tournant

La crise irakienne est venue confirmer les craintes européennes concernant l'attitude des Etats-Unis vis-à-vis de leur alliés, elle a entraîné deux conséquences contradictoires, d'une part elle a relevé la difficulté accrue d'une indépendance politique et stratégique de l'Europe suite à son élargissement aux pays de l'Europe de l'Est, mais elle a entraîné en même temps une démarche plus claire de l'indépendance stratégique et politique de l'UE par l'adoption de la Stratégie de Sécurité de l'Union européenne en décembre 2003 d'une part, et conduit à la réunion entre la France, l'Allemagne avec la Belgique et le Luxembourg pour avancer dans le domaine de la défense en avril 2003, suivi par la réunion tripartite de Berlin en septembre 2003 (France, Allemagne, Grande Bretagne) qui a proposé de créer une cellule de planification opérationnelle rattachée au Secrétariat général du Conseil de l'Union, et qui fut ensuite confirmée dans les conclusions du Conseil européen de Bruxelles de juin 2004 qui parle d'un « centre d'opération capable de planifier et de conduire des opérations relevant de l'éventail des missions envisagées dans le traité ».

Jusqu'à la crise irakienne, le Conseil européen n'avait manifesté aucune intention de s'orienter dans la voie conceptuelle d'établir une stratégie surtout dans le domaine de la sécurité. Ce type d'approche n'est pas très courant dans les affaires européennes ou le pragmatisme est la règle. De plus, la définition d'un concept stratégique apparaissait, aux yeux de certains comme une atteinte au monopole de l'OTAN en la matière surtout qu'elle intervenait après la réunion d'avril 2003 entre les quatre pays européens (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg) en pleine crise irakienne pour discuter de la consolidation de la PESD.

Les caractéristiques du document sont les suivantes :

- il fonde son raisonnement sur l'identification des menaces au niveau mondial : terrorisme, armes de destruction massive, conflits régionaux, déliquescence des Etats.
- Il indique comme objectifs stratégiques, d'une part de faire face aux menaces mais aussi de construire la sécurité dans le voisinage de l'Europe et de promouvoir au niveau mondial un ordre international fondé sur un « multilatéralisme efficace » ;
- Pour cela, il est nécessaire que l'Union soit plus active (capable d'interventions rapides), plus forte diplomatiquement et militairement, plus cohérente (regrouper les différents instruments et moyens) et qu'elle coopère mieux avec ses partenaires (Etats-Unis et Russie notamment).

L'importance de ce document réside dans le fait qu'il instaure une vision commune de la sécurité et constitue un outil de référence recensant toute la gamme de ses instruments, de la diplomatie, de la prévention à la capacité à exercer une coercition, sans limitation géographique ou division des tâches avec d'autres organisations. Il s'agit d'un événement important qui équilibre la tradition de puissance civile de l'Union en ajoutant des éléments de puissance militaire et en fournissant un cadre général dans lequel penser stratégiquement³⁹. Et même temps, il affiche une certaine distanciation par rapport à l'approche américaine fondée sur l'unilatéralisme.

On peut donc conclure que le 11 septembre n'a pas en soi changé la relation transatlantique mais il en a certainement accru les dynamiques. Les tensions qui sont apparues ensuite dans les relations transatlantiques, et qui ont atteint leur paroxysme avec la guerre en Irak font partie d'un processus de « remodelage » de l'Alliance qui a commencé en 1990. De même, l'attitude américaine à l'égard de l'UE, est significative d'une politique qui n'a pas évolué avec le temps « avec nous, ou contre nous ». Une politique qui invite les européens à payer d'avantage et à faire plus sans pour autant leur laisser que peu d'influence politique.

On peut donc constater que, si les relations avec l'OTAN ont jusqu'ici constitué un des défis majeurs au développement de la PESC, la politique suivie par les américains depuis le 11 septembre a contribué à faire émerger une certaine indépendance stratégique et politique de l'Europe, car l'unilatéralisme remet en cause non seulement le leadership américain à l'échelle mondiale, mais aussi la cohérence de la relation transatlantique. « Le rôle des crises et des échecs a été donc déterminant : c'est Kosovo qui a conduit à la déclaration de Saint Malo en 1998, de même que c'est la divergence sur l'Irak qui mène à la Stratégie de sécurité et à l'accord tripartite de Berlin en 2003 »⁴⁰.

2.4 La Constitution européenne : un remède efficace ?

La Convention sur l'avenir de l'Europe a réuni pendant presque un an et demi (janvier 2002-Juillet 2003) des représentants des gouvernements et des parlements des Etats membres et des candidats officiels, ainsi que des institutions européennes, elle a cherché à élaborer un projet de constitution qui a cherché « un équilibre entre le possible et le souhaitable ». Dans le domaine de la Politique étrangère et de défense, les points de vue divergent, certains pensent que la Constitution n'accroît pas le degré d'intégration européenne en matière de politique étrangère parce qu'elle maintient le vote à l'unanimité et donc le pouvoir de chaque état membre de bloquer les décisions contre le désir des certains états membres (France, Allemagne). Ce compromis résulte du fait que le président de la Convention a veillé à ce que les « lignes rouges » du gouvernement britannique soient respectées (dont le maintien de l'unanimité en matière de politique étrangère) afin que le

³⁹ Philippe de Schoutheete, op cit p 45.

projet soit acceptable par Londres⁴¹. En même temps, la « clause passerelle » (article 24) qui prévoit qu'une matière régie par l'unanimité pourra passer à la majorité qualifiée, est bloqué par un double verrou : une décision du Conseil Européen (donc à l'unanimité) et un droit de veto de chacun des parlements nationaux. Un autre point de vue considère que le vote à la majorité qualifiée est « un faux problème »⁴², parce que dans la pratique, les pays européens veillent à arriver à un consensus et n'ont pas souvent recours à une procédure de vote.

Le projet de traité constitutionnel adopté en juin 2004 comporte les dispositions suivantes concernant la PESC/PESD

- le regroupement de l'ensemble des articles concernés à l'action extérieure de l'Union européenne (titre V)
- L'amélioration de la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne par la fusion des attributions du commissaire européen chargé des affaires extérieures et du Secrétaire général haut représentant pour la PESC en une fonction unique de ministre européen des Affaires Etrangères de l'Union européenne cumulant les attributions des deux institutions (article 1-28).
- L'élargissement des missions de la PESD au-delà des missions de Petersberg avec l'ajout de la coopération en matière de défense, de lutte contre le terrorisme ou encore de désarmement.
- La flexibilité de décision et d'action, par un recours accru à l'abstention constructive, l'élargissement du champ des coopérations renforcées et l'instauration d'une coopération structurée entre les Etats Membres qui souhaitent effectuer les missions de Petersberg les plus exigeantes et disposent des capacités nécessaires.
- L'insertion d'une clause de solidarité permettant aux Etats membres de répondre aux menaces à l'intérieur de l'Union européenne en mobilisant tous les instruments nécessaires.
- La création d'une agence européenne d'armement et de recherche stratégique devant contribuer au renforcement qualitatif et quantitatif des capacités militaires européennes et à favoriser le développement de la base industrielle et technologique du secteur de la défense, en permettant des programmes de coopération entre les Etats Membres,
- La création d'une cellule de planification et de conduite opérationnelle pour les opérations autonomes de l'Union européenne (sans soutien de l'OTAN), permettant d'agrèger les personnels nécessaires à Bruxelles, d'éviter que la charge de la planification et du

⁴⁰ Ibid, op cit p 73.

⁴¹ Maxime Lefebvre, « La Constitution européenne : bilan d'un accouchement (2002-2004) », Institut français des relations internationales (ifri), Policy Paper 8, Septembre 2004, p 2.

⁴² Entretien avec M. Pierre Lévy, Directeur du Service de la PESC au Ministère français des affaires étrangères.

commandement ne dépendent toujours des mêmes nations et faciliter la participation des autres Etats membres.

- L'amélioration des financements de la PESC et de la PESD
- La mise en place d'une clause de défense mutuelle.

Bien que la constitution comporte une rénovation significative des dispositions relatives aux actions extérieures, la distinction entre la politique étrangère et de Sécurité commune et les autres espaces de l'action externe de l'Union, pour ce qui concerne le rôle respectif des institutions et des procédures, est pour l'essentiel maintenue. Néanmoins par la création de fonction de ministre des affaires étrangères de l'Union, qui devait faire développer la confiance réciproque et le réflexe européens des Etats membres, l'affirmation du rôle de l'Union sur la scène internationale sera sans doute renforcée, quel que soit le domaine. Par ailleurs, les possibilités en matière de défense de renforcer les moyens de coopération entre les Etats membres qui le souhaitent et qui en ont les capacités nécessaires, à travers une coopération structurée, renforceront la crédibilité de la politique étrangère de l'Union⁴³.

Si certains analystes pensent que la création du poste de ministre des affaires étrangères européen, devrait apporter un surplus de cohérence et de visibilité à l'action extérieure de l'Union en faisant le lien entre les importants moyens communautaires -de l'ordre de 5 milliards d'euros par an pour l'action extérieure- et les positions de politique étrangère commune. Ils constatent qu'une concurrence ne peut toutefois être exclue avec le président de la Commission (dont il ne dépendra qu'en partie) et avec le président du Conseil européen (qui représentera l'Union à son niveau)⁴⁴. D'autres points de vues estiment que la mission du ministre des affaires étrangères se limiterait à coordonner les actions des Etats membres sans pouvoir leur imposer des mesures précises, et que les décisions les plus importantes comme l'envoi des troupes dépendra de la seule volonté des gouvernements nationaux⁴⁵.

En matière de politique européenne de sécurité et de défense (PESD) beaucoup d'innovations sont prévues. Les « missions de Petersberg », définies en 1992 et inscrites dans le traité de Maastricht en 1997, sont enrichies (aux missions humanitaires et d'évacuation et aux missions de maintien de la paix, aux missions de rétablissement de la paix y compris les missions de force de combat pour la gestion des crises, s'ajoutent désormais ; les actions de désarmement, l'assistance militaire, la prévention des conflits, les opérations de stabilisation à la fin des conflits). Une Agence européenne de la défense est créée (en fait, la décision a été prise par le conseil

⁴³ « Le traité constitutionnel européen, les grandes lignes de l'accord », L'Europe et les Etats-Unis : le face à face, Questions Internationales, n°9 septembre, octobre 2004, p 116.

⁴⁴ Maxime Lefebvre, op. cit. p 11

⁴⁵ « E pluribus unum ? The cons of becoming a superpower », Outgrowing the Union, The Economist septembre 25- 1^{er} octobre, 2004, p 62-2.

européen dès la fin de 2003). Une clause de solidarité en cas de catastrophe naturelle ou d'attaques terroristes est insérée. La clause de défense mutuelle prévue par le traité de Bruxelles de 1948 (celui qui est à la base de l'UEO, et qui lie aujourd'hui dix Etats parties) est également insérée dans le traité mais avec une rédaction qui ménage à la fois l'Organisation du Traité Atlantique Nord (OTAN) et les Etats neutres. Enfin, « une coopération structurée » est prévue pour les Etats les plus ambitieux et plus capables en matière de défense. La PESD va donc pouvoir se consolider,

La Constitution met fin à l'architecture complexe à trois piliers et à ses complexités juridiques (par exemple les sanctions économiques dans le système actuel doivent être prises par des décisions communes au titre de la PESC complétées par des règlements communautaires la constitution supprime la distinction entre piliers, tout en maintenant des procédures distinctes selon la nature des sujets traités. C'est un des mérites qu'on invoque en faveur en soulignant de bénéfice de la clarté et, justement, de la cohérence⁴⁶.

Mais si des doutes persistent sur l'efficacité de la Constitution en ce qui concerne la simplification et l'efficacité des procédures, le projet a une portée politique considérable, puisqu'il dote l'Union d'une personnalité juridique. De l'autre côté de l'atlantique, le projet de constitution suscite les inquiétudes des américains, la montée en puissance de l'Europe est conçue d'un œil sinon hostile du moins inquiet. Dans un article publié dans *Foreign Affairs*, l'auteur met en garde contre le fait que la Constitution européenne contribuera à l'émergence « d'un nouvel acteur sur la scène internationale avec son propre ministre des affaires étrangères et sa propre politique étrangère. Ce développement aura des implications profondes et troublantes sur l'Alliance Atlantique et sur l'influence future des Etats-Unis en Europe »⁴⁷, l'auteur argumente que par sa nouvelle structure, et son inclination, l'Europe concentrera ses efforts sur l'accroissement de ses forces aux dépens de l'OTAN, en d'autres termes elle cherchera à se poser comme un concurrent des Etats-Unis au lieu de travailler avec eux.

Ces évolutions ne sont pas à négliger, même s'ils ne résoudront que partiellement le problème de la capacité effective de l'Europe à jouer un rôle efficace dans la résolution de conflits complexes tel que le conflit au Moyen Orient, surtout que la dimension PESD de la politique européenne n'est pas envisageable, pour le moment, dans le cadre d'une résolution de ce conflit. Les forces et les handicaps du rôle de l'Europe dans la résolution de ce conflit sont analysé dans le chapitre suivant.

⁴⁶ Philippe de Schoutheete, op cit, p 9.

⁴⁷ Jeffrey L.Cimbalo, « Saving NATO from Europe », *Foreign Affairs*, November/December 2004. P111.

III- Le conflit israélo palestinien : un test pour la politique étrangère européenne

3.1 La résolution du conflit : un enjeu stratégique

Il est évidemment de l'intérêt crucial de l'Europe que la stabilité, la paix et la prospérité soient établies et maintenues au Moyen-Orient, pour des raisons liées directement à l'histoire de certains pays d'Europe et à leurs relations avec le Moyen-Orient et ses peuples. Depuis la Deuxième guerre mondiale notamment, les conflits politiques se multiplient dans la région, mais le conflit israélo palestinien demeure le principal handicap à l'instauration de la paix et de la stabilité.

Toutefois, il a fallu du temps pour parvenir à un accord sur les principes de base d'une politique européenne vis-à-vis du Moyen Orient. Les contretemps ont été nombreux et une hésitation très nette à aller de l'avant en présentant des initiatives en faveur de la paix. Depuis la Déclaration de Venise en 1980, l'Europe n'a pris aucune initiative politique audacieuse à l'exception de la Conférence de Barcelone, qui a cristallisé une stratégie autour de l'ensemble de la Méditerranée. Mais le processus de Barcelone qui a suivi n'a guère été fructueux. Pour l'heure, l'Europe semble réduite à jouer le rôle de bailleur de fonds laissant les initiatives importantes aux Etats-Unis.

Dès la fin de la guerre froide, et la diminution de l'influence de l'Ex Union soviétique dans la région, les Etats-Unis, notamment sous les administrations Bush (père) et Clinton, sont devenus la seule puissance étrangère de poids au Moyen-Orient. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, le Moyen Orient est devenu un des terrains de la guerre contre le terrorisme. L'opération militaire en Irak place, plus que jamais, les Etats-Unis au cœur des problèmes moyens Orientaux avec des stratégies mal définies : lutte contre le terrorisme, démocratisation. Ces évolutions dans la politique américaine vis-à-vis de la région en général, et le désintéressement qu'a affiché le président Bush, au début de son premier mandat, à l'égard du conflit ont mis en plus l'accent sur le danger représenté pour l'Europe la persistance de la violence dans son voisinage.

3.2 Les deux grands volets de la politique étrangère de l'UE au Proche Orient

La politique étrangère de l'Union dans la région s'articule autour de sa position dans le conflit du israélo-palestinien (depuis la déclaration de Venise de 1980), et du processus de Barcelone (ou Partenariat Euro-méditerranéen [PEM], lancé en 1995). ces deux volets sont étroitement liés entre eux parce que le processus de Barcelone n'a pu être conçu et déclenché que parallèlement au progrès réalisé dans le Processus de Paix (le Processus d'Oslo lancé en 1993).

L'UE a sur le conflit au Proche Orient et le Processus de Barcelone des positions fondées sur les mêmes principes qu'elle défend et, qui découlent de sa vision des relations internationales, une vision inspirée de la solution pacifique des différends internationaux à travers le rapprochement régional. Cette vision a été définie d'une façon très claire et achevée. Toutefois, sur le plan de

l'action, de la mise en œuvre quotidienne de ces objectifs, l'impuissance et la fragilité de la politique extérieure de l'UE ont été mises en évidence dans cette région du monde comme nulle part ailleurs. On peut donc constater un décalage énorme entre la vision politique très accomplie bâtie pendant les années 1990 et la réalité de la faiblesse européenne, manifestée surtout après la crise qui a éclaté au Proche-Orient à la fin de l'été 2000 et le déclenchement de la seconde Intifada.

Les deux premiers volets de la politique de l'UE poursuivent les cinq objectifs suivants, présents dans de nombreux documents et déclarations de l'Union et des Etats membres, notamment dans la Déclaration de Barcelone de 1995 et dans la Stratégie commune envers la Méditerranée adoptée au Conseil européen de Santa Maria de Fiera en juin 2000:

- Solution négociée du conflit entre Israël et les Palestiniens; création de deux Etats selon les résolutions pertinentes des Nations unies; « paix contre territoire » comme base de négociation.
- Solution pacifique des autres controverses autour de la Méditerranée, que ce soit le Sahara occidental, les rapports entre Israël et la Syrie, etc.
- Promotion du développement économique à travers notamment les accords d'association, le commerce et les réformes socio-économiques, mais aussi l'aide financière de l'UE.
- Etablissement d'un dialogue régional sur des questions politiques et de sécurité, économiques, sociales et culturelles.
- La solution des conflits et le dialogue devraient conduire à terme à un rapprochement régional dans tous les domaines, en respectant la nature de chaque Etat.

En établissant ces objectifs, l'Union défend ses intérêts et, en même temps, les principes et valeurs qui l'animent. Ainsi, l'UE cherche à promouvoir des principes, tels que la promotion de la coopération internationale et la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'homme, qui sont présents dans le Traité fondateur. Mais l'on peut constater aussi une coïncidence entre ces objectifs et les intérêts de l'Union: pour renforcer sa sécurité, lutter contre le terrorisme et éviter l'immigration illégale, l'Union a besoin d'un voisinage stable et en développement⁴⁸. Ces principes seront réaffirmés dans la Stratégie de sécurité de l'Union européenne⁴⁹, la stabilisation du voisinage et le règlement du conflit israélo-palestinien constituent des priorités stratégiques pour l'Union européenne.

3.3 Une politique louable mais essentiellement déclaratoire

Le conflit israélo-palestinien est une préoccupation de longue date des européens, en tant que voisins de cette source d'instabilité. Il ne s'agit pas de retracer les événements dans leur ordre

⁴⁸ Martin Ortiga, « Une nouvelle politique méditerranéenne pour l'Union européenne ? », dans Cahier de Chaillot n° « Partenaires et Voisins : une PESC pour une Europe élargie », P 92. ,

⁴⁹ Javier Solana, « Une Europe sûre dans un monde meilleur Stratégie européenne de sécurité », décembre 2003, P 7.

chronologique, ni d'énumérer les efforts déployés par l'Europe pour parvenir à une résolution du conflit, mais de mettre l'accent sur les actions les plus visibles de l'Europe vis-à-vis du conflit, et de tirer des leçons de cet engagement.

Lorsque les six pays originaires de la communauté européenne se réunirent pour la première fois au titre de la Coopération Politique Européenne, en novembre 1970, le sujet le plus longuement débattu fut la situation au Proche Orient⁵⁰. La CPE inscrit d'emblée le Proche Orient parmi ses préoccupations prioritaires et sa déclaration la plus fameuse concerne précisément le conflit israélo-palestinien. Adoptée en juin 1980, la déclaration de Venise servira de référence dans les dix années qui suivront.

Par la suite, les Etats membres se contentent d'émettre des déclarations au contenu récurrent, rappelant les principes de Venise. Même le déclenchement de la première Intifada en 1987 n'entraîne pas d'orientation politique nouvelle. L'Europe est marginalisée durant la conférence de Madrid qui lance les négociations israélo-arabe. De même, quand le 13 septembre 1993 à Washington Israël et l'OLP signent la déclaration de principe, tout se passe sous le seul leadership américain.

Quelques semaines plus tard le traité de Maastricht entre en vigueur et instaure la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) qui succède à la CPE. Ainsi l'ère de la CPE s'achève sur la mise en évidence du rôle subalterne joué par la communauté européenne dans l'accompagnement du processus de paix⁵¹.

Depuis la création de la PESC dans le Traité de Maastricht (entré en vigueur en 1993) et le renforcement de cette politique par le Traité d'Amsterdam de 1997, y compris la nomination d'un Haut Représentant de la PESC en la personne de Javier Solana, l'Union a soutenu ou a été présente dans toutes les démarches internationales pour la recherche de la paix, même lorsque le processus de paix s'est transformé en crise à partir de l'été 2000.

Le déclenchement de la seconde Intifada à l'automne 2000 a eu deux conséquences majeures pour l'action européenne : la première est l'arrêt de l'aide au développement au profit de l'autorité palestinienne au profit de l'aide humanitaire. La seconde est un engagement de nature plus politique avec la participation de Javier Solana, depuis octobre 2000, à la réunion de Charm El Sheik, aux négociations de Taba (janvier 2001) à la commission Mitchell pour l'arrêt de la violence et aux travaux du Quartet (rassemblant l'Union européenne, les Etats-Unis, l'ONU et la Russie)

⁵⁰ Charles Gheur, « L'union européenne face au conflit israélo palestinien » Revue du Marché Commun et de l'Union européenne n°459 juillet 2002, p 359.

⁵¹ Charles Gheur, op cit, p 360

3.4 L'UE, un acteur de second plan dont l'impartialité est contestée

Malgré la volonté européenne de jouer un rôle dans cette région et le pas substantiel que constitue la déclaration de Venise, la zone méditerranéenne et - plus encore - le processus de paix au Moyen-Orient sont restés, ces dernières années, dominés par les États-Unis. Du président Bush qui engagea la guerre du Golfe jusqu'au président Clinton qui s'investit personnellement dans le dialogue israélo-palestinien, les États-Unis n'ont pas laissé aux Européens une grande marge de manœuvre dans la région. Certes, depuis novembre 1996, l'Union est parvenue, grâce à la désignation d'un envoyé spécial (l'Espagnol Miguel Angel Moratinos) à s'insérer dans certaines discussions. Mais cette présence reste à bien des égards limitée. D'abord parce qu'elle n'est reconnue par les États-Unis que de façon sporadique et, le plus souvent, d'une manière relativement condescendante. Ensuite parce que l'un des acteurs majeurs du processus de paix, Israël, se montre ouvertement réticent à un rôle accru des Européens. Enfin parce que la présence de l'Union européenne dans ce processus dépend toujours étroitement de la volonté politique d'un de ses membres (en général la France), et de sa capacité - inégale selon les périodes - à rassembler d'autres partenaires derrière sa volonté d'être

Les États-Unis ont depuis l'effondrement de l'Union soviétique retrouvé une influence incontestée au Proche Orient. Leur position diplomatique repose traditionnellement sur une relation privilégiée avec Israël. Ce lien spécial et leur statut de puissance mondiale leur permettent de jouer un rôle de premier plan. Tandis que l'Europe, s'est pour sa part, engagée dans la recherche d'une solution au conflit sans parvenir à s'imposer auprès des parties.

De la divergence traditionnelle dans les points de vues entre les États-Unis et l'Europe semble, résulte une appréciation différente de la situation. Pour les États-Unis, la survie et la sécurité d'Israël ne sont aucunement garantie et constituent, au-delà d'une obligation morale, un impératif stratégique au regard de leur intérêt national et celui de l'occident. Globalement, hostile au recours à la force, l'Europe quant à elle reconnaît une soit disant vulnérabilité de l'État d'Israël, et professe de plus en plus le même attachement à sa sécurité, mais reconnaît que seule une médiation objective qui tiennent compte des intérêts des deux parties peut assurer le succès à long de n'importe quel plan de paix.

Il ne fait guère de doute que, contrairement aux espoirs des décideurs européens, l'engagement de l'administration Bush à l'égard du Quartet et de la feuille de route est, malgré une certaine sincérité au sein du département d'Etat, surtout un moyen de maintenir les apparences et d'envoyer des signes positifs aussi bien au monde arabe qu'aux alliés européens et à la Russie – mais guère plus. C'est certainement ce que l'on pense en privé à Washington. Pour autant la politique américaine n'a pas été déterminée seulement par les positions pro israélienne : les avis et les intérêts antagoniques évoqués plus haut sont toujours présents et on eu un impact significatif.

Mais l'atmosphère générale a été celle d'un soutien très partial, sinon inconditionnel, d'Israël en particulier depuis 2002, avec la nouvelle administration Bush. Les efforts entrepris par les européens y compris les britanniques pour persuader les décideurs américains de l'intérêt d'adopter des approches différentes n'ont servi à rien car les interlocuteurs attentifs qu'ils ont pensé avoir au département d'Etat américain n'avaient finalement qu'une influence très limitée⁵².

Les Etats-Unis ont toujours été réticents sauf peut être entre l'été 2000 et février 2001 à voir Europe s'engager davantage et aller au-delà de son aide financière et de son soutien aux initiatives américaines, une attitude qui conforte la perception des israéliens, convaincus que l'UE ne comprend leurs inquiétudes.

Les pays arabes pour leur part tiennent beaucoup à l'implication de l'Union dans le conflit israélo-palestinien, même s'ils restent conscients que le rôle des Etats-Unis est central. Un désir de la présence européenne est nettement perceptible chez les Palestiniens, pour faire contrepoids à l'alliance indéfectible israélo-américaine. Impliquer les Européens, pour certains Etats arabes c'est aussi obtenir un contrepoids à la puissance américaine dans la région. Ce calcul diplomatique de rééquilibrage joue un rôle particulier dans le contexte du règlement de la crise. Le soutien financier accordé par les européens à l'autorité palestinienne est interprété comme une prise de position diplomatique implicite, comme les prémisses d'un engagement politique sinon pro-palestinien du moins impartial.

A l'inverse les Israéliens préfèrent toujours la médiation des Etats-Unis. Cette méfiance à l'égard des européens dont la neutralité est régulièrement mise en cause par Israël, est l'un des obstacles les plus importants aux efforts diplomatiques de l'UE⁵³.

L'UE n'a donc pas été acceptée par l'une des parties au conflit comme une tierce partie respectée. Surtout elle n'est pas parvenue à rendre les dirigeants et l'opinion de l'état hébreu moins méfiant à l'égard de ses motivations et de sa position jugée un peu trop pro-arabe. Régulièrement raboués par le gouvernement israélien, les représentants européens n'ont pas toujours été autorisés à rencontrer le président ou les représentants palestiniens. L'armée israélienne a bombardé le quartier général d'Arafat au moment où l'envoyé spécial de l'UE Miguel Moraines s'entretenait avec lui le 6 mars 2002, et Ariel Sharon a refusé de rencontrer Solana à la même époque⁵⁴.

De même, les Israéliens considèrent que les européens n'ont pas respecté le cadre fixé par le Quartet et ont suivi une politique distincte de celle des Etats-Unis quand ils ont réaffirmé en 2003 qu'ils considéraient toujours Arafat comme le président élu de l'autorité palestinienne. Cette position européenne a contribué, du point de vue israélien, à faire échouer le but de changer le

⁵² Muriel ASSEBURG, "Les trois dimensions de la politique européenne", « L'Union européenne et la crise au Moyen Orient » Cahiers de Chaillot n°62, juillet 2003, Institut d'Etudes de Sécurité, p 24.

⁵³ Martin Ortega, « L'Union européenne et la crise au Moyen Orient » Cahiers de Chaillot n°62, juillet 2003, Institut d'Etudes de Sécurité, p 36.

⁵⁴ Martin Ortega, op cit p59.

leadership palestinien qu'ils considéraient avec les américains comme une condition indispensable pour appliquer la première phase de la « feuille de route ». Par conséquent, les Etats-Unis ont exclu les européens du sommet de Aqaba, et Israël a réduit le niveau de ses contacts avec de l' UE, refusant de rencontrer les fonctionnaires qui continuent à visiter Arafat⁵⁵.

D'autre part, certains pays au sein de l'Europe elle-même ont des doutes quant à la capacité de l'Union à développer une stratégie d'influence dans le conflit. Il est clair que certains gouvernements considèrent que le chef de file doit rester l'Amérique selon eux, seule à disposer des moyens de pression nécessaires⁵⁶, en particulier sur Israël. L'Europe du nord et l'Europe du sud perçoivent le conflit du Moyen Orient de manière différente. A Berlin et dans la majorité de l'Europe du Nord, sans parler de l'Europe centrale, le soutien pour Israël est pour une partie au moins le résultat direct d'un sentiment de culpabilité à l'égard de la communauté juive et d'un sentiment de loyauté à l'égard des Etats-Unis. En Europe du sud, géographiquement, plus proche du conflit, le sentiment de culpabilité, produit de l'histoire coloniale, la peur face aux émotions de communauté musulmanes aujourd'hui de plus en plus nombreuse, peut expliquer une sensibilité plus proche de la cause palestinienne ou du moins équilibrée⁵⁷. La seule politique qui puisse être réellement européenne, qui maintienne une alliance à peu près harmonieuse avec les Etats-Unis et qui permet à l'Europe d'être un interlocuteur valable pour les deux parties au conflit est donc celle qui est menée depuis près de dix ans. Un rôle de complémentarité équilibrée entre les deux parties a coté des Etats-Unis et non pas une vision alternative comme à la fin des années 70 et au début des années 80, culminant avec la déclaration de Venise⁵⁸.

Le moins que l'on puisse dire est que le refus de laisser l'Union européenne devenir un acteur politique important dans le processus de paix est devenu une constante de la politique étrangère du tandem Washington-Jérusalem. Peu écoutée par la plupart des acteurs régionaux et écartée par d'autres – et surtout par les Etats-Unis – du domaine la *high politics*, l'Europe reste néanmoins omniprésente dans la dynamique de la paix grâce à une stratégie de substitution : l'occupation du terrain économique.

Il faut constater que loin de constituer une résignation à jouer les seconds rôles, l'omniprésence économique de l'Europe sur le terrain correspond bien à un volontarisme politique servie par une stratégie délibérée : occuper les espaces laissés vacants par les Etats-Unis et prendre le contre pieds politique de ces derniers. Le premier terme suppose de ne jamais laisser, autant que possible, les initiatives américaines sans réponse immédiate, tandis que le second nécessite

⁵⁵ Gerald M. Steinberg, « Learning the lessons of the European Union's failed Middle East policies », Jerusalem viewpoints, Jerusalem center for public affairs, January 2004. p7 www.jcpa.org.

⁵⁶ Déclaration de Tony BLAIR dans « *The Guardian* » le 14 octobre 2004 qu'aucun progrès ne peu être envisagé dans le processus de paix avant les élections américaines.

⁵⁷ Roland Dannreuther, « Middle East, toward a substantive European role in the peace process ? » in « European Foreign and Security Policy : Towards a neighbourhood strategy », Routledge 2004, p 162.

l'affichage des priorités clairement identifiables comme étant différentes de celles des Etats-Unis puisque les Etats-Unis appuient et protègent Israël. L'Europe relaie plusieurs des revendications arabes et en particulier palestinien. Servie par une aptitude européenne à régionaliser les enjeux, cette diplomatie a pour objectif final d'imposer l'Europe comme un acteur important dans le processus. Sans être pour l'heure aussi fructueuses qu'on pouvait l'espérer, les résultats de cette stratégie ne sont pas non plus inexistantes comme le prétendent certains observateurs⁵⁹.

3.5 Les leçons à tirer de l'engagement européen dans le conflit

La première leçon est que l'UE a essayé de gérer la crise avec une panoplie d'acteurs et de moyens (le Conseil et ses déclarations, les présidences successives, le Haut Représentant et l'Envoyé spécial, la Commission, et les Etats membres à titre individuel), mais la synergie appropriée n'a jamais existé et, par conséquent, le résultat final n'est satisfaisant ni pour les Etats, ni pour l'Union, ni pour les parties au conflit. Certains Etats membres ont voulu intervenir à différentes étapes de la crise, mais leurs initiatives, en dépit de leur bien-fondé, ont démontré leur impuissance. L'Union, à son tour, n'a pas pu jouer un rôle plus important en l'absence d'un consensus entre tous les Etats membres sur l'application des principes déclarés. Les divers points de vues des Etats membres sur l'application des principes pour la solution du conflit empêchent une action plus déterminée de l'UE. Les délibérations du Conseil ne sont pas publiques, mais il existe beaucoup d'indices pour affirmer qu'au sein de l'Union, il y avait une majorité en faveur de l'adoption de mesures spécifiques pour essayer d'accroître les pressions sur les deux parties.⁶⁰

En même temps, les contributions individuelles des Etats membres de l'UE n'ont pas eu des répercussions considérables. Malgré la bonne volonté démontrée par les pays qui les ont proposées, que se soit l'idée du ministre des affaires étrangères Hubert Védrine d'établir une force d'interposition (au printemps 2002), que se soient les visites et plan du ministre des affaires étrangères allemand (en août 2001) ou de ministres de bien d'autres pays, ou la convocation par le gouvernement britannique d'une conférence sur la réforme de l'autorité palestinienne en 2003, toutes ces initiatives ont montré leur faiblesse relative. A l'évidence, les initiatives étatiques n'ont pas beaucoup de chance de succès si elles ne sont pas soutenues par les autres membres de l'UE.⁶¹

La deuxième leçon est que l'Union n'a pas exploité tout son potentiel. L'UE dispose d'un ensemble de moyens politiques et économiques qui pourraient être utilisés pour appuyer sa politique extérieure. Mais elle a préféré ne pas le faire, comme le démontre par exemple l'exclusion

⁵⁸ Muriel ASSEBURG, op cit p

⁵⁹ Marie Françoise Durand, « Stratégie européenne dans le processus de paix au Moyen Orient » dans « La PESC ouvrir l'Europe au monde – centre européen des sciences PO, presse de la fondation nationale des sciences politiques – 1998, p 209.

⁶⁰ Charles Gheur, op cit p 365

des sanctions économiques, bien que le Parlement européen ait évoqué une utilisation possible à l'égard des deux parties dans sa résolution du 10 avril 2002.

Enfin, la dernière leçon a trait à la relation avec les Etats-Unis. Les évènements ont démontré que si les Etats-Unis prennent l'initiative, l'Union peut jouer un rôle d'accompagnement très utile, mais si les Etats-Unis décident de s'abstenir (comme c'était le cas après l'élection du président américain George W. Bush et sa décision de ne pas s'engager à fond dans le processus de paix au Moyen Orient suite à l'échec de Camp David II et de l'initiative proposé par le Président Bill Clinton avant la fin de son mandat), l'Union est incapable d'avoir une voix propre dans la solution politique du conflit.

Par conséquent, l'influence des Etats-Unis et l'UE en tant que médiateurs est maximale lorsqu'ils agissent ensemble. Même si le médiateur le plus capable continue d'être les Etats-Unis, la médiation la plus objective qui a le plus de chance de succès à long terme doit être multilatérale, et plus concrètement celle du Quartet, où les Etats-Unis partagent leurs responsabilités avec les autres partenaires dont l'Europe. La feuille de route établie par le Quartet en 2002, et publiée en 2003, peut être considérée comme un grand succès, de la diplomatie européenne. L'Union est en effet parvenue à faire valoir une approche européenne, à savoir la nécessité d'une perspective politique réaliste et d'un calendrier clair ainsi que des gains immédiats pour les deux parties pour qu'un cessez le feu soit efficace et que soit élaborée une initiative conjointe des Etats-Unis, des Nations Unies, des Etats Unies et de la Russie. L'UE s'est également efforcée de retrouver une approche commune avec les Etats-Unis malgré des priorités nettement divergentes, au moins dans certaines sphères de l'administration américaine, et elle a réussi à convaincre celle-ci de son approche.⁶²

3.6 La face communautaire de la politique de l'UE à l'égard du conflit du moyen Orient

La politique étrangère de l'Union européenne n'est pas seulement le fait de la PESC, elle se dessine également dans les relations économiques extérieures de la communauté européennes. La politique de l'UE à l'égard du conflit israélo-palestinien se concrétise à travers le cadre institutionnel du traité CE. Le premier pilier contrairement au deuxième, est caractérisé par le rôle que jouent les institutions et les mécanismes supranationaux : les instruments communautaires offrent davantage de maniabilité, notamment grâce à la fonction de moteur de la Commission et au recours très étendu à la majorité qualifiée. Du reste les Etats membres qui se montrent réticents dans le cadre de la PESC à endosser les prises de positions politiques trop en vue sur un sujet aussi délicat que la crise au Proche Orient, peuvent cependant accepter de souscrire à des mesures

⁶¹ Martin Ortega op cit p 58

⁶² Martin Ortega, op cit p60.

économiques dans le cadre de la CE, réputées appartenir au domaine des « *low politics* » et, moins sujettes à des controverses.

Outre le cadre institutionnel, la Communauté européenne met au service de la politique extérieure de l'Union européenne des moyens matériels : d'une part son marché, d'autre part son budget. Par cette seconde voie, la communauté achemine une importante assistance financière vers les territoires occupés.

Le principal moyen au travers duquel l'Union européenne exerce une influence sur les pays tiers est sans aucun doute le marché bâti sur la base du traité CE. En 1998, le parlement européen s'est illustré en actionnant ce levier économique. Pendant dix mois le parlement s'abstint de donner l'avis conforme nécessaire à l'adoption de nouveaux protocoles liés à l'accord d'association CEE-Israël de 1975, jusqu'à ce que le gouvernement israélien lève les entraves d'accès vers la communauté des produits palestiniens. Le Parlement européen comme pour contredire les compétences minimales dont le traité UE l'a doté dans le domaine de la PESC⁶³, a envoyé un signal politique très fort au gouvernement d'Ariel Sharon. Dans la résolution du 10 avril 2002 condamnant les opérations de l'armée israélienne en Cisjordanie, le Parlement demandait à la commission et au conseil de suspendre l'accord d'association euro-méditerranéen entre l'Union européenne et Israël.

Jusqu'à présent l'utilisation du levier marché communautaire a donné peu de résultat concret. Les succès enregistrés sont avant tout d'ordre symbolique. Par exemple l'accord d'association intérimaire conclu en 1997 entre la communauté européenne et l'OLP

En outre dès qu'il s'agit d'employer les moyens économiques à des fins politiques plus marquées, on se heurte vite aux pédiments habituellement associés à la méthode intergouvernementale. Ainsi c'est à l'unanimité que le Conseil doit décider de la suspension de l'accord entre l'UE et Israël, comme le Parlement européen en a exprimé le souhait. Or cette idée, qui correspond vraisemblablement au moyen de pression le plus efficace dont l'Union européenne dispose face à l'Etat d'Israël, ne recueille pas de suffrage parmi les quinze. A la différence des sanctions économiques proprement dites⁶⁴, une décision de suspension ne doit pas être précédée d'une mesure PESC. Toutefois, la pratique montre qu'il en va souvent ainsi.

Il faut aussi reconnaître qu'un problème de politique internationale ne peut pas être à travers les seules activités économiques extérieures de la communauté européenne. A la recherche d'un règlement global du conflit israélo palestinien, la PESC quoique moins aboutie que les différentes politiques communautaires, est incontournable parce que seule une solution politique permettra

⁶³ S'il est consulté et tenu régulièrement informé, le parlement européen reste relativement absent du processus décisionnel de la PESC (article 2) du traité UE.

⁶⁴ Article 301 du traité CE.

d'échapper au mortel engrenage, on ne peut donc pas faire l'économie de l'appareil diplomatique européen.⁶⁵

3.7 La PESC : un saut qualitatif qui permet le passage de la politique déclaratoire à une action plus visible.

Le bilan de la PESC contrairement à celui de la CPE, ne se limite pas à une somme de déclarations sur la situation dans la région : l'usage que fait le conseil des ministres de l'action commune conçue comme l'outil opérationnel du deuxième pilier – a permis beaucoup d'assortir la phraséologie habituelle de mesures concrètes. Par exemple, conformément à sa ligne de conduite sur la question palestinienne et à la faveur du processus de paix, l'Union européenne s'est engagée, dans une première action commune adoptée en avril en 1994, à contribuer activement à la création d'une force de police palestinienne et à soutenir l'observation des élections dans les territoires occupés. En outre, cet exemple montre que là où les Etats membres, au temps de la CPE réagissaient à l'évènement, avec la PESC l'approche européenne est devenue plus proactive.⁶⁶

Bien qu'elle ait incontestablement renforcé le rôle politique de l'Union européenne au Proche Orient, les actions communes adoptées relativement au processus de paix n'ont qu'une faible portée. Cette situation s'explique en partie par la rigidité du processus décisionnel de la PESC, les décisions du Conseil au titre du deuxième pilier continuent, en règle, à être prise à l'unanimité⁶⁷, ce qui ne favorise pas l'adoption d'action commune audacieuses. Depuis Amsterdam, ce principe de l'unanimité connaît certains aménagements censés faciliter la prise de décision. D'abord, le mécanisme de « l'absence constructive » permet à des Etats membre, au moment de l'adoption d'une décision, d'assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas il n'est pas tenu d'appliquer la décision mais il accepte que celle-ci engage l'Union⁶⁸. Ensuite, en dehors des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, le conseil peut statuer à la majorité qualifiée dans certains cas : lorsqu'il adopte une décision mettant en œuvre une action commune ou une position commune ou encore lorsqu'il met en œuvre une stratégie commune⁶⁹. Une déclaration en particulier mérite d'être mentionnée : celle qui fait suite au conseil européen de Berlin en mars 1999. C'est sans nul doute l'une des déclarations les plus hardies émises depuis très longtemps. Là où la déclaration de Venise se limitait à reconnaître le droit à l'autodétermination du peuple palestinien, le Conseil européen de Berlin va plus loin, puisqu'il

⁶⁵ Charles Gheur, op cit P 366.

⁶⁶ Charles Cheur, op cit p 363.

⁶⁷ Article 23.1 premières phrases du traité UE.

⁶⁸ Article 23.1 du traité UE.

⁶⁹ Aile 23.2 du traité de l'UE le vote à a majorité qualifiée est toutefois assorti d'un droit de veto pour des «raisons de politique nationale importante » un état peut bloquer une décision devant être prise à la majorité qualifiée.

reteint la possibilité de la création d'un Etat palestinien. Aujourd'hui c'est à cette déclaration de Berlin que l'on se réfère afin de rendre compte de la position politique européenne sur la question palestinienne.

Ceci étant, l'intérêt de la PESC, au-delà de son ancêtre la CPE est de donner à l'UE les moyens stratégiques d'aller au-delà des simples protestations verbales. Depuis la mise en œuvre de la PESC jusqu'aujourd'hui on compte douze actes législatifs PESC ayant trait au processus de paix. Parmi ceux-ci il n'existe pas de position commune. Il s'agit de douze actions communes et décisions complétant ou modifiant les premières. Il est possible de les rassembler autour de 3 actions communes principales. La première adoptée par le Conseil en 1994⁷⁰, s'attaque à des matières hautement symboliques parce que relative à la souveraineté nationale : l'UE s'engage, en effet, à contribuer activement à la création d'une force de police palestinienne ainsi qu'à la préparation et à l'observation des élections dans les territoires occupés⁷¹. La deuxième action commune est relative à la désignation d'un envoyé spécial de l'UE pour le processus de paix⁷² dont le mandat consiste à établir les contacts étroits avec toutes les parties concernées et de leur offrir les bons offices de l'UE à leur demande⁷³. La lutte contre la violence fait l'objet d'une troisième action commune⁷⁴. Un programme d'assistance est mis en place pour soutenir l'autorité palestinienne dans ses efforts pour lutter contre la violence dans les territoires sous leur contrôle.

Les stratégies communes -une autre nouveauté du traité d'Amsterdam- sont décidées par le Conseil européen, sur recommandation du Conseil, dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants⁷⁵. On compte trois jusqu'à présent, parmi lesquelles la Stratégie commune à l'égard de la région Méditerranée, adoptée par le Conseil européen de Fiera de juin 2000⁷⁶ et qui comprend un volet relatif au processus de paix au Moyen Orient. La stratégie confirme que « L'Union européenne continuera de jouer pleinement son rôle dans le processus de paix au Moyen Orient conformément à son acquis, y compris la Déclaration de Berlin »⁷⁷ mais elle n'ajoute rien à cet acquis dont elle fait mention. Son utilité première pourrait alors être précisément d'offrir la possibilité au Conseil d'adopter des actions ou des positions communes à la majorité qualifiée, par dérogation à la règle de l'unanimité.⁷⁸

⁷⁰ 94/276/PESC, JOCE L 119 du 7 mai 1994 p1.

⁷¹ Deux décisions PESC d'application complètent cette action commune en précisant les modalités de la participation de l'UE à l'observation des élections palestiniennes : 95/205/PESC/JOCE L 130 du 14 juin 1995, P1 et 95/403/PESC/JOCE L238 du 6 octobre 1995 p 4.

⁷² 96/676/PESC, JOCE L 315 du 4 décembre 1996, p1

⁷³ Action commune 2000/794/PESC, JOCE L 318 du 16 décembre 2000, P5.

⁷⁴ 97/289/PESC, JOCE L 120 du 12 mai 1997, p 2

⁷⁵ Article 13.2 du traité UE.

⁷⁶ Stratégie commune du Conseil européen à l'égard de la région méditerranée 2000/43/PESC, JOCE L 183 du 23 juin 2000 P5.

⁷⁷ Partie I, point 6 de la stratégie commune.

⁷⁸ Comme le rappelle la déclaration du conseil européen relative à la stratégie commune « le conseil statue à la majorité qualifiée lorsque, sur la base de la stratégie commune il adopte des positions communes, adopte des actions communes,

Bref, tandis que les positions des différents Etats membres au sujet du conflit israélo palestinien convergent vers un certain nombre de principes, un consensus fait défaut sur la façon dont ces principes devraient être traduits en une politique effective.

Si la PESC représente un saut qualitatif, dans la mesure où elle permet, grâce à de nouveaux instruments, de dépasser la stratégie déclaratoire de la CPE, elle reste dominée par un caractère intergouvernemental prononcé. La PESC, ou « deuxième pilier » n'est pas mis en œuvre comme les politiques communautaires. Vu la sensibilité des questions de politique internationale, le traité donne un très grand poids aux Etats membres et aux organes de l'UE dans lesquelles ils participent, à savoir le Conseil européen et le Conseil des Ministres, les pouvoirs de la Commission, du parlement européen et de la cour de justice sont fortement limités pour cette raison⁷⁹.

Le conflit israélo palestinien continue donc sous le règne de la PESC, de faire l'objet de très nombreuses déclarations. Mais on distingue les « déclarations de l'Union européenne » lorsque le Conseil se réunit et se prononce sur une question internationale, et les « déclarations de la présidence au nom de l'Union européenne » lorsque le Conseil ne se réunit pas. Les déclarations les plus importantes dans le cadre du conflit israélo palestinien ne sont pas les déclarations PESC au sens strict, mais celles adoptées lors des conseils européens, car elles seules apportent parfois une réelle plus value à la position politique européenne.

La position de la Commission, exprimée surtout à travers les déclarations de Chris Patten pendant les périodes les plus aiguës de la crise, implique également une volonté d'entreprendre une démarche politique plus engagée. On peut donc conclure que l'unanimité comme méthode de prise de décision privilégiée pour définir la politique extérieure de l'Union qui empêche le renforcement de la PESC dans d'autres domaines, constitue un obstacle pour l'exercice d'un rôle plus actif dans la pacification du conflit au Moyen Orient⁸⁰.

3.8 Une articulation nécessaire entre la PESC et le processus de Barcelone

Le Processus de Barcelone : un instrument fragilisé par la conjoncture politique régionale et internationale.

Le PEM est dans les faits un cadre de travail original, offrant la possibilité de structurer une action autonome de l'Union européenne dans la région. Mais, on s'accorde généralement à dire que, depuis son lancement, le Partenariat euro-méditerranéen (PEM) n'a pas vraiment répondu aux grandes questions qu'il avait suscitées. Les ambitions initiales de cette nouvelle forme de politique

des positions communes et d'autres décisions dans le cadre du titre V du traité sur l'union européenne. (Politique étrangère et de sécurité commune).

⁷⁹ Charles Cheur, op cit p 366.

⁸⁰ Charles Cheur, ibid idem.

méditerranéenne étaient en effet très importantes, assurer la paix et la stabilité régionale, encourager un développement économique partagé, permettre une meilleure connaissance mutuelle de part et d'autre de la Méditerranée. Ces grandes ambitions sont aujourd'hui tempérées.

On peut constater quatre contraintes importantes qui pèsent sur le partenariat. Les deux premières contraintes sont de nature institutionnelle, et renvoient à un constat de carence des acteurs engagés dans le processus et des outils disponibles. La troisième contrainte renvoie à la méthode d'action choisie et à la philosophie même du partenariat : le schéma libéral de Barcelone est moins cohérent et moins efficace en pratique que sur le papier. La quatrième contrainte est à la fois le résultat et les symptômes des autres paramètres : les faiblesses structurelles du partenariat expliquent que son fonctionnement sera régulièrement affecté par des développements politiques de nature conjoncturelle. Il suffit d'un seul conflit ouvert en Méditerranée, le conflit israélo palestinien, certes un conflit majeur à l'échelle des relations internationale, pour mettre à mal une vision globale très ambitieuse et rendre inefficace ce qui pouvait être considéré comme un système raffiné de préventions des conflits⁸¹

Un cadre institutionnel original

L'ingéniosité, philosophique et institutionnelle, du système de Barcelone est certaine. Mais c'est peut être sa complexité même qui le dessert. En pratique, le Partenariat euro-méditerranéen n'a jamais vraiment ressemblé à l'ambitieux dispositif que l'on pouvait imaginer en 1995. Le Partenariat n'a jamais fonctionné de manière équilibrée, ses objectifs à l'exception de la zone de libre échange, se sont insensiblement dilués. Sa visibilité est faible, et ses outputs difficiles à estimer. Le Partenariat était conçu pour être une action globale, qui vise à enclencher une dynamique de paix en comptant sur des interactions fructueuses, entre le politique, l'économique et le social, en s'inspirant de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.⁸² L'économie serait *in fine* l'instrument de la paix entre Etats : l'ouverture des économies et le renforcement de l'interdépendance commerciale entre les partenaires doivent à long terme éloigner les causes de conflits inter-étatiques. Le PEM a permis à Israël de rencontrer ses voisins, donnant aux parties la possibilité d'institutionnaliser leurs relations politiques, économiques et de sécurité. Six conférences des ministres des affaires étrangères du PEM se sont tenues depuis 1995 et la septième étant prévue au cours du premier semestre de l'année 2005.

Le PEM présente une autre particularité non négligeable ; c'est le seul cadre de négociation multilatérale au Proche Orient d'où les Etats-Unis sont absents.

⁸¹ Dorothee Schmid, « Optimiser le processus de Barcelone », Occasional Papers n°36, Institut d'Etudes de Sécurité, juin 2002, P16.

⁸² Ibid op cit p 5

Le conflit israélo-palestinien comme preuve de la fragilité de Barcelone

Il est sûr que le Partenariat a subi fortement l'impact de la conjoncture régionale. S'il fallait citer une première différence essentielle entre le contexte qui a entouré la préparation du partenariat euro-méditerranéen, et celui qui caractérise actuellement la région, ce serait évidemment le blocage du processus de paix. L'intensification de la crise au Proche Orient est d'abord un obstacle majeur à la relance du Partenariat, mais elle peut être aussi une illustration de son échec politique. C'est précisément cette interaction qui rend la situation ingérable : autant l'escalade de la violence entre Israéliens et palestiniens est une forte incitation à améliorer les politiques européennes en Méditerranée, autant elle s'affirme comme un facteur d'instabilité central, qui ruine les efforts européens de conciliation régionale. Il faut admettre que la séparation stricte initialement décidée entre la gestion du Partenariat et le conflit israélo-palestinien est dans une certaine mesure responsable de cette friction.

L'isolement du partenariat et, en particulier, le cloisonnement entretenu par rapport au règlement au conflit israélo palestinien sont volontaires. A l'origine, il a été explicitement décidé de découpler le Processus de Barcelone de la gestion du processus de paix. Ce principe de découplage a toujours été maintenu, y compris par les acteurs de la PESC⁸³. En pratique, dès 1997, la première conférence ministérielle de suivi de Barcelone qui se tenait à la Valette, a été contaminée par la crise au Proche Orient. Le contexte était celui d'une reprise de la colonisation israélienne en Cisjordanie. De même, lors des dernières conférences euro-méditerranéennes (Marseille et Valence, et la réunion informelle de Crète en mai 2003), le point a été fait chaque fois sur le conflit et les conclusions respectives des présidences ont inclus de longues considérations sur la crise.

Par conséquent, le Partenariat euro-méditerranéen ne devrait pas renoncer à traiter de manière multilatérale la principale affaire politique de la région parce qu'il souffre de cet isolement qui est aussi facteur de marginalisation, au contraire, le Partenariat devrait être l'occasion idéale pour discuter du conflit (et, le moment venu, de la paix) dans un cadre régional⁸⁴.

Le problème c'est que, à l'origine, le PEM n'a jamais été conçu comme un mécanisme permettant de résoudre le conflit au Moyen Orient, et il n'offre à cet égard ni instrument ni forum spécifique. Il était plutôt censé compléter le processus de paix au Moyen Orient en donnant entre autres, aux parties la possibilité de créer un climat de confiance et d'institutionnaliser-leur relations aussi bien politiques, économiques et humaines qu'en matière de sécurité. Il était également supposé

⁸³ Claire Spencer « The EU and Common Strategies : the revealing case of the Mediterranean » advice to the House of Lords Select committee on the European Union, inquiry into the Common Mediterranean strategy, 2000-1, P12.

⁸⁴ Martin Ortega, « Une nouvelle politique méditerranéenne pour l'Union européenne ? » P 96 .

servir l'objectif de la paix et de la stabilisation régionale sur le long terme en jetant les bases du développement économique et de l'intégration régionale⁸⁵

La re-politisation du PEM nécessite une articulation claire entre la PESC et le Processus de Barcelone

Le problème principal qui affecte le Processus de Barcelone est l'aspect inter piliers. Cet aspect du Partenariat, qui le distingue des autres politiques extérieures européennes, symbolise assez bien ce qui pouvait être une action extérieure de l'Europe avant Amsterdam. Or, l'Union est entrée dans l'ère post- Amsterdam avec la consolidation d'institutions et l'apparition de nouveaux instruments dédiés à la PESC. Ce nouvel élément du dossier institutionnel pose de plus en plus clairement problème : pour organiser les relations entre le Processus de Barcelone, la PESC et la PESD naissante, il faudrait avoir établi une division des tâches qui sont par essence contradictoire à la philosophie de Barcelone.

Les relations ambiguës qu'entretient la PESC avec le Partenariat sont par ailleurs devenues une source constante de confusion. Mais la question se pose s'il désormais prendre acte de cette situation et essayer d'articuler plus clairement le Partenariat à la PESC, afin de soutenir une action européenne à long terme en faveur de la paix au Proche Orient ? Le pragmatisme impose aujourd'hui de retarder des évolutions que l'idéal politique réclamerait. Pourtant, tant que les procédures de la PESC, ne permettront pas de soutenir une action suivie sur le moyen terme, de façon extrêmement ferme et réactive, beaucoup d'acteurs considèrent qu'un resserrement des liens avec le processus de Barcelone serait plutôt nuisible à celui-ci.⁸⁶

Le Conseil s'intéresse depuis récemment aux potentialités des premiers et troisièmes volets du Partenariat, sans encore savoir comment intervenir dans leur mise en acte. Au sein du Conseil, l'on presse la possibilité d'articuler les mécanismes de Barcelone et les objectifs de la PESC dans la ligne de la Stratégie commune pour la Méditerranée, définie en juin 2000 lors du Conseil européen de Fiera

3.9 Possibilités d'un rôle futur de l'UE dans la résolution du conflit

Alors que l'Union européenne a une action plus ou moins cohérente vis-à-vis du conflit, l'utilité du rôle politique qu'elle est un peu moins visible. Pour renforcer ce rôle plusieurs pistes peuvent être suivies :

L'Europe a adopté jusque là une approche d'instauration de la paix après un conflit à travers une aide économique consistante. Mais il s'agissait d'une situation de conflit faisant obstacle au

⁸⁵ Muriel Asseburg, op cit p 17.

développement économique, à la réconciliation et à la reconstruction étatique. L'UE devrait prendre conscience, pour sa planification future, que le développement durable et l'instauration de la paix dans les territoires palestiniens ne peuvent effectivement avoir lieu qu'une fois un règlement politique sera accepté.

Il est encore tôt pour pouvoir juger si le zèle actuel des Etats-Unis, et des autres partenaires suite à la disparition du président palestinien pourrait conduire à une véritable reprise des négociations, mais quelle que soit la politique que les Etats-Unis vont mener durant le second mandat du président George Bush, et si la feuille de route restera la base de négociation, le rôle de l'Europe sera nécessaire pour l'adapter à la nouvelle situation étant donné qu'elle comporte des dispositions qui sont devenues caduques (création d'un Etat palestinien en 2005). Il serait souhaitable aussi d'envisager tous les scénarios possibles et se préparer à agir en conséquence.

Ce que l'Europe n'a pas assez fait c'est d'essayer de convaincre les américains et les Israéliens que leur politique n'est pas la bonne. Il faut manier avec les Israéliens la pression et la dialogue. Il faut entamer un vrai dialogue avec les américains, développer une vraie stratégie d'influence auprès des décideurs. Les européens ont en général, et au-delà de leurs divisions internes, une vision réaliste et impartiale du conflit, qui diffère de celle des Américains. Ils peuvent tenter d'influencer les Etats-Unis pour adopter des positions plus équilibrées. Les Etats-Unis et l'UE resteront toujours indispensables à la relance du processus. La concertation entre l'UE et Washington doit être constante. Les deux parties peuvent avoir des approches différentes mais il faut agir de manière coordonnée et veiller à la complémentarité des efforts.

Les européens ont participé la rédaction de la feuille de route. Par conséquent, ils disposent d'une base commune pour mener des négociations en coopération avec leurs partenaires à condition qu'ils coordonnent leurs démarches et que les Etats membres ne prennent pas des initiatives individuelles qui nuisent à la cohérence de l'action collective, qui n'aboutissent pas à des résultats concrets, et qui sont centrées sur une seule partie du conflit. (proposition du premier ministre britannique d'organiser une conférence en 2005 à laquelle les israéliens ont refusé de participer).

En cas de reprises des négociations, l'Europe pourrait attirer l'attention des parties sur la nécessité d'aborder les questions liées au statut définitif, comme celles des réfugiés, en premier lieu pour éviter un échec comme celui d'Oslo.

La participation active du Haut représentant pour la PESC dans la préparation des élections palestiniennes a démontré que l'Europe a une capacité diplomatique efficace à condition qu'il y ait un consensus entre les Etats membre sur la façon d'agir. L'Union européenne ne devrait donc pas hésiter à exprimer sa position d'une manière plus déterminée et à faire des propositions politiques à toutes les parties. La position de l'Europe a toujours été de ne pas prendre d'initiatives sans

⁸⁶ Dorothee Schmidt, op cit p 39.

l'approbation des Etats-Unis, mais cela ne suffit pas. Certes, le conseil et la persuasion jouent un rôle important, mais une action concertée de l'Europe pourrait être plus efficace.

L'Union dispose d'instruments militaires et d'une expérience dans la gestion des crises, elle pourrait contribuer par une force européenne au maintien de la paix, une fois qu'une solution pacifique aurait vu le jour.

CONCLUSION

La PESC est en dépit des espoirs déçus depuis plus de dix ans, est un processus qui s'inscrit dans la durée et que, tant bien que mal, traité après traité, les Etats membres tentent d'améliorer. De ce point de vue la spectaculaire division européenne lors de la crise irakienne ne doit pas éluder la dynamique d'intégration militaire impulsée depuis 1999 dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) qui compléter la PESC et la renforce.

Javier Solana écrit : « l'Union européenne est en train de passer discrètement et posément, du stade d'un acteur commercial et économique au stade où elle devient aussi un acteur dans le domaine politique et de sécurité (...) cette transformation, d'un acteur commercial et économique en un acteur politique et dans le domaine de la sécurité est passée largement inaperçue. Je suis pourtant convaincu qu'elle fournit un indice à notre avenir politique beaucoup plus conforme à la réalité et à la volonté commune que les déboires temporaires qui ont caractérisé notre réponse à la guerre en Irak ».

Il est en effet progressivement apparu aux Etats membres que l'Union européenne devait pouvoir décider et agir sans dépendre des choix fait ailleurs, d'autant que ceux des Etats-Unis ne sont pas toujours ceux des européens et que la réduction continue de la présence militaire américaine en Europe, depuis une décennie, couplée d'une attitude américaine qui attache de moins en moins d'importance aux alliés conduisent à repenser la nature de l'Alliance.

Bien que Les pays européens n'aient entamé que récemment leur longue marche vers une politique étrangère commune, le bilan s'il n'est pas aussi négligeable que certains le prétendent, mais la PESC n'a pas encre permis à l'Union européenne un rôle politique la scène internationale et qui correspond à son poids économique. Ainsi le projet de constitution européenne s'est fixé pour objectif de proposer aux états un renforcement des règles et des instruments, dont la désignation d'un ministre européen des affaires étrangères. Ces dispositions vont dans le bon sens et, si elles sont adoptées par les gouvernements, et si ceux-ci respectent les engagements résultant du traité constitutionnel, l'influence et la présence de l'Union et sa capacité à gérer les crises devraient s'en trouver accrues.

Quant au conflit israélo-palestinien, la PESC a eu le mérite de passer de la politique déclaratoire à une participation plus active à la résolution du conflit. Toutefois, le renforcement su rôle de l'Europe dans la résolution du conflit nécessite l'utilisation de tous les instruments, anciens comme nouveaux, dont dispose l'Union. La réaction face aux crises s'inscrit de plus en plus dans l'urgence, elle exige une capacité d'action et réaction plus rapide et plus coordonnée

Liste des personnes rencontrées

Fonctionnaires européens

- M. Antonio ALVAREZ BARTHE – Policy Unit – Secrétariat Général du Conseil Européen.
- M. Pierre LEVY – Directeur du Service de la Politique étrangère et de sécurité commune au Ministère français des affaires étrangère.
- François-Aiisa TOUAZI – Service de la Politique étrangère et de sécurité commune au Ministère français des affaires étrangère.

Fonctionnaires égyptiens

- Ambassadeur Soliman AWAD – Ambassadeur d’Egypte auprès de l’Union européenne.
- Ambassadeur Mohamed SHAABAN – Ex Assistant du Ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes.

Bibliographies

- CAMERON Fraser and PRIMATAROVA Antoinette – Enlargement, CFSP and the Convention.
- C. BREYER Stephen– The European Union Constitution: an American perspective – Report of the European Institute Washington 2004.
- COHEN TANUGI Laurent - Les sentinelles de la liberté : Europe et l'Amérique au seuil du XXIe siècle - Odile Jacob Janvier 2003
- DANNREUTHER Roland, The Middle East: Towards a substantive role in the peace process? in European Union Foreign and Security Policy : towards a neighborhood strategy, Routledge London and New York, 2004.
- DE SCHOUTHEETE Philippe– La cohérence par la défense : une autre lecture de la PESD- Cahiers de Chaillot n° 71 – octobre 2004.
- DIECKHOFF Alan – The Israeli-Palestinian new war of attrition : a European perspective – Center for International Studies and Research – Paris – 2003.
- DE VILLEPIN Dominique - Le requin et la mouette – Plon/ Albin Michel, 2004.
- D. ROTFELD Adam – L'union a-t-elle besoin de la PESD ? Politique Etrangère – février 2004.
- DURAND Marie Françoise, La PESC ouvrir Europe au monde – centre européen des sciences PO sous la direction de presse de la fondation nationales des sciences politiques – 1998
- EHRHART Hans George– Quel modèle pour la PESC ? – Cahiers de Chaillot n°55 – octobre 2002.
- EHRHART Pierre– Etats-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire ? – Cahiers de Chaillot n° 54 – septembre 2002.
- EMERSON Michael– The Shaping of a policy Framework for the wider Europe – Center for European Policy Studies – Brief n°39 – September 2003
- EVERTS Steven – Unilateral America, lightweight Europe? Managing divergence in transatlantic foreign policy – Centre for European Reform – London – février 2001.
- FROMENT MAURICE HENRI– Que veut l'Europe ? – Politique Etrangère
- GAD Emad – L'Union Européenne et le Moyen Orient – Ahram Center for political and strategic studies – 2001.
- GARTON ASH Timothy– Free World : Why a crisis of the West reveals the opportunity of our time- Penguin Books London – 2004.

- GHEUR Charles, L'Union européenne face au conflit Israélo-palestinien – Revue du marché commun et de l'Union européenne n°459 – juin 2002
- GNESETTO Nicole, Partenaires et Voisins : Une PESC pour une Europe élargie – Cahier de Chaillot n°64- septembre 2003.
- H. CODERMAN Anthony: the role of Europe in the Middle East: an American perspective IISS/CEPS European Security Forum- Brussels march 2002.
- H. GINSBERG Roy: Ten years of European Foreign Policy: Baptism, Confirmation, Validation, The Heinrich Foundation, Washington Office, 2002. www.boell.org
- HOFFMAN Stanley – Towards a common European Foreign and Security Policy – Journal of Common Market Studies – June 2000
- KAGAN Kagan, « Power and weakness », Policy Review, N°113, juin 2002
- KAPLAN Greg– A transatlantic approach to the Middle East Conflict : Do we have enough in common? – A publication of the American institute for Contemporary German studies- The John Hopkins University – 2003.
- KHALIDI Rashid, Western Footprints and America's perilous path in the Middle East – Resurrecting Empire, Beacon Press Boston, 2004.
- LEFEBVRE Maxime, Un programme géopolitique pour l'Europe élargie – Politique Etrangère – Vol 68 n° 3-4 2003
- LEFEBVRE Maxime La constitution européenne : Bilan d'un long accouchement, Policy Paper n° 8, septembre 2004.
- LINDLEY-FRENCH Julian– Les termes de l'engagement : le paradoxe de la puissance américaine et le dilemme transatlantique après le 11 septembre- Cahier de Chaillot n° 52- mai 2002.
- MICHEL Louis, L'axe du Bien, Ditons Luc Pire, mai 2003.
- MISSIROLI Antonio – EU enlargement and CFSP/ESPD – Journal of the European Integration – Volume 25 – mars 2003
- MISSIROLI Antonio– Elargissement et défense européenne après le 11 septembre – Cahiers de Chaillot n°53 – juin 2002.
- MISSIROLI Antonio - PESC, Défense et flexibilité- Cahiers de Chaillot n° 38 – février 2000.
- M. STEINBERG Gerald– Learning the lessons of the European Union's failed Middle East Policies – Jerusalem Center for Public Affairs – January 2004.
- ORTEGA Martin, L'union européenne et la crise au Moyen Orient, Cahier de Chaillot n°62, juillet 2003.
- POWELL Colin, A strategy of partnerships, Foreign Affairs, janvier/février 2004.

- SCHMID Dorothee – Optimiser le processus de Barcelone – Institut d’Etudes de Sécurité – Occasional Papers n°36 – juillet 2002.
- SAURUGGER Sabine : Vers une politique étrangère autonome ? Politiques Etrangères ruptures et continuités, Etudes de la Documentation Française, Paris, 2001.
- SJURSEN Helene – Enlargement and Common Foreign and Security Policy – Transforming the EU’s external policy – Arena working papers – University of Oslo.
- T. HADAR Leon– Mending US-European Rift over the Middle East – Policy Analysis n° 485 Cato institute – aout 2003.
- VERNHOLES Alain – Europe élargie, Europe affaiblie ? Sociétal n°41 – 3^{ème} trimestre 2003
- Moyen Orient: zone de conflits, Questions Internationales, La Documentation française mai-juin 2003.
- La puissance américaine, Questions internationales, La Documentation française, n° 3 septembre-octobre 2003.
- Europe/Etats-Unis : le face-à-face, Questions internationales, La Documentation française, n° 9 septembre-octobre 2004.
- L’Europe à 25, Questions internationales, La documentation Française, n° 7 mai-juin 2004.