

## Allocution de Javier Solana devant le groupe de travail sur l'action extérieure de la Convention européenne (Bruxelles, 15 octobre 2002)

**Légende:** Allocution de Javier Solana, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE, prononcée devant le groupe de travail sur l'action extérieure de la Convention, le 15 octobre 2002. Dans son intervention, il explique en quoi consiste sa mission, fait part des enseignements tirés de son expérience et formule des propositions pour une politique étrangère plus efficace.

**Source:** PRESS OFFICE/ NEWSROOM. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Conseil de l'Union européenne, [08.04.2003]. Press Release S 186/02. Disponible sur <http://ue.eu.int/newsroom/main.cfm?LANG=2>.

**Copyright:** (c) Union européenne, 1995-2012

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/allocution\\_de\\_javier\\_solana\\_devant\\_le\\_groupe\\_de\\_travail\\_sur\\_l\\_action\\_exterieure\\_de\\_la\\_convencion\\_europeenne\\_bruelles\\_15\\_octobre\\_2002-fr-7231e991-2f8d-41e9-977a-d32e714c3be9.html](http://www.cvce.eu/obj/allocution_de_javier_solana_devant_le_groupe_de_travail_sur_l_action_exterieure_de_la_convencion_europeenne_bruelles_15_octobre_2002-fr-7231e991-2f8d-41e9-977a-d32e714c3be9.html)

**Date de dernière mise à jour:** 21/10/2012

## Allocution de M. Javier Solana, Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, prononcée devant le groupe de travail sur l'action extérieure de la Convention, le 15 octobre 2002

### Introduction

C'est un très grand plaisir pour moi d'être parmi vous aujourd'hui. Permettez-moi de commencer par des excuses pour avoir changé la date de cette rencontre en raison d'un voyage imprévu au Moyen-Orient. Avec tous ces amis autour de la table, je me sens dans un cadre familial. Et puisque nous sommes entre amis, je compte tenir un langage franc et direct.

Quand j'ai été nommé Haut Représentant, il y a trois ans, c'était à la suite d'un constat de faiblesse à propos de la politique extérieure de l'Union européenne. L'UE avait enregistré de bons résultats pour nombre de volets économiques des relations extérieures: dans le domaine du commerce, dans celui de l'aide, etc. La faiblesse qu'avaient constatée nos chefs d'État et de gouvernement était de nature politique. Ma mission n'était pas de reprendre une partie des tâches déjà assumées par d'autres, mais d'apporter quelque chose de nouveau, quelque chose en plus. Il m'était demandé d'assurer de la cohérence, de la visibilité et une dimension proprement politique à l'action que nous menions dans le domaine de la politique étrangère. C'est dans cette optique que j'ai abordé mon travail et c'est en ayant ces considérations à l'esprit que je souhaite aujourd'hui m'adresser à vous.

Permettez-moi de dire, tout d'abord, que tout au long de cette période j'ai travaillé en étroite collaboration et en parfait accord avec Chris Patten et que je m'associe pleinement aux grandes lignes de l'exposé qu'il a présenté devant cette Convention.

Cette intervention liminaire s'articulera autour de trois éléments principaux:

1. j'essaierai de faire **comprendre en quoi consiste mon travail**, en citant comme exemples certaines des questions qui ont occupé une place majeure dans mon mandat jusqu'à ce jour;
2. je vous ferai part des **enseignements tirés de cette expérience**, en mettant en évidence les insuffisances auxquelles il convient, à mon sens, de remédier (sans que cela se fasse nécessairement au niveau du traité);
3. je formulerai quelques **propositions quant à la voie à suivre**, afin d'améliorer les résultats d'ensemble de l'action extérieure de l'UE.

### I. Le travail et la fonction du Haut Représentant

#### a) Les Balkans

J'ai consacré aux Balkans beaucoup de temps et d'efforts, et cela, à juste titre. Les Balkans sont notre "arrière-cour", nos voisins. La disparition de la guerre et des troubles au profit de la paix et de la stabilité dans cette région a des conséquences très directes et immédiates sur la vie des citoyens de l'Union. Il reste encore beaucoup à faire, mais les avancées réalisées ces dernières années sont immenses. Nos amis et alliés américains continuent de fournir une contribution importante, mais l'évolution vers une "européanisation" de la diplomatie dans les Balkans est indéniable. Si Dayton a servi, par le passé, de lieu de réunion et de modèle, c'est aujourd'hui au tour d'Ohrid. La présence d'une personnalité politique européenne, investie de l'autorité de l'Union et de ses États membres et libérée du carcan des six mois, a constitué un atout majeur à cet égard.

Laissez-moi vous expliquer un peu plus en détail comment de tels progrès ont pu être réalisés:

- J'ai travaillé en étroite collaboration avec Chris Patten à la consolidation de la stabilité et à la promotion des réformes partout dans les Balkans. Je me suis rendu trente-sept fois dans cette région. S'il reste encore beaucoup à faire, il est indubitable que la région se porte mieux aujourd'hui qu'il y a trois ans.
- Ensemble, nous avons aidé le peuple yougoslave à mettre fin à l'ère Milosevic en organisant un soutien

international massif en faveur de la société civile et des médias de Serbie.

- Avec George Robertson, nous avons stabilisé le sud de la Serbie à un moment de très forte tension.
- L'an dernier, nous avons aidé la Macédoine à éviter le désastre d'une guerre civile qui menaçait d'éclater. L'Accord d'Ohrid constitue désormais la base des nouvelles relations entre Slaves et Albanais.
- Dans le domaine de la prévention des conflits, je citerai à titre d'exemple notre intervention dans la négociation d'un accord entre la Serbie et le Monténégro relatif à de nouveaux arrangements constitutionnels.
- En Bosnie-Herzégovine, une région qui demeure fragile, l'UE est sur le point de prendre la relève des Nations unies dans une mission de police tout à fait essentielle. La Mission de police de l'Union européenne se compose de policiers des États membres (ainsi que de pays tiers) et constitue une illustration très concrète des nouvelles responsabilités importantes qu'assume l'Union européenne.
- A côté des ambassades des États membres et des délégations de la Commission, nous avons mis en place dans la région un remarquable réseau d'envoyés ou de représentants spéciaux de l'Union européenne : Alexis Brouhns dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (avec la vaste mission de poursuivre l'excellent travail réalisé par François Léotard et par Alain Le Roy) ; Lord Ashdown en Bosnie-Herzégovine ; Erhard Busek dans le cadre du Pacte de stabilité ; sans oublier Michael Steiner au Kosovo, qui, tout en remplissant son mandat des Nations unies, reste un diplomate européen de premier plan.
- La présence de ces hommes sur place – et les relations étroites qu'ils entretiennent avec mon cabinet – permettent d'assurer un suivi permanent de la situation locale et une alerte précoce en temps réel en cas de crise imminente et d'apporter une solution aux problèmes politiques au jour le jour.

## **b) Le Moyen-Orient**

Au Moyen-Orient, nos résultats ont été plus modestes, pour des raisons évidentes, mais, en ce qui concerne notre présence, notre visibilité et notre participation, ils sont très importants. Il arrive parfois que l'évolution sur le terrain et la dynamique du processus de paix soient décourageantes – comme c'est le cas actuellement. Mais, il n'y a pas si longtemps, l'UE ne disposait même pas d'une place à la table principale des négociations, en dépit de notre contribution très substantielle sous forme d'assistance économique et financière. Désormais, nous sommes un acteur de poids, même s'il est vrai que toute solution durable suppose encore l'engagement sans réserve des États-Unis.

D'un point de vue politique, l'UE a vu son rôle profondément revalorisé dans la région:

- Le Conseil européen m'a désigné, en ma qualité de Haut Représentant, pour me rendre au Sommet de Sharm-el-Sheik avec le statut de participant à part entière.
- L'UE a bénéficié d'une présence forte et continue à travers ma participation à la Commission Mitchell qui a été créée par la suite.
- Nous avons appelé sans relâche à la mise en place d'une coordination au sein d'un "quatuor" comprenant les États-Unis, les Nations unies, la Russie et l'UE (dispositif qui constitue d'ailleurs, à l'heure actuelle, le principal instrument du processus de paix).
- Je me rends dans la région, presque tous les mois. J'y entretiens des relations personnelles très étroites avec tous les responsables. Le rôle de l'UE n'y est pas simplement apprécié: il fait l'objet d'une véritable demande.
- Grâce à l'infatigable travail de Miguel Moratinos sur le terrain, il nous a été donné de participer à certains des processus et des crises les plus sensibles qui aient eu lieu au cours de ces derniers mois: de la crise de la Nativité à la réforme de l'appareil de sécurité de l'Autorité palestinienne; de la récente déclaration du Fatah,

annonçant la fin de l'Intifada militaire, au différend sur les eaux du Hasbani. Nous intervenons discrètement, loin des projecteurs, en donnant des conseils politiques et en apportant des contributions émanant d'authentiques spécialistes.

\* \* \* \*

La création du poste de Haut Représentant a été synonyme de valeur ajoutée au-delà de ces deux grands théâtres régionaux. Dans ses relations avec les Nations unies, l'UE a gagné en visibilité et en crédit, elle s'est dotée d'un canal de liaison politique permanent grâce à mes apparitions devant le Conseil de sécurité (innovation radicale qui, j'ai le plaisir de vous l'annoncer, est désormais devenue annuelle) et aux contacts que j'entretiens avec le Secrétaire général. J'ai maintenu des contacts étroits avec les présidences successives des pays du G8 et j'ai contribué à renforcer le poids de l'UE dans cette enceinte. Enfin, je n'épargne aucun effort pour essayer de rehausser l'image et renforcer l'influence de l'UE dans les autres régions du monde. Avec mes interlocuteurs aux États-Unis, j'ai eu des relations de travail excellentes, fondées sur la confiance, sur des contacts fréquents et sur la volonté partagée de tisser des relations plus étroites entre l'UE et les États-Unis. De même, j'ai œuvré avec détermination pour développer un dialogue politique – au sens fort du terme – avec nos partenaires en Russie, en Chine, en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

Comme vous le savez, j'ai aussi consacré beaucoup de temps et d'énergie à mettre sur pied l'**infrastructure** nécessaire à **une politique extérieure efficace** au niveau de l'UE. La plupart des éléments sont désormais en place : une Unité politique, un Centre de situation, un embryon de capacité de renseignement européenne, un État-major, un Comité militaire ainsi qu'un Comité politique et de sécurité. Tous ces éléments ont contribué à créer une culture nouvelle de **formulation de la politique étrangère en temps réel**.

Tous ces exemples montrent clairement que **la création du poste de Haut Représentant a réellement comblé un vide en matière d'action et de présence politiques et qu'elle a conféré de la valeur ajoutée à l'action extérieure de l'UE**.

## II. Les enseignements

Quels sont les enseignements que je tire de l'expérience de ces trois dernières années ?

1. L'exigence préalable d'une **volonté politique**. Des structures efficaces, l'accès à des ressources adéquates, la clarté dans le jeu institutionnel sont de peu de poids en l'absence d'une véritable volonté politique de la part de nos États membres. La valeur ajoutée du poste de Haut Représentant est accentuée lorsque la volonté politique de nos États membres se concentre sur les mêmes objectifs et s'exprime avec clarté. Des progrès ont été réalisés à cet égard, mais il est possible d'aller plus loin. Cela signifie qu'il faut redoubler nos efforts pour parvenir à des positions communes dans l'UE, même si, parfois, les points de départ sont divergents, et qu'il faut être davantage disposé à mobiliser les ressources nationales au service de la poursuite des objectifs de l'UE.

2. L'importance de la **continuité**. La politique étrangère, en particulier la gestion des crises, reste fondée sur les relations personnelles et sur la confiance. Tout cela ne se construit qu'à travers les contacts personnels (qui ne peuvent changer tous les six mois). C'est particulièrement vrai des relations avec nos amis d'outre-Atlantique. J'ai toujours eu des relations de travail excellentes avec les présidences successives – et la présidence actuelle est loin de déroger à la règle. Mais notre système de représentation extérieure, avec sans cesse d'autres visages, avec son inflation d'acteurs et avec, parfois, des changements de priorités, n'est absolument plus adapté au monde d'aujourd'hui ni à notre ambition de devenir un acteur respecté sur la scène internationale.

3. **La nécessité de pouvoir réagir rapidement**. Les travaux de la PESC étaient jadis rythmés par les réunions mensuelles des ministres des affaires étrangères. Mais la gestion des crises au XXI<sup>e</sup> siècle exige des réactions en temps réel, de la rapidité dans les contacts et dans la coordination ainsi que la capacité de déployer des ressources d'une manière flexible et rapide.

4. La nécessité d'une **répartition des tâches claire** dans la prise des décisions et dans leur mise en œuvre. La structure de la politique extérieure de l'UE est nécessairement complexe. Nous ne pouvons donc réussir que si le Conseil délègue clairement des responsabilités et qu'une coordination interne efficace est assurée. La Commission et le Haut Représentant ont des attributions distinctes: la fusion de ces fonctions entraînerait, à mon sens, plus de confusion que de synergies. Chris et moi-même avons montré qu'une coopération et un partenariat étroits peuvent donner des résultats – et en donnent effectivement.

5. **Cohérence et solidarité entre États membres.** Que ce soit à propos des Balkans ou du Moyen-Orient, les positions se sont considérablement rapprochées au cours de ces dernières années (il suffit de comparer la situation actuelle avec celle du début des années 1990 !) Mais il n'en va pas ainsi dans tous les domaines. En dernière analyse, nous ne pourrions faire preuve d'efficacité en tant qu'acteur sur le plan mondial que si les États membres sont disposés à échanger leurs analyses et à fixer des priorités communes. Cette efficacité dépend également de leur volonté d'agir ensemble et, surtout, d'opérer une répartition équitable des charges. La répartition des charges peut prendre différentes formes : les États membres qui ne seraient pas en mesure de fournir des capacités militaires importantes peuvent néanmoins apporter une contribution précieuse dans le domaine du financement, des réfugiés ou de l'aide au développement.

6. **Des États disposés à traiter les questions sensibles dans le cadre de l'UE.** Pour des raisons d'ordre historique compréhensibles, certaines questions touchant à la sécurité et à la défense ou au financement ne sont guère abordées dans les discussions que nous avons avec les pays tiers. Il faut trouver un moyen de surmonter ce problème ; il n'est absolument pas possible de mettre en place (en tant qu'UE) un partenariat politique sérieux avec les États-Unis sans discuter de ces sujets.

7. Une **coordination avec les partenaires et les acteurs internationaux qui fonctionne bien** est une autre condition de notre succès. J'ai consacré une grande partie de mon activité, ces dernières années, à harmoniser les points de vue avec les États-Unis, la Russie, l'OTAN, l'OSCE, etc. Dans les situations de crise, des politiques cohérentes de la part de la communauté internationale peuvent avoir raison d'un obstructionnisme d'origine locale. Sinon, les parties récalcitrantes n'ont aucun scrupule à exploiter sur le terrain les divisions au sein de la communauté internationale. D'une façon plus générale, nous devons essayer de trouver une formule plus fructueuse pour nos contacts avec les pays tiers. Actuellement, une trop grande partie de notre politique extérieure est prisonnière d'un cadre rigide de réunions rituelles, dont certaines sont dépourvues de toute substance.

\* \* \* \* \*

### III. La voie à suivre : propositions pour une politique étrangère plus efficace

Au cours des trois dernières années, j'ai évité d'intervenir dans le débat sur la structure institutionnelle. Au lieu de cela, je me suis attaché à remplir ma mission, à l'intérieur du cadre institutionnel qui est le nôtre. C'est à vous (en tant que Convention) et ultérieurement aux représentants des États dans la future CIG de décider de la forme à donner aux traités et aux institutions.

Je souhaiterais, cependant, soumettre quelques idées à votre réflexion. Elles sont inspirées par le souci de surmonter des obstacles qui n'ont pas lieu d'être et qui empêchent de progresser vers une action extérieure plus efficace. Parmi les améliorations que je propose, certaines pourraient s'inscrire dans le cadre actuel, d'autres nécessiteront des modifications du traité.

1. **Représentation : le Conseil devrait déléguer la représentation extérieure au Haut Représentant**, le cas échéant en collaboration avec le Commissaire chargé des relations extérieures.

2. **Initiative : le Haut Représentant devrait se voir accorder un droit de proposition à part entière.** Ces propositions, en particulier dans le cadre de la gestion des crises, devraient couvrir la possibilité et la capacité de mobiliser toute la gamme des instruments dont disposent la Communauté et les États membres, de l'aide humanitaire à la police, de l'observation des élections aux ressources militaires. Diverses raisons plaident en faveur d'un recours accru à des propositions conjointes du Haut Représentant et de la

Commission.

**3. Présidence du Conseil : il faut que le Conseil "Relations extérieures" dispose d'une présidence permanente.** Nombre d'objectifs relevant des propositions des points 1 et 2 ci-dessus pourraient être atteints si – comme cela a souvent été proposé – le Haut Représentant devait être désigné pour assurer cette présidence permanente. Cela simplifierait considérablement le fonctionnement de la représentation extérieure et cela impliquerait nécessairement un droit d'initiative ou de proposition, sans préjudice de la fonction d'organisation et de direction des travaux du Conseil. Qui plus est, cela assurerait en fait (sinon en droit) une meilleure planification et davantage de cohérence dans la préparation des initiatives politiques, y compris quand il s'agit de mobiliser les moyens et les ressources des États membres et de la Commission.

**4. Vote : l'unanimité à 25 membres (voire davantage) sur la moindre question relevant de la PESC rendra les prises de décision très difficiles.** Il nous faut réfléchir très sérieusement à la façon d'étendre les possibilités actuelles de vote à la majorité, tout en prenant pleinement en compte les intérêts et la situation particulière de chaque État membre. Nous devrions aussi nous pencher sur la question de l'abstention constructive et de la coopération renforcée.

**5. Ressources diplomatiques.** La mise en commun pragmatique des ressources devrait nous permettre de faire un meilleur usage de vastes ressources disponibles (ministères des affaires étrangères nationaux, ambassades des États membres, services et délégations de la Commission) pour atteindre les objectifs globaux de la politique étrangère de l'Europe. Il est apparu que l'unité politique est non seulement un instrument utile en temps (*sic*) que tel, mais qu'elle constitue aussi un lien ou un pont essentiel entre les États membres, le Conseil et le Haut Représentant. La réunion d'éminents diplomates nationaux détachés par leur capitale et de fonctionnaires permanents du secrétariat général du Conseil et de la Commission est une occasion inestimable pour échanger des idées et des informations et pour établir des relations de confiance. Pareille mise en commun pragmatique des ressources crée les conditions pour la création d'un "ministère européen des affaires étrangères" à un rythme et selon des modalités qui conviennent aux États membres.

\* \* \* \* \*

**Je terminerai en disant que nous devons nous pencher sérieusement sur le problème global des questions de nature budgétaire dans ce domaine.** Il doit être possible de garantir davantage de cohérence entre les discours et les faits, entre les moyens et les ambitions. Vous aurez l'occasion de traiter cet aspect des choses plus en détail, quand vous rencontrerez Pierre de Boissieu cet après-midi.

Permettez-moi, en attendant, d'esquisser trois séries de problèmes distincts que je vois dans ce domaine :

– **Le financement des activités de la PESC et d'éventuelles opérations militaires:**

La ligne budgétaire de la PESC pour 2002 n'est pas seulement insignifiante – elle est dérisoire: 35 millions d'euros. Prenons au hasard quelques exemples de lignes budgétaires à titre de comparaison: la Communauté dispose de 12 millions d'euros pour financer les jumelages de villes européennes, tandis que le Parlement européen prévoit de dépenser 29 millions d'euros en publications et en campagnes d'information. Il ne fait aucun doute que ces dépenses sont utiles et justifiées, mais elles mettent en évidence la modicité des ressources mises à la disposition de la PESC.

Le **financement des opérations militaires** nécessite des mécanismes et une base légale clairs et viables, qui aillent au-delà de l'imprécision des dispositions actuelles du traité. Nous ne pouvons pas nous permettre de commencer la préparation d'opérations militaires au milieu de graves dissensions internes sur les questions financières, comme cela a été le cas pour la mission de police de l'UE.

– **Il faut incontestablement des effets de synergie plus directs entre l'élaboration de la PESC et les instruments communautaires.** Il faut trouver des moyens de mobiliser rapidement des ressources financières et techniques pour contribuer à la réalisation des objectifs politiques fixés ou des actions menées au titre des différentes politiques.

La collaboration très étroite que Chris Patten et moi-même entretenons actuellement est fondée sur l'amitié et sur une alchimie personnelle, plus que sur des mécanismes institutionnels objectifs.

– **Dans le domaine de la défense, les niveaux de dépense à l'échelon national** sont (à quelques exceptions près) préoccupants. Le succès du processus d'"objectif global" que nous nous sommes fixé pour les capacités militaires en dépend, et il est loin d'être assuré. Je tenais juste à soulever cette question, qui déborde le cadre du débat qui nous occupe ici.

### **En guise de conclusion**

J'en resterai là, en espérant avoir apporté suffisamment d'éléments pour nourrir votre réflexion et enrichir votre débat.

J'ajouterai simplement deux autres remarques d'ordre général.

La première a trait à la notion de **solidarité**. Il s'agit là, selon moi, d'une notion capitale. Participer et disposer d'une voix signifie également partager la responsabilité et les charges ; cela implique de comprendre les préoccupations essentielles des autres et de respecter la lettre et l'esprit du traité.

Ma seconde remarque est inspirée par un raisonnement souvent entendu, dans ce groupe comme ailleurs, à propos des vertus de ce qu'il est convenu d'appeler la "méthode communautaire". En réalité, il n'y a pas de méthode communautaire. Les pouvoirs et les compétences des différents acteurs institutionnels (Commission, Parlement européen, Cour de justice, etc.) varient considérablement à l'intérieur du traité, et à l'intérieur de chaque "pilier".

Il est temps de comprendre que nous avons besoin d'une approche plus subtile de l'alternative "méthode communautaire contre méthode intergouvernementale". La question à laquelle nous devons répondre concerne la qualité et le degré de l'intégration ainsi que la valeur des résultats obtenus. Tout cela importe davantage que le problème de l'uniformité institutionnelle.

Si nous nous accordons tous à dire, aujourd'hui, que l'euro connaît un succès impressionnant, il nous faut aussi reconnaître que nombre d'instances qui déterminent de fait le fonctionnement de l'Union économique et monétaire (l'Eurogroupe, la Banque centrale européenne, le Comité économique et monétaire avec un président élu) ne sont pas très orthodoxes au regard du traditionnel triangle institutionnel communautaire. La monnaie unique est-elle pour autant un mauvais projet ?

Il nous faut **plus de flexibilité et d'innovation; moins de théorie et plus de pratique**. Cela vaut pour la fonction de Haut Représentant, habituellement qualifiée d'"intergouvernementale", ce qui est, selon moi, simpliste et tout à fait faux.