

Carte blanche

Faire de l'UE un véritable acteur mondial

*Par Michael Emerson, Rosa Balfour, Tim Corthaut, Jan Wouters,
Piotr Maciej Kaczynski et Thomas Renard **

La mondialisation, l'émergence des BRIC et la nouvelle multipolarité entraînent des changements fondamentaux de nature de la diplomatie au niveau international et plus encore pour les États de petite et de moyenne dimension qui constituent l'UE. Les diplomaties nationales des vingt-sept États membres connaissent aujourd'hui une obsolescence rapide tout en gaspillant de précieuses ressources, dans la mesure où elles n'ont qu'une faible, voire aucune chance de peser sérieusement sur la plupart si ce n'est sur toutes les affaires du monde. À l'inverse, l'UE, en tant qu'acteur unique, pourrait avoir un réel impact, à condition bien sûr de se comporter réellement comme tel. Les innovations du Traité de Lisbonne, avec les responsabilités élargies du Haut représentant et l'établissement du service européen de l'action extérieure (SEAE), sont intervenues juste à temps. Il s'agit maintenant de trouver comment en faire un bon usage.

Nombreux sont aujourd'hui ceux qui disent que le temps est venu, après la longue gestation du Traité de Lisbonne, pour l'UE d'entrer dans la substance de la politique étrangère, plutôt que de continuer au plan interne sur qui fait quoi. Il est évident que les questions concrètes sont pressantes, chaque mois et même chaque semaine : Cancún, le mois dernier ; Bélarus, la semaine dernière ; Tunisie, en ce moment-même... et qui sait quoi, la semaine prochaine ? Pour autant, il est trop tôt et trop facile de dire que l'ont peut remiser les questions institutionnelles pour longtemps.

Trois questions institutionnelles n'ont pas été résolues, si l'UE doit devenir d'ici 2020 ou 2030 un acteur de classe internationale en matière de politique étrangère, comme nous l'envisageons dans cet article.

Il s'agit d'abord de clarifier les dispositions du Traité de Lisbonne qui ne sont pas assez explicites sur qui doit, selon les circonstances, représenter l'UE et négocier en son nom : le Haut représentant, la Commission, les délégations ou la présidence tournante du Conseil. En particulier, dans les nombreux domaines de « compétence partagée » entre l'UE et ses États membres, subsiste une large zone grise, qui entraîne des formes de concurrence, de tensions et même des conflits interinstitutionnels, essentiellement entre la Commission et les États membres au sein du Conseil. C'est le cas actuellement concernant l'attribution de la responsabilité de négocier un nouveau traité international sur le contrôle de l'utilisation du mercure. Une grande partie de 2010 a été occupée par une dispute interinstitutionnelle sur cette question. Finalement, un compromis a pu être trouvé à la fin de l'an dernier par la Présidence belge (dont au passage nous saluons la gestion constructive et efficace des dossiers post-Lisbonne, en dépit des tactiques nihilistes déplorables de certains ministères des Affaires étrangères). Cette dispute a eu l'an dernier pour conséquence une absence d'accord sur qui devait présenter la position de l'UE à la conférence internationale de Stockholm sur le mercure, avec pour conséquence d'embarrassantes querelles intestines visibles pendant la conférence. À cela s'ajoutent des rapports presque quotidiens sur des disputes mesquines dans divers forums internationaux, impliquant la Commission, le Conseil et sa présidence et les délégations locales de l'UE. Cette sorte de désordre institutionnel doit s'arrêter. Une forme d'accord ou d'entente institutionnel doit être trouvée. Ni l'opinion publique européenne ni les partenaires de l'UE ne sont prêts à endurer ces chamailleries et l'Europe ne peut qu'y perdre.

La deuxième question, bien plus importante, concerne le statut de l'UE dans les organisations multilatérales, y compris les Nations unies, le FMI et la Banque mondiale, ainsi que d'autres organes et procédures d'exécution des traités multilatéraux. Les États membres sont en général des membres de plein droit de ces organisations, dans lesquels l'UE doit souvent se contenter d'un statut d'observateur. Elle n'est que rarement partie contractante et quelquefois complètement absente en dépit de compétences juridiques réelles. Le système de l'ONU prévoit un statut d'organisation d'intégration régionale, qui est utilisé par certains, mais de loin pas tous ces organes, pour justifier la présence de l'UE. On compte actuellement une grande collection d'institutions où le statut de l'UE n'est pas adapté au niveau de compétences réelles que ses États membres lui ont déléguées. Dans un cas important, celui de l'Assemblée générale des Nations unies, le Traité de Lisbonne a même eu un effet non intentionnel de retour en arrière : le traité confère, en fonction du niveau de la réunion, la représentation de l'UE au

président du Conseil européen, au Haut représentant ou à la délégation de l'UE, mais les règles de procédures prévoient que l'UE ne peut s'exprimer comme observateur qu'après les 192 États membres, alors qu'auparavant l'État membre de la présidence tournante s'exprimait bien plus tôt. Une proposition a été présentée pour modifier cela, mais à échouer lors de sa première discussion par l'Assemblée et devra être soumise à nouveau. Ce n'est pas, loin s'en faut, la seule anomalie. La zone euro devrait avoir un siège unique au sein du conseil d'administration du FMI et l'UE devrait, au moins, bénéficier d'un statut d'observateur au sein du conseil d'administration de la Banque mondiale. Il y a encore plein d'autres anachronismes, y compris dans des organisations sectorielles relatives au transport aérien ou maritime, où les réglementations du marché intérieur de l'UE inspirent pourtant souvent le développement du droit international. Mais il s'agit là d'un ordre du jour considérable, l'UE ayant à un titre ou un autre participé au fil du temps à 249 traités multilatéraux. Ce travail prendra sans doute une ou deux décennies, mais il doit être entrepris résolument avec l'expertise diplomatique requise, sans délai et avec le soutien entier des États membres ; un soutien qui là encore fait cruellement défaut.

Le troisième dossier est celui de la restructuration de la diplomatie européenne. Les 27 États membres disposent de 3164 missions diplomatiques, employant 93 912 personnels (dont 55 441 diplomates, soit près du double des États-Unis), pour un coût de 7 milliards 539 millions d'euros (ces chiffres ne tiennent pas compte des administrations chargées de l'aide humanitaire ni des dépenses opérationnelles). À titre de comparaison, l'UE est en train de lancer son nouveau service de l'action extérieure avec 136 délégations, 3720 personnels (dont 1643 diplomates), pour un coût de 476 millions d'euros. Les trois plus grands corps diplomatiques dans l'UE - l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni - disposent chacun d'environ 12 000 personnes. En moyenne, les États membres dépensent chaque année environ 16 euros par habitant au titre de leur corps diplomatique. Le nouveau SEAE n'en coûtera qu'un euro par personne. D'un point de vue opérationnel, on peut envisager un transfert graduel des fonctions vers le SEAE de façon à réduire les duplications et gagner en efficacité. Ces fonctions peuvent concerner la collecte d'informations politiques et économiques, les services consulaires, y compris les visas pour les pays de l'espace Schengen, les opérations humanitaires et de gestion de crises, ainsi que la co-localisation, beaucoup plus économique, de mini-ambassades avec les délégations de l'UE. Toutefois, le vrai changement touche à la nature de la nouvelle diplomatie globale, qui se manifeste de plus en plus dans une activité de régulation mondiale (commerce, marchés financiers, transport, énergie, environnement, etc.), laquelle relève des compétences de la Commission européenne plutôt que du Haut représentant. Pour ces activités, les délégations dans les plus grandes capitales devront disposer de spécialistes sectoriels, dans la mesure où ce type de sujet ne peut pas vraiment être traité par des diplomates généralistes et certainement pas 27 fois par autant d'ambassades nationales. De nombreuses missions d'États membres dans de petits États partenaires, comme dans des États plus importants sur d'autres continents, peuvent être supprimées. Sur ce plan, la Suède a ouvert la voie en fermant ses ambassades en Slovaquie, Slovénie, au Luxembourg et même en Belgique, où un ambassadeur bilatéral est installé dans la représentation permanente auprès de l'UE.

Dans ce contexte, l'intention déclarée des États membres de limiter le seul budget du SEAE pour assurer une forme de neutralité budgétaire est le fruit d'une alliance entre des comptables mesquins et de ministères des affaires étrangères qui veulent maintenir le statu quo (une augmentation de 10% du budget du SEAE représenterait 0,03% du budget de l'UE). Cela signifierait étrangler le SEAE à la naissance, tout en manquant une opportunité de réaliser de vraies économies budgétaires en combinant une croissance continue mais modérée du SEAE avec une cure d'amaigrissement des services diplomatiques nationaux dans le contexte d'une opération de restructuration intégrée. Les auteurs de cet article ont élaboré des scénarios de restructuration quantifiés en vue d'adapter la diplomatie européenne à la nouvelle multipolarité mondiale. S'y ajoutent des recommandations relatives aux deux autres sujets résumés ici. L'ensemble vient d'être publié.¹

Concluons par une mise en garde : toute incapacité à agir suivant ces principes produira inévitablement une diplomatie européenne de plus en plus prodigue, désuète et inefficace.

* Michael Emerson et Piotr Maciej Kaczynski travaillent au Centre for European Policy Studies (CEPS), Rosa Balfour au European Policy Centre (EPC), Jan Wouters et Tim Corthaut au Leuven Centre for Global Governance Studies, KUL, et Thomas Renard chez Egmont.

¹ Upgrading the EU's role as Global Actor – Institutions, law and restructuring of European Diplomacy (www.ceps.eu)