

Pour une diplomatie européenne plus affirmée

1. **Le constat.** Un constat nécessairement bref parce qu'il est bien connu et qu'il tient en deux propositions :
 - a. **Une politique étrangère commune de l'Union est nécessaire** pour toutes les raisons que vous avez évoquées (retour de la compétition entre les grandes puissances, mise en cause du multilatéralisme, valeurs communes à défendre...). Mais la raison la plus importante est qu'il en va désormais de la survie de l'Union en tant que telle. En effet, Il suffit aux grandes puissances non européennes de disposer d'un allié et d'un seul pour bloquer toute décision au sein de l'Union. Et le pouvoir destructeur de ces blocages sur *l'affectio societatis* européen est énorme. Sans politique étrangère commune, les nations européennes sont dans la même situation que les tribus gauloises face à Jules César.
 - b. **Aujourd'hui, cette politique étrangère est inefficente :** malgré quelques succès qu'il ne faut pas sous-estimer (nucléaire iranien ; accord sur le climat ; Brexit jusqu'à présent) elle n'est le plus souvent que l'expression du plus petit commun dénominateur entre les États membres et prend invariablement la forme de déclarations péremptoires, de sanctions inutiles ou de gros chèques. Quant à la politique de défense et de sécurité commune elle est désormais une farce. Il suffit d'observer l'actualité pour s'en convaincre : l'Union est faible avec les forts (la Turquie) et forte avec les faibles (la Biélorussie).
2. **Le diagnostic.** Deux causes principales s'enchainent l'une à l'autre.
 - a. **L'Union n'a pas de compétence propre en matière de politique étrangère et encore moins en matière de politique de défense.** Quand on parle de « diplomatie européenne » on parle de quelque chose qui n'existe pas vraiment. Pour l'instant n'existent que les diplomaties des États-membres de l'Union européenne, plus ou moins concertées au sein des instances européennes. On pourrait détailler ce point, notamment la fonction du HR/VP qui est impossible à remplir quel que soit la qualité du représentant(e) en question. Au mieux, le HR/VP peut être le porte-voix des États membres, à la condition qu'ils s'entendent entre eux. S'il prend des positions qui vont au-delà de celles voulues il transgresse nécessairement son mandat et se le verra reprocher. Mais s'il ne fait rien il se le verra reprocher aussi. Ce n'est pas le ministre des affaires étrangères dont l'Union avait rêvé au tournant des années 2000 et encore moins un ministre de la défense. C'est un équilibriste.

b. **Toutes les décisions en matière de politique étrangère et de sécurité commune se prennent au sein du Conseil, à l'unanimité.** Dès lors, la condition pour laquelle la « politique étrangère et de sécurité commune » devienne effective au sens propre du terme, c'est-à-dire qu'elle prenne effet, serait que les États membres soient toujours tous d'accord sur les décisions à prendre. Or, c'est une condition impossible à remplir. Cela n'arrivera pas ni dans dix ans, ni dans cent ans. Et c'est tout à fait normal, parce que dans une construction démocratique, il est naturel qu'il y ait des opinions différentes. Les Grecs ne seront jamais les Allemands et les Suédois ne deviendront pas les Espagnols. Et c'est très bien comme cela. Il serait du reste illusoire de penser qu'il y a unanimité sur la politique étrangère à mener au sein de nos propres nations. La politique étrangère de Mme Le Pen ne sera pas du tout la même que celle prônée par M. Macron. Et c'est la même chose dans toutes les démocraties : la politique étrangère de M. Biden ne sera pas celle de M. Trump. La seule différence tient au fait qu'au niveau national, les structures démocratiques permettent, la plupart du temps, aux dirigeants de prendre des décisions et de les exécuter. Capacité de décider et capacité d'agir forment les deux faces d'une même médaille : l'autonomie stratégique. Or les deux manquent à l'Union. Commençons par la première car il ne servirait à rien d'avoir un corps d'armée de 60 000 soldats, si l'on n'est pas capable de décider quand et où l'employer.

3. **La thérapie. Si le problème est bien celui d'un défaut de gouvernance, alors la solution la plus prometteuse qui permettrait d'affirmer une diplomatie européenne, *sans basculer dans le fédéralisme*, est celle avancée par Emmanuel Macron et Angela Merkel au sommet de Meseberg : celle d'un Conseil de sécurité européen.** Cette idée avancée en juin 2019, semble pour l'instant ne point progresser. C'est pour cette raison qu'un travail approfondi de réflexion d'Eurodéfense sur ce point précis pourrait être utile. Ce travail devrait à mon avis proposer des réponses aux questions suivantes :

a. **Le cadre juridique.** Deux positions s'opposent.

Les Français sont en faveur d'une **instance *ad hoc* créée en marge des traités européens** (par un traité multinational ?). La raison pour laquelle ils souhaitent installer cette instance en dehors des traités tient à leur volonté (constante) d'y inclure les Britanniques. C'est ce qu'a affirmé Emmanuel Beune dans une récente interview donnée à la revue [Politique étrangère](#). Une telle orientation n'est pas surprenante compte tenu des liens que l'industrie de défense française, mais aussi les militaires et les diplomates ont tissé des deux côtés de la Manche. Le problème est que cette position reviendrait à réintroduire le loup dans la bergerie puisque les Britanniques n'ont jamais caché leur hostilité à une « diplomatie » européenne et encore plus à une « défense

européenne ». En outre, les Britanniques sont tellement dépendants des Américains (nucléaire, renseignement, aéronavale...) qu'ils seront nécessairement sous influence.

Les Allemands ont moins affiché leurs intentions, mais il semblerait qu'ils soient en faveur de **l'utilisation des structures actuelles issues des traités**, donc à une formation restreinte au sein du Conseil européen. Dans cette perspective, il serait peut-être possible d'utiliser, ou à tout le moins de s'inspirer, du mode de gouvernance prévu par l'art. 46 du TUE pour la PESCO : les décisions se prennent au sein du Conseil, tous en sont informés, mais seuls participent aux votes les États membres participants. Une telle solution aurait plusieurs avantages : elle ne nécessiterait pas une modification des traités ; elle serait ouverte potentiellement à tous les États-membres (« inclusive ») ; et, sous réserve de purger la question de l'interprétation de l'article 48. 7, elle permettrait même de faire basculer la prise de décision à la majorité qualifiée, à condition que les participants en décident une fois pour toute à l'unanimité.

En tout état de cause, la structure de l'instance d'arbitrage proposée doit satisfaire plusieurs conditions : sa **légitimité** ne doit pas être susceptible d'être remise en question, ce qui serait le cas du Conseil européen formé les chefs d'Etat et de gouvernement, mais pas du président(e) de la Commission, tant que ses modalités de nomination/élection ne seront pas éclaircies (sptizenkandidat/listes transnationales) et encore moins du HR/VP ; cette instance doit être **pérenne** (et donc reposer sur un instrument juridique solide et pas sur un simple *gentlemen agreement* ou un MoU comme c'est le cas pour l'Initiative Européenne d'Intervention (E2I) ; elle doit **rendre publiquement compte** à une autre autorité légitime telle que le Parlement européen (ce qui n'est pas le cas du Conseil européen agissant dans le cadre de la PESCO) ; enfin, elle doit permettre une prise de **décision rapide et efficace**, ce qui est un sujet en soi.

- b. Les modalités de la prise de décisions.** C'est bien évidemment la question de la **majorité qualifiée**. Pour l'instant, et quoi qu'ils en disent, tous les États membres (y compris la France) s'opposent à un tel basculement, car ils considèrent (à tort) que ce serait une perte irréversible de souveraineté. Les États petits et moyens tels que la Belgique y sont opposés car ils ont peur de perdre leur pouvoir de veto, (cf déclaration de [Charles Michel devant l'institut Bruegel](#)) ; pouvoir de veto qu'ils peuvent monnayer vis-à-vis des puissances extérieures à l'Union. Quant aux grandes puissances européennes, telle que l'Allemagne, l'Italie ou la France, elles ont peur d'y perdre leur liberté d'action. Le problème est que l'unanimité est un pouvoir de bloquer, mais pas un pouvoir de construire. Tant que nous ne serons pas capables de trancher ce nœud gordien, ce n'est pas la peine de parler de diplomatie européenne. Autant revenir au « concert

européen ». Je ferai seulement observer que pour un Etat comme la France refuser la majorité qualifiée c'est accepter une terrible *diminutio capitis* en ramenant ses droits de vote au niveau de ceux de Malte. C'est lâcher la proie de l'indépendance pour l'ombre de la souveraineté et prendre le risque de n'avoir ni l'ombre, ni le corps.

Cette question, nous le savons bien, suscite des débats passionnés et il faut en tenir compte. C'est pour cela que l'on pourrait proposer que les décisions en matière de politique étrangère et de défense se prennent à la majorité qualifiée (90 % des décisions), à l'exception de celles qui se traduiraient par l'envoi de troupes (« opérations ayant des implications militaires » pour reprendre la terminologie des articles 41.2 et 48.7 TUE) ou par l'aide et l'assistance à des puissances étrangères, comme par exemple le don d'équipements militaires (« opérations ayant des implications dans le domaine de la défense »). Ces décisions resteraient prises à l'unanimité, ou à tout le moins avec une abstention constructive : l'Etat qui s'abstient n'y participe pas, mais ne s'y oppose pas.

- c. **Le format.** La question du format est liée à celle de la « culture stratégique ». Lors de la rédaction du Traité de Lisbonne et en particulier de la coopération structurée permanente, les rédacteurs étaient guidés par l'idée qu'il fallait réunir une « avant-garde » parmi « ceux qui veulent et ceux qui peuvent » les « *willing and able* ». Cette idée s'est révélée une erreur conceptuelle, car on peut n'être que deux et en désaccord sur tout ou presque. C'est bien le drame du « couple » franco-allemand et c'est pour cela qu'une prise de la décision à la majorité qualifiée s'impose pour en sortir. Pour cela il est important ne pas s'enfermer dans un tête-à-tête franco-allemand qui tournerait systématiquement au détriment de la France, mais d'organiser un groupe plus large, composé au minimum de l'Italie et de l'Espagne, du Portugal et du Bénélux, mais aussi de pays européens entrés plus tardivement dans l'Union tels que la Finlande ou l'Estonie.

Néanmoins, il est nécessaire pour que les décisions soient exécutées correctement, que les Etats de cet « Eurogroupe de défense » aient en partage une culture stratégique commune. Sinon, ils seront tentés de ne pas appliquer, voire de contrecarrer des décisions qu'ils n'approuvent pas. C'est là où l'E2I est intéressante. L'intention initiale était pour les généraux français de permettre à leurs homologues européens, à défaut de participer à certaines opérations extérieures françaises, d'au moins comprendre pourquoi et dans quelles conditions elles avaient été décidées (*'same picture'*). C'était également l'occasion de faire de la planification opérationnelle à froid. Accessoirement, c'était aussi une occasion pour « arrimer » les Britanniques à « l'Europe de la défense ». Sous cette dernière

réserve, l'E2I est une initiative très intéressante qui semble prospérer à bas bruits et qui revêt une importance significative dans le plan d'ensemble.

- d. **Le budget.** Cette question a pour l'instant suscité peu de questionnements. Mais il est évident que si la diplomatie commune (financée par le budget de l'Union pour ce qui est du SEAE) doit s'appuyer sur une défense commune, le financement de cette défense commune doit être mutualisé. Comme toujours : *Pecunia nervus belli*. C'est du reste ce que prévoit l'article 41 du TUE. Pour ce qui est de ces fameuses « opérations ayant des implications militaires », qui constituent l'exception à ce principe, il faudra tôt ou tard prévoir un financement commun et pas imputer les dépenses à ceux des États qui participent ('*costs lie where they fall*') ce qui suppose une révision du mécanisme Athéna, qui pourrait être effectuée dans le cadre de la mise en place de la **facilité européenne pour la paix** (hors cadre financier pluriannuel). Tout cela est en cours de négociation.
- e. **L'aval de la décision : la chaîne de commandement politico-militaire.** De ce point de vue, de gros progrès restent à faire. Il faudrait recentrer le SEAE sur les questions purement diplomatiques et laisser les affaires militaires ... aux militaires, de préférence sous l'autorité politique d'un Haut représentant défense dont le poste serait à créer.

Pour ce qui est de la chaîne de commandement militaire, il faudrait au minimum disposer d'un authentique quartier général européen pour les opérations, ce qui semble se profiler (à un rythme d'escargot), mais aussi d'une structure de planification de défense, qui pour l'instant n'est qu'embryonnaire. Cette dernière question est particulièrement complexe, car elle suppose d'articuler la planification EU avec celle de l'OTAN (NDPP) et surtout avec les planifications nationales... Cela ne servirait à rien de faire un « livre blanc de défense » européen, si ensuite on laissait le soin, sans contrôle, aux planificateurs nationaux de faire ce qu'ils veulent, comme d'habitude... C'est une entreprise aussi délicate que difficile.

Conclusion, au début de l'action il y a l'intention (Ch. De Gaulle). Est-ce que les États membres sont sérieux lorsqu'ils parlent de mettre en place une diplomatie commune et une défense commune ? Si oui, qu'ils s'en donnent les moyens et qu'ils arrêtent le bavardage stratégique. Cela supposera des sacrifices. La diplomatie commune ne sera plus celle de la France, ni celle de l'Allemagne et encore moins de l'Italie. Ce sera autre chose, différent mais assurément plus puissant que les diplomaties nationales. Sinon arrêtons de perdre notre temps. L'alternative est simple. C'est le choix qu'on fait les Britanniques : prévoyons d'ores et déjà de mettre des F 35 sur notre futur porte-avions et allons prendre nos ordres à Washington.

