

Discours

"L'Union européenne en tant qu'acteur sur la scène internationale"

Date du discours : 20-01-2005

Lieu : Centre interdisciplinaire Herzliya (Israël)

Orateur : Jean Asselborn

Domaine politique : Affaires générales et Relations extérieures

Réunion : Visite de Jean Asselborn au Proche Orient les 19 et 20 janvier

Excellences,

Mesdames, Messieurs,

On m'a chuchoté que les Israéliens nourrissaient des sentiments "contradictaires" vis-à-vis de l'Union européenne. Et que nous Européens souffririons d'un déficit en matière de "relations publiques" dans votre beau pays.

L'objet de ce discours n'est donc pas choisi sans un petit clin d'oeil de ma part: si les Israéliens nourrissent déjà des sentiments légèrement ambivalents vers l'UE en tant que telle, ceci est probablement encore plus vrai pour le rôle de l'UE sur la scène internationale.

Ce rôle de l'Europe en tant qu'acteur international est souvent ridiculisé dans la presse – ainsi on parle de "street map" pour désigner les efforts européens dans le processus de paix – allusion bien sûr à la feuille de route du Quartet.

D'autres perçoivent l'UE comme "donneur de leçons."

On se moque aussi des ambitions européennes qu'on a souvent tendance à comparer à celles des Etats-Unis et les résultats d'une telle comparaison ne sont souvent guère flatteurs....Vous connaissez comme moi la description de l'Union européenne comme "payer" plutôt que comme "player."

On se moque également de l'obsession excessive des Européens pour la recherche d'un consensus. Nos modes de prise de décision sont souvent critiqués et mal compris. Le terme de cacophonie est cité pour désigner une prise de décision souvent compliquée. On parle d'instruments souvent indéchiffrables pour les citoyens et inutilisables pour les diplomates ou autres professionnels qui devraient s'y référer...

Et puis il y a eu la division de l'Europe au moment de la crise irakienne.

Je suis d'avis que l'UE ne mérite pas cette presse négative. Et ce soir, je voudrais vous en convaincre.

L'UE a accompli des progrès considérables dans les Balkans. Elle s'engage activement en Afghanistan, ou encore dans la lutte contre le terrorisme par sa réponse aux événements du 11 septembre. Elle prend une nouvelle dimension suite à son élargissement.

Quelques chiffres sont éloquentes.

Ainsi, je voudrais noter que nous sommes de loin le premier bailleur de fonds dans les Balkans, avec plus de 7 milliards d'euros au cours de la dernière décennie, dont plus d'un demi-milliard l'année dernière pour la seule RFY et destiné majoritairement (à 60%) à réparer les dommages de guerre.

Savez-vous par ailleurs que 90% des militaires déployés en Afghanistan dans le cadre de l'Isaf ont un passeport européen?

Et saviez-vous qu'actuellement, l'Union et ses pays membres fournissent 60% des moyens de la coopération internationale au développement, et sont de loin le premier fournisseur d'aide humanitaire et d'urgence, comme l'a encore démontré la réponse de l'UE à la tragédie du tsunami?

Il y a donc un fait undéniable: l'UE est devenue un acteur global et notre présence est ressentie dans le monde entier. L'UE n'est cependant pas une grande puissance comme une autre. En effet, un demi-siècle de construction européenne a donné naissance à une Union profondément originale, fondée sur une volonté partagée des nations qui la composent. Elle n'a pas l'ambition de devenir un Etat, elle a son propre modèle de coopération qui commence, d'ailleurs, à faire des émules dans le monde.

Dès lors, le rôle de l'UE est nécessairement un rôle distinct et différencié. Il s'exprimera inévitablement par une multitude de voix, mais il faut transformer cette multitude à notre avantage. L'UE ne subit pas la diversité, elle l'assume pleinement.

L'Europe que nous aspirons à ériger ne sera pas une Europe-puissance qui chercherait à imposer une quelconque hégémonie. Notre aspiration et notre vision est celle d'une Europe-partenaire, non pas observateur d'un monde en mutation, mais acteur engagé sur la scène internationale.

J'ai parlé d'une cacophonie de voix. En réalité, une majorité d'européens partagent une même aspiration: réaliser une Europe fondée sur l'équilibre entre unité et diversité, entre fédéralisme et souveraineté nationale, entre progrès économique et justice sociale. Une Europe finalement qui s'agrandit sans défaire les acquis de 50 ans de solidarité concrète et d'intégrations successives et qui tisse des liens de coopération étroite et mutuellement profitable avec ses partenaires d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine.

Ce n'est pas par hasard que la politique étrangère et de sécurité dont cette Europe s'est dotée est appelée "commune" et non pas "unique." En effet, les 25 Etats souverains qui la composent conservent un rôle et une visibilité propres sur la scène internationale.

Ceci est une des raisons, mais ce n'est pas la seule, pour lesquelles l'action extérieure de l'UE est parfois difficile à percevoir.

En effet, il faut également souligner que la définition de l'action extérieure de l'UE dépasse clairement le seul concept de politique étrangère au sens classique. Elle est plutôt composée d'un bouquet d'actions et de politiques ciblées. C'est ce qui la rend complexe, mais en cela réside aussi son atout majeur.

La spécificité de l'action extérieure de l'UE ne saurait se comprendre sans référence à l'histoire de sa genèse.

En 50 années, la construction européenne a accompli des choses remarquables pour les citoyens de notre continent. Elle a permis la modernisation et la croissance de l'économie européenne après les ravages de la guerre. En matière politique, elle a contribué à consolider la démocratie dans des pays qui avaient connu la dictature. Elle a créé un pôle de stabilité, de liberté et surtout de paix, rencontrant ainsi les aspirations premières de toute société organisée.

Le marché unique et la monnaie commune ont jeté les bases d'une économie intégrée et performante qui, avec près de 500 millions d'habitants, représente de loin le premier marché mondial en termes de consommateurs, deux fois plus que les Etats-Unis, 4 fois plus que le Japon, et l'Europe des 25 est déjà aujourd'hui le premier exportateur de biens industriels et de services, représentant à elle seule 20% des exportations mondiales.

Les Européens ont pris graduellement conscience que le succès de l'intégration ne serait pas complet sans les moyens de préserver ces acquis et de rehausser le profil de leur modèle dans le monde, en devenant un acteur politique engagé et crédible sur la scène internationale.

Ce souci explique les progrès successifs accomplis dans la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), à même de défendre les intérêts et les valeurs de l'Europe.

Afin de pouvoir mesurer toute l'ampleur du chemin parcouru, il convient de revenir brièvement un pas en arrière. Certes, les Etats membres s'efforçaient depuis 1970 de se concerter sur les grands problèmes de politique internationale, dans le cadre de la Coopération politique européenne, mais l'expression de "politique étrangère commune" n'a fait son apparition que dans le traité de Maastricht, soit plus de 40 ans après le début de la construction européenne, permettant dès ce moment à l'Union de faire entendre sa voix sur la scène internationale.

L'éclatement de la Yougoslavie dans des conditions tragiques a mis en évidence la nécessité pour l'Union d'être en mesure de réagir et de prévenir, plutôt que d'être cantonnée au rôle du

spectateur, obligée de limiter son engagement à des déclarations et de réserver son action concrète à la réparation des conséquences, notamment humanitaires, des conflits.

Depuis les réformes introduites par le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en mai 1999, l'Union européenne dispose des moyens pour se préoccuper de l'ensemble des questions relatives à sa sécurité, en plaçant l'accent sur la prévention des conflits et la gestion des crises, y compris le rétablissement de la paix. En outre, le traité prévoit la mise en place d'un Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, fonction à laquelle a été nommé Javier Solana, dont vous avez sûrement entendu parler.

Ces arrangements ont permis l'envoi d'une première mission de police en Bosnie-Herzégovine en 2002, suivie de la première opération militaire de gestion de crise de l'UE, consistant en la reprise de la mission Amberfox de l'OTAN en Ancienne République Yougoslave de Macédoine (l'ARYM). Une mission européenne de gestion de crises à caractère civil et militaire, l'opération ALTHEA en Bosnie-Herzégovine, a débuté le 2 décembre 2004.

Le traité d'Amsterdam ne s'est cependant pas limité à la gestion de crises extérieures, mais vise également le noyau dur d'une politique de sécurité.

En effet, l'article 17 du traité d'Amsterdam ouvre un vaste chantier d'avenir en fournissant la base d'une évolution potentiellement considérable : "la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi."

La défense des pays européens pourrait donc un jour être réorganisée et mise au service de notre politique commune, le tout, en bonne intelligence et synergie avec la stratégie et les capacités de l'OTAN, qu'il s'agit, ni de dédoubler, ni de rendre désuètes.

Nous n'en sommes pas encore là. Mais il est clair qu'un processus graduel de renforcement de l'action extérieure de l'Union est en cours.

Un des éléments qualitatifs clés en la matière est la définition de l'ambition de l'Union européenne en termes de réponse rapide, c'est-à-dire la mise en avant du concept des groupements tactiques. Il faudra aussi poursuivre la coordination des relations des différents Etats membres avec l'Agence européenne de Défense nouvellement créée, qui vise à améliorer les capacités de défense de l'Union européenne et contribue au développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

Cependant, notre action extérieure ne se définira pas en premier lieu par ses composantes militaires. Le projet européen en soi est la plus vaste initiative de paix et de stabilité jamais lancée: avec l'élargissement de l'Union, nous avons franchi une véritable échéance historique. Cette victoire pour l'Europe, nous devons l'offrir en partage.

La déclaration de Robert Schuman, tout comme le préambule du premier traité européen, énonçait déjà cette dimension visionnaire de l'entreprise européenne. La fusion des intérêts économiques devait fonder "les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes, et jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé."

Il faut d'ailleurs souligner que la sécurité, au sens étroitement militaire du terme, n'est probablement pas, aux yeux des citoyens européens, le premier défi à relever par l'Union. En effet, selon moi, ceux-ci comptent particulièrement sur l'Union pour relever les défis liés à la mondialisation.

Fidèle à ses traditions pluralistes et sociales, l'Europe se doit d'être le catalyseur d'une mondialisation maîtrisée. Je voudrais vous faire prendre conscience que notre Europe est plus qu'un bloc commercial ou politico-militaire. C'est une communauté de valeurs.

Notre sensibilité pour la dégradation de l'environnement et notre engagement pour un développement durable font partie inhérente des réflexes d'un nombre croissant d'Européens, conscients qu'ils doivent s'accommoder de ressources naturelles limitées. En même temps le réflexe solidaire de l'Europe nous amène à venir en aide aux plus pauvres à travers une coopération déjà ancienne, mais persévérante qui, depuis les conventions de Yaoundé, de Lomé et désormais de Cotonou, nous lie à nos partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et témoigne de notre volonté de rechercher, ensemble avec eux, un développement plus juste et plus harmonieux.

La diversité des dimensions de l'action extérieure de l'Union européenne trouve sa pleine expression dans la stratégie européenne de sécurité, document adopté il y a un peu plus d'un an et qui constitue la trame dans laquelle s'inscrit l'action extérieure de l'Union.

Elle énonce notamment les objectifs de l'Union : un monde plus stable, plus prospère, plus respectueux des droits de l'homme. Ces objectifs inspirent toute l'action extérieure de l'Union.

Une des orientations essentielles de cette stratégie est la priorité accordée au multilatéralisme. L'Union européenne voit dans le système multilatéral le moyen privilégié d'atteindre les objectifs ambitieux qui sont les siens. C'est pourquoi elle continuera à soutenir l'action des Nations Unies dans les divers conflits auquel notre monde doit faire face.

La stratégie énonce également que sécurité et stabilité ne peuvent pas être définies uniquement en termes militaires, mais que les questions sécuritaires doivent être appréhendées dans un contexte plus vaste. Les programmes d'assistance technique, de partenariat, de coopération au développement que ce soit dans les Balkans, en Afghanistan, en Afrique ou ailleurs, contribuent donc à renforcer la paix et la stabilité pour tous les citoyens de ce monde.

Ces exemples illustrent le fait que, pour réaliser les objectifs ambitieux de notre stratégie, nous disposons d'un large éventail d'instruments très différenciés qui peuvent être mis au service de notre action extérieure. Je pense évidemment aux instruments que sont la politique commerciale commune, la politique de coopération au développement, l'aide humanitaire, domaines qui sont aussi des politiques communautaires dans lesquelles la Commission joue un rôle de première importance, pour lesquels elle dispose d'un droit d'initiative, des budgets conséquents et des moyens d'exécution adaptés.

Quant au Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, il assiste le Conseil dans ses tâches en contribuant notamment à la formulation, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des décisions politiques. Il peut également conduire, au nom du Conseil et à la demande de la Présidence, le dialogue politique avec des tiers. Parmi les instruments à disposition de la PESC, je voudrais relever plus particulièrement les stratégies communes (actuellement au nombre de deux, à l'égard de la Russie, et de la région méditerranéenne et imposant des obligations à tous les partenaires), les positions communes pour des questions particulières et qui exigent que les Etats membres accordent leurs approches nationales conformément à la position arrêtée en commun, ou encore les actions communes pour des situations exigeant une action opérationnelle de la part des Etats membres.

Ces différents outils nous permettent de moduler notre approche, selon le type de défi auquel nous devons répondre, et de nuancer nos initiatives afin de garantir leur efficacité. Mais, vous en conviendrez: le nombre élevé d'intervenants et d'instruments ne facilite pas forcément, ni la prise de décision, ni une communication aisée de notre approche.

Evidemment, les meilleurs outils du monde resteront inefficaces si les Etats membres n'arrivent pas à mieux faire converger leurs positions. A quoi peut en effet servir, par exemple, un représentant unique s'il n'a pas de message commun à délivrer? A quoi servent des moyens budgétaires s'il n'y a pas d'accord sur leur utilisation?

Le traité d'Amsterdam impose en la matière des obligations très claires aux Etats membres. Je citerai l'exemple de son article 19: "les Etats membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions communes". Et "les Etats membres qui sont aussi membres du Conseil de Sécurité des Nations-Unies se concerteront et tiendront les autres Etats membres pleinement informés. Les Etats membres qui sont membres permanents du Conseil de Sécurité veilleront dans l'exercice de leurs fonctions à défendre les positions et les intérêts de l'Union."

Il n'en demeure pas moins que le traité ne saurait empêcher des désaccords profonds entre les Etats membres, comme l'a par exemple montré la crise irakienne.

Indépendamment des divergences, ou plus encore à cause de celles-ci, l'Union a choisi de renforcer le fonctionnement et les instruments de sa politique extérieure commune et a franchi un

pas important en cette direction par l'élaboration du traité constitutionnel, dont nous espérons la ratification par tous les Etats membres.

L'innovation la plus fondamentale introduite par le traité constitutionnel est la création d'une fonction de ministre des affaires étrangères européen. Celui-ci ne fera pas disparaître les ministres des Etats membres, mais renforcera la visibilité et l'unité d'action de l'Union européenne dans ses relations extérieures.

Ajoutons, pour être complet, qu'un autre moyen important pour mieux faire converger les positions des uns et des autres pourrait être la mise en oeuvre d'un service diplomatique européen, dont il conviendra cependant encore de peaufiner les détails. Cette diplomatie européenne pourrait se construire à partir d'une administration, au sein de laquelle se retrouveraient tant des fonctionnaires des institutions communautaires que des fonctionnaires nationaux.

L'Europe est donc un acteur. Un acteur qui se renforce de jour en jour et dont l'action est importante également pour tous ses voisins, y compris Israël.

En effet, les Européens ne sauraient se désintéresser de nombre de questions de sécurité qui touchent directement à la stabilité des régions voisines de l'Europe élargie. L'Europe à 25 doit s'acquitter d'une responsabilité stratégique à la mesure de sa nouvelle puissance et des intérêts de sécurité de plus en plus larges des Etats membres.

Ainsi, par exemple, une course aux armements de destruction massive entre un certain nombre de pays, combinée à la prolifération des technologies balistiques, particulièrement au Moyen-Orient, posent un grave danger pour l'Europe.

L'objectif stratégique pour l'Europe est d'étendre la zone de sécurité à la périphérie de l'Europe, et notamment au pourtour de la Méditerranée. Un des moyens les plus importants à la disposition de l'UE dans ce contexte est le processus de Barcelone, dit Euromed. Il s'agit là d'une des rares enceintes où se côtoient Israël et ses voisins.

Ce processus est susceptible d'acquérir une importance renouvelée à ce moment d'espoir pour le Moyen-Orient. La transition démocratique dans les Territoires palestiniens, les engagements pris en matière de sécurité et l'annonce du retrait israélien de la bande de Gaza, peuvent marquer le début d'un processus positif qui permettrait de sortir de la spirale – apparemment sans fin – de la violence. La réalisation de ce potentiel suppose un engagement constant, non seulement des parties en présence, mais également de l'ensemble des membres de la communauté internationale, au premier rang desquels figurent les membres du Quartet, au sein duquel l'UE oeuvre activement.

L'Irak restera lui aussi au centre des préoccupations. Il s'agira de poursuivre le processus d'approfondissement des relations entre l'UE et ce pays. Les élections législatives, prévues ce 30

janvier, marqueront – je l'espère – un pas décisif vers la stabilisation à laquelle l'UE entend contribuer activement.

Il importera également d'être attentifs à la situation en Iran, qui met en cause des objectifs fondamentaux de la politique extérieure de l'Union, à savoir la protection des droits de l'homme et la lutte contre la prolifération nucléaire.

Enfin, la politique de voisinage que l'Europe s'est engagée à mener tant dans le cadre de sa politique euro-méditerranéenne - par les accords d'association notamment et son projet d'établissement d'une zone de libre échange euro-méditerranéenne d'ici 2010 - que dans ses relations avec la Russie et les pays des Balkans, documente notre volonté de construire une vaste zone de stabilité politique et économique partagée. Toutefois, la collaboration entre l'Europe et ses partenaires ne saurait être exclusivement politique et économique. En même temps, nous devons nous lancer dans un programme de dialogue culturel, destiné à écarter toutes les hypothèses d'affrontement entre les civilisations. Pour la Méditerranée, la Fondation euro-méditerranéenne, qui aura son siège à Alexandrie, pourra jouer un tel rôle moteur dans ce contexte.

Ce rôle grandissant de l'Europe devrait conduire tout naturellement à un partenariat plus équilibré avec l'Amérique. A cet égard, l'ambition de l'Union ne peut pas être d'affaiblir, ni son principal allié, ni la relation transatlantique, dont le caractère irremplaçable est souligné par la stratégie de sécurité. En un mot: il ne sera pas question de "moins d'Amérique" mais de "plus d'Europe", tirant avantage de la complémentarité qui découle des atouts et faiblesses respectives ainsi que de leurs spécificités historiques, culturelles et institutionnelles.

Dans ce cadre, je recuse tout haut la simplification selon laquelle l'Europe prend le parti des Palestiniens et les Etats-Unis celui des Israéliens.

Le soutien de l'UE à un État palestinien viable s'ancre notamment dans la conviction que le développement de la région est crucial pour Israël, non seulement pour sa prospérité, mais aussi pour sa sécurité, car un pays entouré de voisins peu développés ne saurait être florissant. Je pense d'ailleurs qu'il y a une unité d'approche entre les Etats-Unis et l'UE en ce qui concerne les paramètres pour une paix durable au Moyen-Orient. Dans ce contexte, nous nous réjouissons de l'engagement actuel des Etats-Unis, tout en étant conscients des difficultés qui sont devant nous.

Israël est pour l'Europe un ami et un partenaire important. Nos relations reposent sur des assises solides. Des liens historiques et culturels nous unissent. Une nouvelle étape dans nos relations a été franchie en décembre dernier avec l'adoption d'un plan d'action UE-Israël dans le cadre de la Politique européenne de voisinage. Ce plan d'action, basé sur l'accord d'association entré en vigueur en 2000, vise à renforcer encore nos relations politiques, sécuritaires, économiques, scientifiques et culturelles. Je suis persuadé que sur cette base, nous saurons dans les mois et années à venir, nous rapprocher encore davantage.

L'Europe souhaite qu'Israël puisse tabler sur un avenir prospère et sûr, dans la paix et la coopération avec ses voisins. L'intégration européenne montre que le compromis et la réconciliation sont possibles après des générations de préjugés, de guerre et de souffrances.

Je vous remercie de votre attention.