

Institut d'Etudes Politiques de Paris
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO
Master Recherche en Science Politique des Relations Internationales

PENSER L'INTERET EUROPEEN

*Du compromis entre intérêts nationaux
à l'intérêt général européen*

Paul HERAULT

dirigé par Pierre GROSSER

Soutenu le 10 septembre 2009

Jury :

M. Pierre GROSSER, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris, directeur des études de l'Institut diplomatique du Ministère des Affaires étrangères.

M. Patrice CARDOT, chargé de mission pour les questions multilatérales et régionales au Conseil Général de l'Armement, Ministère de la Défense.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier ici les personnes qui m'ont consacré de leur temps et ont accepté de répondre à mes questions :

M. Joachim BERTELE, conseiller pour les relations franco-allemandes à la cellule diplomatique, Cabinet du Premier Ministre (jusqu'en juillet 2009).

M. Patrice CARDOT, chargé de mission pour les questions multilatérales et régionales au Conseil Général de l'Armement, Ministère de la Défense.

M. Gilbert DUBOIS, Chef de l'Unité OSCE et Conseil de l'Europe, Direction des Relations Multilatérales et Droits de l'Homme, Direction Générale des Relations extérieures, Commission européenne.

M. Alain LAMASOURE, député européen depuis 1989, ancien député de l'Assemblée nationale, Ministre délégué aux Affaires européennes de 1993 à 1995.

M. Pierre MOSCOVICI, député, membre de la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale, ancien député européen, Ministre délégué aux Affaires européennes de 1997 à 2002.

Colonel Charles ORLIANGES, officier à la section Union Européenne de la Division Organisations Internationales de l'Etat-Major de l'Armée, Ministère de la Défense.

M. Alain WALLON, Représentation de la Commission européenne en France, ancien fonctionnaire de l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies.

Je remercie tout particulièrement Pierre GROSSER de m'avoir aidé dans la définition du sujet de ce mémoire et conseillé dans sa réalisation, ainsi que Patrice CARDOT pour sa lecture attentive.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : L'INTERET EUROPEEN, CADRAGE CONCEPTUEL	11
I. Les théories réalistes face à la particularité de l'intégration européenne	12
A. L'intérêt national comme moteur des relations internationales.....	12
B. La remise en cause d'une définition de l'intérêt national en termes de puissance par R. Aron.....	16
C. Les limites d'une définition objective de l'intérêt national.....	18
II. L'intérêt national comme construction	21
A. La construction politique de l'intérêt national.....	21
B. Un intérêt collectif fondé sur des références communes : intérêts identitaires et identité d'intérêt..	24
C. De la difficulté de définir l'intérêt européen à partir d'une identité européenne	27
III. Intérêts nationaux et construction européenne	31
A. Fonctionnalisme et néo-fonctionnalisme ou l'intégration européenne par des intérêts fonctionnels.	31
B. L'intergouvernementalisme ou la prééminence des intérêts nationaux dans la construction européenne.....	33
C. L'institutionnalisation de la politique européenne de sécurité et de défense.	36
DEUXIEME PARTIE : LES ACTEURS DE L'INTERET EUROPEEN : ROLE ET LEGITIMITE	40
I. Les Etats-membres et la Commission : promotion d'un intérêt général européen ou compromis entre intérêts nationaux ?	41
A. Le rôle des Etats : défendre leurs intérêts nationaux contre l'intérêt européen ?.....	41
B. La Commission européenne : garante de l'intérêt général européen ?	46
II. Le rôle des représentations parlementaires dans la définition d'un intérêt général européen 50	
A. Le Parlement européen, promoteur d'un intérêt supranational ?.....	50
B. L'influence accrue des parlements nationaux : démocratisation ou renationalisation ?.....	55
C. Le rôle des groupes d'intérêt : une autre représentation des intérêts de la société civile.....	58
III. L'intérêt européen dans le traité de Lisbonne	62
A. La notion d'intérêt telle qu'elle est conçue dans les traités (TUE et TFUE)	62
B. Acteurs et processus de définition d'intérêts européens	65
C. Quelles opportunités pour la définition et la promotion des intérêts de sécurité de l'Union ?	69
TROISIEME PARTIE : LA DEFINITION ET LA PROMOTION D'INTERETS EUROPEENS DE SECURITE : OBSTACLES ET VECTEURS	73
I. D'une définition conjoncturelle des intérêts à une stratégie européenne	74
A. Atouts et limites d'une non définition des intérêts stratégiques et de sécurité.....	74
B. Le cas de la stratégie européenne de sécurité	77
C. Réflexions sur un Livre blanc européen.....	80

II. Les intérêts européens sont-ils entièrement fongibles dans des intérêts transatlantiques ou « occidentaux » ?	83
A. L'OTAN comme garant historique des intérêts de sécurité de l'Europe	83
B. L'existence d'intérêts européens de sécurité autonomes	86
C. Des intérêts de sécurité qui incitent à faire de l'Union un acteur autonome	90
III. La citoyenneté européenne vecteur des intérêts de sécurité de l'Union	92
A. Les intérêts de sécurité de l'Union définis en termes de citoyenneté	93
B. Le renforcement d'une citoyenneté européenne active comme intérêt de sécurité	95
C. Vers un intérêt de sécurité exprimé en termes d'intérêt général.....	98
 CONCLUSION	 102
 ANNEXES	 105
ANNEXE 1 : Une analyse des perceptions françaises de la dilution de l'intérêt national et de l'émergence de l'intérêt européen à partir du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France	105
ANNEXE 2 : Un exemple d'initiative du Parlement européen visant à renforcer les outils de promotion et de sauvegarde des intérêts européens à travers une meilleure coordination de l'action extérieure de l'Union : La <i>Résolution du Parlement européen sur la diplomatie commune communautaire</i> (2000/2006(INI))	107
ANNEXE 3 : L'implication du Parlement européen lors de la crise géorgienne	109
ANNEXE 4 : L'intérêt européen à travers les traités	110
SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE	114

INTRODUCTION

« La somme de satisfactions individuelles n'équivaut pas à l'intérêt de l'unité politique en tant que telle. »

Raymond ARON, *Paix et Guerre entre les Nations*, p.98-99.

POURQUOI S'INTERESSER A L'INTERET EUROPEEN ?

Une politique extérieure fragmentée...

Disposant de plus de 130 bureaux et représentations¹ à travers le monde, l'Union européenne n'a cessé d'accroître son influence internationale et aujourd'hui, plusieurs institutions sont en charge de l'action extérieure de l'Union. La Commission dispose de la Direction Générale aux Relations Extérieures (DG Relex) et du Service Extérieur, mais également de plusieurs commissaires en charge de la politique de voisinage, du développement ou du commerce extérieur. La présidence du Conseil européen représente également l'Union lors de négociations et sommets internationaux. Par ailleurs, le Conseil s'est doté d'un secrétaire-général également Haut-Représentant pour la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) et en charge de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD). De son côté le Parlement européen se saisit de questions internationales lors de débats, notamment au sein de la Commission des Affaires Etrangères (AFET) ou de la sous-commission Sécurité-Défense (SEDE), sans compter les comités « bilatéraux » réunissant parlementaires européens et représentants de pays ou institutions tiers. De nombreux parlementaires européens effectuent également des visites à l'étranger dans le but d'informer le parlement européen dont le président joue également un rôle de représentation à l'étranger. Une telle diversité d'acteurs, invite à s'interroger sur la cohérence de l'action extérieure de l'Union.

... qui nécessite la définition d'intérêts communs² :

Dans une Europe où les Etats membres conservent leur souveraineté en matière de politique étrangère et où ce domaine relève surtout de la coopération intergouvernementale même si la Commission développe des politiques extérieures, la question des intérêts communs se pose : comment penser une certaine unité ou du moins une certaine cohérence de l'ensemble des politiques nationales et européennes ? Au service de quelle vision commune du monde et de quels intérêts communs ces divers

¹ D'après le site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/index_en.htm

² Cette nécessité est reconnue par le Parlement européen qui considère dans une résolution du 19 février 2009 concernant la PESC « qu'une définition claire des intérêts communs de l'Union européenne s'impose pour atteindre les objectifs assignés à son action extérieure et notamment à sa politique étrangère et de sécurité commune. » disponible en ligne : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0075+0+DOC+XML+V0//FR>

instruments nationaux et communautaires sont-ils mobilisés ? Dans la mesure où la politique étrangère est souvent perçue comme le moyen de promouvoir des intérêts nationaux, leur conciliation à l'échelle européenne paraît difficile. Donner une cohérence à l'ensemble des dimensions communautaires et intergouvernementales de l'action extérieure de l'Union implique donc de s'interroger sur la nature des intérêts européens : s'agit-il de simples compromis entre intérêts nationaux, autrement dit, d'un plus petit dénominateur commun, ou bien s'agit-il d'un intérêt commun « supérieur », non réductible à la somme ou à la conciliation des intérêts nationaux qui le composent ? Derrière cette question pointe celle de la nature même de ce que l'on appelle l'Union européenne : n'est-elle que la juxtaposition de vingt-sept Etats-nations ou constitue-t-elle une communauté politique autonome par rapport aux entités qui la composent ? Le tout n'est-il que la somme des parties qui le forment ou leurs interactions permettent-elles la constitution d'une entité nouvelle ?

DE QUELS INTERETS PARLE-T-ON ?

Les intérêts en matière de sécurité et de défense

Avant de réfléchir à ce qu'est l'intérêt européen ou ce qu'il pourrait être, il est indispensable de préciser ce que l'on entend par *intérêt*, tant les adjectifs le qualifiant sont divers et variés : intérêt national, vital, stratégique, supérieur, général, commun, essentiel de sécurité... Cette brève mise au point n'a pas la prétention de définir ce qui ne l'est quasiment jamais mais de proposer une clarification de quelques termes qui seront utilisés au cours de l'analyse. Ces définitions ne sont donc qu'un point de départ et sont amenées à être amendées et complétées. Au-delà de cette nécessaire définition préalable des termes, c'est le processus de détermination de l'intérêt qui est au cœur de la réflexion, autant si ce n'est plus que le contenu ; l'indétermination ou l'absence de définition précise constituant en soi un élément intéressant. Pour circonscrire la réflexion, l'accent sera mis sur les intérêts de sécurité et de défense. Naturellement, ces intérêts ne sont pas les seuls à définir les politiques extérieures des Etats ou de l'Union européenne – qui ne sont d'ailleurs pas uniquement guidées par des intérêts mais également par des principes et des valeurs. Les intérêts économiques notamment tiennent en effet une place primordiale. Néanmoins, le domaine de la défense et de la sécurité revêt un intérêt particulier puisqu'il concerne des missions traditionnellement régaliennes. C'est pourquoi l'on a choisi de s'intéresser principalement à l'intérêt européen en matière de sécurité et de défense.

Intérêts vitaux, stratégiques, nationaux,...¹

En France, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ainsi que celui sur la politique étrangère et européenne de la France définissent en partie les intérêts français mais n'évoquent guère l'« intérêt national ». Les termes d'« intérêt vital » et d'« intérêt stratégique » sont plus fréquemment employés². Les intérêts vitaux concernent tout ce qui est indispensable à la survie et au fonctionnement d'un pays : la protection de son territoire et de ses ressortissants, son indépendance, la défense de ses institutions et de toutes les infrastructures nécessaires à son bon fonctionnement, notamment économique (énergie, transport, communication par exemple)³. Ainsi l'intérêt vital est avant tout défensif. Le terme d'intérêt stratégique est employé de manière plus vague, il caractérise généralement tout objectif prioritaire devant être atteint ou préservé par les services de l'Etat à travers les politiques qu'ils mettent en œuvre. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale évoque par exemple la notion de « zones d'intérêt stratégique pour l'Europe »⁴ sans la définir précisément. Avec l'adoption de traités européens, la notion d'« intérêt essentiel de sécurité » a été créée sans être véritablement définie, afin de laisser aux Etats la liberté de déroger à certaines clauses.⁵ Problématique, la définition de l'intérêt national fera l'objet d'études approfondies. Notons néanmoins que l'intérêt national ne saurait être confondu avec l'intérêt de l'Etat, même si dans les faits, les institutions de l'Etat définissent généralement l'intérêt national. En démocratie, le principe de souveraineté nationale voudrait que l'intérêt national soit cohérent avec l'intérêt général tel qu'il est défini par les citoyens lors des élections ou par leurs représentants.

LES OBSTACLES A LA DEFINITION DE L'INTERET EUROPEEN

L'ombre des théories de l'intérêt national :

De plus en plus présente dans les discours, la notion d'intérêt européen n'en demeure pas moins vague. Une des difficultés à la définir résulte probablement du rapport à une autre notion couramment utilisée : celle d'intérêt national. Très présent dans le discours politique, l'intérêt national a abondamment été traité en théorie des relations internationales, notamment aux Etats-Unis où la proximité entre théoriciens de la notion et praticiens a été assez forte. Ainsi le risque est grand de ne

1 « Nuechterlein, par exemple, distingue quatre degrés d'intensité : 'survie', vital, majeur et périphérique. » CAO-HUY, Thuan. Intérêt national et politique internationale, *Actualité de la question nationale*. p. 139

2 Dans sa préface du *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale* le Président de la République se définit lui-même comme le « garant de la défense des intérêts vitaux et stratégiques ».

3 « Ces intérêts vitaux comprennent, en particulier, les éléments constitutifs de notre identité et de notre existence en tant qu'Etat-nation, notamment le territoire, la population, ainsi que le libre exercice de notre souveraineté. Il appartient au chef de l'Etat d'apprécier la limite de ces intérêts vitaux [...]. » *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, p. 69.

4 *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, p. 39.

5 Sur les mesures dérogatoires dans les marchés de défense on peut consulter les explications fournies par un site officiel de l'UE : http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/133235_fr.htm (consultation le 8 juillet 2009)

penser l'intérêt européen qu'en rapport avec une certaine perception de l'intérêt national. Or dans son état actuel, l'Union européenne ne constitue ni une Nation, ni un Etat et encore moins un Etat-Nation. Par conséquent, penser l'intérêt européen avec pour seule référence celle de l'intérêt national ne peut que restreindre la réflexion la limitant aux concepts employés pour étudier l'Etat-Nation. Néanmoins l'idée de Nation en tant que communauté politique souveraine à l'origine de la définition des intérêts est à retenir. Une nouvelle fois, c'est l'originalité de cet « objet politique non identifié¹ » qui pose problème. Mais si cette réflexion tente de prendre en compte la spécificité de l'Union pour penser l'intérêt européen, elle ne nie pas la complexité de l'intérêt national. En effet, il ne faudrait pas laisser penser que la nature spécifique de la construction européenne fait de l'intérêt européen une notion plus vague ou plus incertaine que celle d'intérêt national. Définir l'intérêt de la France est-il bien plus simple : qui le définit et selon quelles logiques ? Y a-t-il toujours une parfaite convergence d'intérêts au sein des composantes de l'Etat ou entre elles et avec la Nation ?

Qu'entendre par définition de l'intérêt européen ?

Une autre difficulté de cette réflexion sur l'intérêt européen réside dans le résultat que l'on en attend. Cette clarification est primordiale. Comme on l'a déjà évoqué, la collusion entre théoriciens et praticiens de l'intérêt national, chercheurs et diplomates a pu engendrer une confusion entre les réflexions analytiques et les réflexions normatives ayant jeté le soupçon sur la notion d'intérêt national². Beaucoup d'universitaires américains proches de l'école réaliste se sont parfois mus en exégètes de l'intérêt national s'opposant sur sa définition contextuelle. La guerre du Vietnam et plus récemment l'intervention en Irak, par exemple, ont ainsi fait l'objet de débats entre universitaires pour déterminer ce qui était le plus proche et le plus fidèle à l'intérêt national des Etats-Unis.³ A contrario, la présente réflexion n'a pas pour ambition de définir la stratégie que devrait suivre la politique étrangère de l'Union ou de se substituer à la réflexion politique. Cette étude de l'intérêt européen s'inscrit dans une perspective analytique et vise à penser ce que peut-être l'intérêt européen : sous quelle forme existe-t-il effectivement aujourd'hui et sous quelle forme pourrait-il potentiellement être promu ? Si cette réflexion entend donc se concentrer sur ce qui *est*, elle ne renonce pas pour autant à penser ce qui *pourrait être* - sans toutefois prétendre théoriser ce qui *devrait être*.

¹ Selon une expression de Jacques Delors, ancien Président de la Commission européenne.

² Cette distinction entre la dimension analytique du concept d'intérêt national et son utilisation pratique en politique étrangère est notamment faite par James Rosenau dans son article sur l'intérêt national : ROSENAU James, « National Interest », in SILLS David, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11, New York: Macmillan Company and Free Press, 1968.

³ Errements souvent renforcés par la confusion entre intérêt national et intérêt de sécurité.

ENJEU ET ETAPES DE LA REFLEXION

Le but de cette réflexion est d'analyser ce qui donne ou peut donner une cohérence aux politiques européennes, particulièrement en matière de sécurité et de défense. Plus que leur contenu, c'est le processus de définition et la nature des intérêts promus par les politiques extérieures de l'Union qui est ici au centre des interrogations. Plus précisément, l'enjeu est de définir si l'intérêt européen est réductible à un compromis entre intérêts nationaux négocié par les Etats-membres¹ ou s'il existe – actuellement et potentiellement – des intérêts européens relevant davantage de l'intérêt général, c'est-à-dire d'un projet politique recueillant l'adhésion des citoyens et dépassant la somme de leurs intérêts particuliers.

Afin de répondre à cette question, les axes suivants seront développés :

1. Définir un cadre conceptuel : penser l'intérêt européen en mobilisant de manière critique les réflexions sur l'intérêt national et la construction européenne.

Entité politique unique en son genre, l'Union européenne est un objet d'étude souvent difficile à appréhender pour le chercheur désireux d'en analyser l'originalité mais ne disposant généralement que de concepts employés en référence à l'Etat-Nation. De plus, les acteurs politiques eux-mêmes sont façonnés par le cadre étatique. C'est pourquoi il est nécessaire de commencer cette réflexion sur l'intérêt européen en exploitant de manière critique le concept d'intérêt national et les différentes écoles de pensée qui l'ont théorisé, y compris dans son rapport avec la construction européenne. Le but est donc de s'affranchir du concept d'intérêt national en délaissant le mythe pour en retenir des interrogations utiles à la définition d'un intérêt européen.

2. Etudier le rôle des acteurs : analyser l'intérêt européen à partir de la conception qu'en ont les acteurs qui le définissent.

L'intérêt européen étant souvent le fruit de négociations, de débats et de réflexions politiques, il est indispensable d'identifier les acteurs participant à sa définition. Le but est de comprendre l'articulation entre différentes conceptions des intérêts européens. On s'intéressera principalement aux acteurs institutionnels : représentants des Etats, Commission européenne, parlements nationaux et européens, mais également aux acteurs privés : lobbies, cercles de réflexion, ainsi qu'aux organisations ou mouvements sociaux. Derrière cette question des acteurs, se trouve évidemment celle de leur légitimité : l'intérêt européen est-il celui des Etats, de la Commission, des citoyens européens, de groupes privés minoritaires mais influents ? On analysera ce que le traité de Lisbonne révèle de l'intérêt européen : conception de la notion, acteurs censés le définir et avancées en matière de sécurité et de défense.

¹ S'agit-il notamment dans le domaine de la sécurité, de la somme des intérêts de sécurité nationale ?

3. *Inscrire l'intérêt européen dans une stratégie : identifier les obstacles et les moyens de promotion des intérêts européens de sécurité.*

Après avoir pris en compte la diversité des conceptions il faudra tenter de déterminer s'il existe des fermentes d'unité permettant de penser l'intérêt européen et quels sont les obstacles à la promotion de ces intérêts. En effet, certains ne perçoivent pas la particularité des intérêts européens et les incluent dans des intérêts « occidentaux » ou transatlantiques. Il ne faut donc pas supposer d'emblée que l'intérêt européen existe parce qu'il est l'objet d'une recherche. C'est pourquoi on réfléchira à la nécessité et à la possibilité de définir des intérêts européens autonomes, de manière conjoncturelle, lors de crise ou de manière stratégique et anticipative. Enfin, on tentera de concilier intérêt de sécurité des institutions et des citoyens en montrant que la sécurité de l'Union passe aussi par la définition d'un intérêt général européen impliquant les citoyens.

PREMIERE PARTIE :
L'INTERET EUROPEEN, CADRAGE CONCEPTUEL

« La pluralité des objectifs qu'une unité politique peut viser, la dualité essentielle de la puissance et du bien commun (cohérence de la cité ou moralité des citoyens) font de l'intérêt national le but d'une recherche, non un critère d'action. »

Raymond ARON, *Paix et Guerre entre les Nations*, p. 288.

Avant d'analyser différentes conceptions de l'intérêt européen, il est indispensable de sonder la pertinence analytique de la notion d'intérêt, dans la mesure où la référence fréquente à l'intérêt national pourrait empêcher de penser l'originalité de l'intérêt européen. Comme le montre J. Rosenau¹, la notion d'intérêt national est équivoque dans la mesure où elle est employée à la fois par les hommes politiques dans leurs discours et par certains universitaires en théorie des relations internationales. Aussi est-il nécessaire d'analyser plus précisément cette notion d'intérêt national afin d'en distinguer les éléments utiles à notre réflexion et d'en abandonner certains mythes. C'est dans ce but que l'on examinera de manière critique les théories réalistes puis constructivistes de l'intérêt national, avant de réfléchir au lien entre intérêt national et construction européenne. Ce tour d'horizon théorique ne constitue ni une critique exhaustive des théories impliquant l'intérêt national, ni une nouvelle théorie de l'intérêt national ; il vise uniquement à préciser les concepts et questions utiles pour nourrir une réflexion sur la notion d'intérêt européen.

I. LES THEORIES REALISTES FACE A LA PARTICULARITE DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

A. L'INTERET NATIONAL COMME MOTEUR DES RELATIONS INTERNATIONALES

Une définition de l'intérêt national « défini en termes de puissance »² qui se veut objective

La théorie réaliste des relations internationales n'est pas un dogme homogène et différents auteurs ont conceptualisé la notion d'intérêt national. Ici, c'est le travail de H. J. Morgenthau qui servira de base à l'étude du réalisme. Pour ce fondateur de la théorie réaliste, la politique étrangère des Etats est contrainte par la nature anarchique du système international qui détermine le comportement des agents. Pour lui, l'absence de pouvoir supranational oblige les Etats à garantir eux-mêmes leur survie en défendant leurs intérêts. L'intérêt national occupe dès lors une place centrale dans la pensée réaliste puisque Morgenthau en fait la clé de compréhension des relations internationales : l'intérêt national « défini en termes de puissance » guide le comportement des décideurs politiques³. La puissance quant à elle, est définie comme tout ce qui permet le « contrôle de l'Homme sur l'Homme »⁴. Pour Morgenthau, le lien entre intérêt et puissance est évident puisque le monde est un « monde d'opposition et de conflits d'intérêts »⁵.

¹ ROSENAU James, « National Interest », in SILLS David, *International Encyclopédia of the Social Sciences*, Vol. 11, New York: Macmillan Compagny and Free Press, 1968.

² "The main signpost that helps political realism to find its way through tee landscape of international politics is the concept of interest defined in terms of power." MORGENTHAU, Hans J., *Politics among Nations The Struggle for Power and Peace*, New-York: Alfred A. KNOPF, 1967, 4ème édition, p.5.

³ "We assume that statesmen think and act in terms of interests defined as power." *Ibidem* p. 5.

⁴ "Power may comprise anything that establishes and maintains the control of man over man." *Ibidem*, p. 9.

⁵ *Ibidem* p. 4.

Si de telles conceptions des relations internationales et de l'intérêt national peuvent être discutées, elles sont pourtant considérées par Morgenthau comme des « lois objectives » enracinées dans la nature humaine¹ – notion tout aussi discutable par ailleurs. Celui-ci reconnaît une nature humaine constante, marquée par un immuable désir de domination². Contrairement à ses prétentions d'objectivité, de pragmatisme et d'empirisme, le réalisme repose donc en fait sur une certaine vision du monde et de l'Homme, profondément influencée par l'échec de l'idéalisme wilsonien et les destructions engendrées par l'idéologie nazie. C'est en réponse à ces errements que Morgenthau tente de concevoir l'intérêt national de manière pragmatique, non idéologique et désillusionnée³. C'est pourquoi il vise à la « réalisation du moindre mal plutôt que du bien absolu »⁴. Rationalisé, l'intérêt national des réalistes est un continuum intelligible qui dépasse les simples préférences ou la succession de motifs plus ou moins cohérents⁵. Si la politique qui est censée le promouvoir varie en fonction des circonstances, l'idée d'intérêt national est invariable⁶.

Unité de l'intérêt national et homogénéité de l'Etat comme acteur

Pour Morgenthau, l'intérêt national est circonscrit à la sphère politique. Constituant un principe supérieur, l'intérêt national ne peut être remis en cause. L'idée que des intérêts divergents puissent coexister au sein d'un même Etat est rejetée par ce fondateur du réalisme qui défend l'autonomie de la sphère politique par rapport à l'économie ou à la morale⁷. Pour un réaliste, la puissance est un principe supérieur qui ne saurait être subordonnée à des impératifs économiques (richesse de l'Etat), juridiques ou moraux. Cette autonomie du politique engendre une autonomie du décideur par rapport à la société. L'intérêt national est alors davantage l'intérêt de l'Etat tel que le définit et l'incarne le souverain que l'intérêt général ou le bien public. Cette conception de l'intérêt national a pu alimenter une certaine méfiance à l'égard de la démocratie et du rôle du débat public en matière de politique étrangère. Morgenthau témoigne d'un réel mépris pour l'« esprit populaire » qu'il estime moins sage, moins fin et plus emporté dans sa recherche de bénéfices rapides que l'esprit de l'homme d'Etat dont la sagesse et la rationalité confinant à l'omniscience permettent une évaluation pragmatique du rapport entre coûts et

¹ *Ibidem*, p. 3.

² *Ibidem* p. 3.

³ “How often have statesmen been motivated by the desire to improve the world, and ended by making it worse?” *Ibidem*, p. 6.

⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁵ *Ibidem*, p. 5.

⁶ “The idea of interest is indeed of the essence of politics and is unaffected by the circumstances of time and place.” *Ibidem*, p. 8.

⁷ “Intellectually, the political realists maintains the autonomy of the political sphere, as the economist, the lawyer, the moralist maintain theirs.” *Ibidem*, p. 11.

bénéfices¹. Bien évidemment il faudra revenir sur ce mythe de l'unité de l'intérêt national² et tenir compte de la distinction fondamentale entre intérêt national et intérêt de l'Etat. L'Etat étant lié à la nation par un pacte social et politique défini par la constitution ou la loi fondamentale, l'intérêt de l'Etat ne saurait donc s'opposer à l'intérêt général de la Nation.³ De plus, l'Europe tendant à lier valeurs et intérêts, une conception totalement amoralisée de l'intérêt européen est difficile à promouvoir politiquement.

Normativité de la défense de l'intérêt national

Dans une perspective réaliste, la promotion de l'intérêt national n'est pas qu'une loi théorique issue de l'observation empirique des relations internationales ; c'est aussi une exigence politique et un critère d'évaluation de la politique étrangère d'un Etat. La théorie réaliste se veut donc normative⁴ comme en témoigne la profusion d'études de cas réalisées par des auteurs réalistes appliqués à démontrer que telle politique étrangère est ou n'est pas conforme à l'intérêt national⁵. Cette normativité est source de nombreuses contradictions et critiques. Enonçant sous la forme d'une loi générale que les « hommes d'état pensent et agissent en termes d'intérêt »⁶, Morgenthau ne peut déclarer ensuite qu'une « politique étrangère guidée par des abstractions morales, sans considération de l'intérêt national, est vouée à l'échec ».⁷ Car si les hommes d'Etat sont effectivement guidés par l'intérêt national, comment pourraient-ils ne pas le prendre en considération ? Cette confusion fréquente entre ce qui est et ce qui devrait être a jeté le discrédit sur la pertinence analytique de la notion d'intérêt national à cause de son emploi normatif⁸. D'un pragmatisme désillusionné, le réalisme politique assimile ce qui est à ce qui doit être. Les relations internationales étant perçues comme un jeu de puissance, les Etats ne doivent

¹ MORGENTHAU, Hans J. *American Diplomacy: 1900-1950*. p. 59. Cité par NINCIC, Miroslav. *The National Interest and its Interpretation*. p. 52

² La majorité des fonctionnaires (nationaux ou européens) rencontrés confirment eux-mêmes le caractère pluriel de l'intérêt national.

³ Comme en témoignent les manifestations consécutives aux fraudes électorales organisées par des institutions étatiques en Iran, il arrive que l'intérêt de l'Etat à sécuriser les institutions aille à l'encontre de la volonté de la Nation exprimée lors du vote. Ainsi, lorsque l'intérêt de l'Etat s'autonomise par rapport à l'intérêt de la Nation, le contrat politique liant citoyens et gouvernants se rompt et la légitimité de l'Etat s'effrite. Ne pouvant gouverner par la confiance, le pouvoir n'a alors plus d'autres choix pour se maintenir que d'intimider sa population et de maintenir la confusion entre ses intérêts et ceux de la Nation, contrairement à la pensée d'Einstein : „Der Staat ist für die Menschen und nicht die Menschen für den Staat“ („L'Etat est pour les hommes et non les hommes pour l'Etat), A. Einstein, 1932.

⁴ “Political realism contains not only a theoretical but also a normative element.” MORGENTHAU, Hans J. *Politics among Nations*. p. 7.

⁵ Outre MORGENTHAU, Hans J. *In defense of the national interest : a critical examination of american foreign policy*, on peut ajouter les travaux plus récents de CLINTON, David W. *The two faces of the national interest*, ainsi que la plupart des articles de la revue américaine *The National Interest*.

⁶ Cf. note 5.

⁷ “ A foreign policy guided by moral abstractions, without consideration of the national interest, is bound to fail.” *Ibidem*, p. 33-34. Cette incohérence est relevée par ROSENAU, James. *National Interest*. p. 37.

⁸ C'est une des thèses principales de l'article de J. Rosenau : “Despite the claims made for the concept and notwithstanding its apparent utility, the national interest has never fulfilled its early promise as analytic tool.” ROSENAU, James. *National Interest* p. 36.

poursuivre qu'un seul intérêt : conserver ou accroître leur puissance. L'intérêt national des réalistes est donc essentiellement conservateur puisqu'il fait de la soumission aux lois prétendues universelles une exigence d'éthique politique.

Intérêt national et organisations internationales

Dans un cadre de pensée purement réaliste, l'existence même d'un acteur supérieur à l'Etat est difficilement imaginable puisque l'anarchie du système international est indépassable. A ce titre, le regard de Morgenthau sur les organisations internationales comme l'O.N.U. est particulièrement instructif¹. Pour lui, les Nations Unies n'existent pas indépendamment de la volonté de ses Etats-membres. Elles ne sont qu'un instrument utile ou contraignant pour la promotion des intérêts nationaux². Le tout n'étant rien d'autre que la somme des parties, la théorie réaliste ne peut pas concevoir un intérêt proprement européen, distinct des intérêts nationaux. La perspective réaliste étant stato-centrée, elle est incapable d'appréhender l'originalité de la construction européenne autrement qu'en en faisant la rencontre d'intérêts nationaux compatibles. Le seul moyen de concevoir l'intérêt européen d'un point de vue réaliste serait donc d'assimiler l'Europe à un acteur étatique en analysant l'Union européenne comme l'Etat fédéral qu'elle n'est pas encore.³ Néanmoins les néoréalistes actuels ne sont pas tous eurosceptiques. L'idée d'une « Europe Puissance » pourrait s'accorder avec certains de leurs principes. Aussi peut-il être intéressant d'exploiter certains éléments de la vision réaliste de l'intérêt national bien que celle-ci empêche *a priori* de penser l'intérêt européen. Une approche réaliste de l'intérêt européen impliquerait une vaste analyse critique de l'orthodoxie théorique concernant la définition de la puissance, l'identification des acteurs déterminant l'intérêt, l'autonomie du politique par rapport à l'économique, ainsi que le rôle de la société civile.

Bien que les théories de Morgenthau posent plus de questions qu'elles n'apportent d'éclairage, il ne faudrait pas caricaturer le réalisme. Aussi est-il utile d'étudier certaines réflexions de R. Aron qui, bien que traditionnellement « étiqueté » comme réaliste, développe une conception bien plus fine de l'intérêt national qui peut être utile à la réflexion sur l'intérêt européen.

¹ Les observations suivantes sont fondées sur la lecture d'un article de MORGENTHAU, Hans J. *The Yardstick of National Interest*.

² "The United Nations is today an instrument through which its members try to protect and promote their respective national interest", *Ibidem*. p. 77.

³ Le traité de Lisbonne va cependant doter l'Union européenne d'une personnalité juridique remplaçant celle dont bénéficie jusqu'à présent la Communauté européenne.

B. LA REMISE EN CAUSE D'UNE DEFINITION DE L'INTERET NATIONAL EN TERMES DE PUISSANCE PAR R. ARON :

Critiques sur le rôle central de la puissance et la rationalité de l'intérêt national :

R. Aron remet en cause les bases de la théorie réaliste en critiquant la mise en exergue de la puissance comme « concept fondamental » de l'explication des relations internationales.¹ Penser la puissance en termes de ressources potentielles ou effectives (forces) n'a rien de rationnel.² Le caractère évident ou naturel de la quête de puissance est en effet un des reproches les plus largement adressés à la théorie de Morgenthau³. Pour R. Aron, la puissance ne peut être qu'un moyen de l'action politique et non son but.⁴ La politique étrangère n'est donc pas guidée par une nature humaine dominatrice mais par des projets, des visions du monde, voire des idéaux. Ce sont donc les fondements théoriques du raisonnement de Morgenthau qui sont ici remis en cause : l'observation empirique d'exemples historiques ne peut aboutir à la formulation d'une théorie générale rationnelle. L'idéologie, les croyances et plus généralement les représentations jouent un rôle indéniable en influant sur la définition des intérêts. Un acteur agit en fonction de son horizon idéal, de ses valeurs. Le calcul rationnel, la maximisation des bénéfices ne sont que des moyens au service d'un projet politique. La quête de prestige ou de gloire par exemple ne sont pas quantifiables en termes de puissance matérielle et guident pourtant certaines décisions politiques. Pour R. Aron, il est donc vain de chercher à théoriser le comportement des Etats ou de leurs dirigeants en réduisant la diversité des objectifs qu'ils poursuivent à un seul principe directeur⁵. D'où cette idée que : « l'intérêt national ne saurait être objet d'une détermination rationnelle.⁶ »

¹ L'argumentation suivante se fonde sur ARON, Raymond. *Paix et Guerre entre les Nations*. p. 99-100

² « De quel droit le théoricien de la politique étrangère donnerait-il raison aux obsédés de la puissance, tort à ceux qui souhaitent avant tout la cohérence ou la vertu de la cité ? [...] La puissance effective constitue bien l'ambition de certains hommes ou de certains peuples : elle n'est pas en elle-même un objectif rationnel. [...] Le *diplomaticus* de la théorie, qui aurait pour but la maximisation des ressources, des forces actuelles ou de la puissance ne serait pas un portrait idéalisé des diplomates de tous les temps, il serait la simplification caricaturale de certains personnages diplomatiques à certaines époques. » *Ibidem*. p. 99-100.

³ Le renoncement de plusieurs Etats comme le Brésil, l'Argentine ou l'Afrique du Sud à développer un arsenal nucléaire conforte et illustre parfaitement ces critiques.

⁴ Une « collectivité ne veut pas la puissance pour elle-même mais afin d'atteindre à quelque autre but, la paix, la gloire, afin d'influer sur le sort de l'humanité, par orgueil de répandre une idée. » *Ibidem*. p. 99.

⁵ « La pluralité des objectifs concrets et des objectifs ultimes interdirait une définition rationnelle de 'l'intérêt national', même si celui-ci ne comportait pas, en lui-même, l'équivoque qui s'attache à l'intérêt collectif en économie. » *Ibidem*. p. 101.

⁶ *Ibidem*. p. 288.

Un intérêt national pluriel et qui fait l'objet de recherche

Si R. Aron reconnaît une certaine unité à l'intérêt national dans la mesure où « toute unité politique aspire à survivre »¹ et fait de la survie de l'Etat un intérêt supérieur aux intérêts de groupes ou aux idéologies², il s'interroge néanmoins sur la constance et l'homogénéité de l'intérêt national. D'une part, la nature et les changements de régimes ou d'idéologies tendent à influencer sur la définition de l'intérêt national : extension de la révolution, du bolchevisme, des démocraties libérales par exemple³. D'autre part, l'homogénéité de l'intérêt national ne va pas de soi et n'a rien d'évident dans la mesure où toute entité politique est composée de groupes ou d'individus ayant chacun des objectifs propres.⁴ Or pour R. Aron, « la somme de satisfactions individuelles n'équivaut pas à l'intérêt de l'unité politique en tant que telle. »⁵ Si cette idée est justifiée à l'échelle nationale, comment ne le serait-elle pas à l'échelle de l'Union européenne ? L'intérêt européen ne saurait donc être la somme des intérêts nationaux ni même leur convergence. Une idée qu'il faudra évidemment retenir et développer.

Ainsi, puisque l'intérêt national ne se révèle pas de manière évidente sous la forme d'une constante historique ou d'une vérité théorique rationnelle, il est essentiellement l'objet d'une recherche, d'un processus de définition : « la pluralité des objectifs qu'une unité politique peut viser, la dualité essentielle de la puissance et du bien commun (cohérence de la cité ou moralité des citoyens) font de l'intérêt national le but d'une recherche, non un critère d'action. » L'idée est claire : l'intérêt national est le fruit de débats et d'arbitrages entre différentes options politiques ; il n'émerge pas d'une simple observation prétendument objective de la réalité. L'intérêt national se définit donc en fonction d'un projet et d'un horizon politiques. R. Aron sort ainsi l'intérêt national du carcan réaliste le limitant à un pragmatisme objectif. L'intérêt national ne se définit plus uniquement en fonction de ce qui *est* (le désir de puissance)⁶, mais de ce qui pourrait être : l'horizon politique commun d'une unité politique hétérogène. L'intérêt national ne vise plus simplement la défense ou la conservation de l'Etat, il promeut également le projet de société que la Nation définit. Dans son indétermination théorique et pratique⁷, l'intérêt national ouvre donc la voie du possible : une opportunité à saisir pour penser l'intérêt européen.

¹ *Ibidem.* p. 82.

² « il [l'intérêt national] rappelle aux gouvernants d'un jour que la sécurité et la grandeur de l'Etat doivent être les objectifs de 'l'homme diplomatique', quelle que soit l'idéologie qu'ils invoquent. » *Ibidem.* p. 101.

³ *Ibidem.* p. 101-102.

⁴ « Les intérêts de ces individus ou de ces groupes [...] ne sont pas spontanément accordés et ils ne s'additionnent pas. » *Ibidem.* p. 101.

⁵ *Ibidem.* p. 98-99.

⁶ « La maximisation des forces ne s'impose pas avec évidence puisqu'elle implique la mise à la disposition de l'Etat d'une fraction aussi large que possible des ressources de la collectivité : pourquoi les hommes seraient-ils moyen en vue de la grandeur étatique et non pas inversement ? » *Ibidem.* p. 288.

⁷ « En rigueur, il n'y a pas d'intérêt collectif scientifiquement défini [...]. De même, l'« intérêt national » n'est-il pas aisément saisissable en pratique, dès que l'on s'en tient aux calculs réalistes des diplomates et des stratèges ? Je crois cette objection radicalement fautive : l'indétermination est pratique et théorique. » *Ibidem.* p. 288.

Intérêt national, société transnationale et Etat fédéral

Bien que le rapport entre intérêt national et supranationalité ne soit pas directement abordé par R. Aron, plusieurs de ses réflexions peuvent être utiles pour penser un intérêt collectif supranational. En effet, il note que l'émergence d'une « société transnationale »¹ au-delà des frontières de l'Etat-nation crée une nouvelle sociabilité. Or cette sociabilité n'est pas que celle des Etats : il y a bien une distinction entre la « société transnationale » et la coopération intergouvernementale ou interétatique ; ce qui devra nous amener à considérer l'Union européenne non pas uniquement comme une institution internationale, mais aussi comme une communauté humaine de citoyens. Le degré d'intensité de la sociabilité reste néanmoins variable² et cette sociabilité transnationale ne préjuge pas du maintien d'une citoyenneté nationale : tout dépend du degré d'intégration et de l'organisation de cette « société transnationale » sous la forme d'un Etat fédéral. Pour R. Aron, Etat fédéral et Etat-nation expriment tous deux une « volonté d'autonomie face aux autres unités politiques », mais si l'Etat-nation repose sur une « communauté de culture », dans un Etat fédéral, « les communautés de culture sont multiples »³. Cette idée d'une « société transnationale » organisée politiquement et dépassant une pluralité de culture pour promouvoir une volonté commune est essentielle pour concevoir un intérêt européen en l'absence de Nation européenne proprement dite.

Si l'intérêt national ne peut être défini ni scientifiquement à partir de critères rationnels comme la puissance, ni pratiquement à partir d'une réalité objective, la tentation est grande de considérer l'intérêt national de manière purement subjective. Se pose alors la question de la communauté d'intérêt : comment définir un intérêt collectif qui ne serait alors définissable que subjectivement ?

C. LES LIMITES D'UNE DEFINITION OBJECTIVE DE L'INTERET NATIONAL⁴

La sécurité de l'Etat comme intérêt national : une objectivité illusoire

Si pour les réalistes, la défense et survie de l'Etat ainsi que la protection de ses institutions relèvent objectivement de l'intérêt national, l'histoire montre que les coups d'Etat militaires ou les révolutions n'entraînent pas toujours le déclin du pays. N'est ce pas d'une certaine manière pour

¹ « La société transnationale se manifeste par les échanges commerciaux, les migrations de personnes, les croyances communes, les organisations qui passent par-dessus les frontières, enfin les cérémonies ou compétitions ouvertes aux membres de toutes ces unités. » *Ibidem.* p. 113.

² « La société transnationale est d'autant plus vivante que la liberté des échanges, migrations ou communication est plus grande, que les croyances communes sont plus fortes, que les croyances non nationales sont plus nombreuses, que les cérémonies collectives sont plus solennelles. » *Ibidem.* p. 113. La proposition d'Alain LAMASSOURE de faire de la détermination du jour de l'Europe, l'objet de la première pétition d'initiative populaire à l'échelle européenne va d'ailleurs dans ce sens.

³ *Ibidem.* p. 735.

⁴ « Le défaut le plus grave qui frappe le concept d'intérêt national est la subjectivité. » CAO-HUY, Thuan. *Intérêt national et politique internationale, Actualité de la question nationale.* p. 138.

défendre l'intérêt national que l'armée turque s'est arrogée le droit d'intervenir afin de modifier l'équilibre institutionnel lors de coups d'Etat (en 1960, 1971 et 1980). Ainsi, la conservation des institutions ne s'impose pas objectivement comme fondement de l'intérêt national.¹ S'il est légitime voire souhaitable qu'une Nation défende ses institutions et leur bon fonctionnement, il s'agit davantage de promouvoir un équilibre dynamique permettant réformes et adaptations institutionnelles plutôt que de sacrifier des institutions immuables. Or, si elle relève de l'intérêt national, une redéfinition de l'équilibre institutionnel n'est jamais objective et dépend toujours d'une certaine idée de la manière dont la nation doit s'organiser politiquement.

La notion même de sécurité n'est pas uniquement objective. L'absence ou la gravité de risques et de menaces est liée à des appréciations parfois subjectives qui ne sont pas toujours proportionnelles à la puissance du pays ou de l'ennemi potentiel.² Ainsi, la déliquescence des Etats est souvent perçue comme une menace : les Etats faibles inquiètent autant que les puissances émergentes. Quant à la notion de puissance, de nombreux auteurs ont tenté de la définir et même les plus « objectivistes » des réalistes reconnaissent l'importance du prestige, dimension fortement soumise au jugement subjectif. Par conséquent, penser l'intérêt européen implique également de penser la puissance européenne de manière originale : pas uniquement en termes de ressources et de forces objectives (économiques ou militaires).

L'objectivité de l'intérêt national mise à mal par la fragmentation des intérêts particuliers

Outre l'objectivité limitée ou discutable de la sécurité et de la puissance, l'impression que la définition de l'intérêt national est subjective a été renforcée par l'étude des processus de décisions en politique étrangère. L'idée de l'Etat comme acteur unifié et cohérent a volé en éclats, laissant place à l'observation des luttes entre groupes d'intérêts³. C'est notamment le cas au sein même de l'Etat⁴. Il arrive en effet que plusieurs ministères ou agences nationales n'aient pas la même vision de l'intérêt national. Plusieurs études du fonctionnement de différentes administrations américaines montrent de fortes différences de point de vue. Ainsi, l'équilibre entre le secrétaire d'Etat, le ministre de la défense et le conseiller pour la sécurité nationale a beaucoup évolué. Lors de la deuxième guerre d'Irak par exemple, l'avantage a été assez largement donné au Pentagone par rapport au Département d'Etat dont

¹ Les révolutions sont parfois à l'origine d'un renforcement de l'Etat : les guerres révolutionnaires conduites après 1792 ont largement étendu le territoire, le prestige et la cohésion de la Nation. De plus la France a plusieurs fois changé de constitution, sans que ces changements institutionnels ne portent durablement atteinte à la sécurité ou à la survie du pays.

² « Objectivement, la sécurité peut être conçue dans le sens de l'absence de menaces. Subjectivement, elle pourrait se définir comme l'absence de la peur d'une attaque. Or la peur ne se ressent pas de la même façon par les hommes. Et la peur d'une attaque n'est guère proportionnée à la puissance que détient un pays : sinon, comment expliquer le fait que les Etats-Unis se sentent menacés plus que nombre de pays faibles dans le monde ? » *Ibidem*. p. 139.

³ Voir l'exemple donné par KAUTSKY pour qui « The concept of the single national interest is wrong. » KAUTSKY, John H. *The National Interest : The Entomologist and the Beetle*. p. 223.

⁴ « Les 'responsables de la politique' peuvent très bien se trouver en désaccord entre eux, chacun interprétant l'intérêt national de sa propre façon. » CAO-HUY, Thuan. *Intérêt national et politique internationale, Actualité de la question nationale*. p. 142.

les analyses ont été régulièrement ignorées (notamment en ce qui concernait l'après-guerre). Le cas de H. Kissinger témoigne qu'en d'autres temps, c'est le conseiller pour la sécurité nationale qui a joué un rôle prépondérant.

Outre la fragmentation de la définition de l'intérêt national au sein de l'Etat, la multiplication des intérêts particuliers tend également à renforcer l'idée d'une définition subjective de l'intérêt national. La conciliation d'intérêts divergents n'a rien d'évident¹. Pour certains, l'intérêt national défend avant tout les intérêts des groupes dominants, qu'ils soient majoritaires ou simplement plus influents². Cette idée largement répandue est avancée aussi bien par les marxistes qui voient l'intérêt national comme l'intérêt déguisé de la classe dominante, que par les néolibéraux dont l'individualisme empêche de penser un intérêt collectif non réductible à la somme, au compromis ou à l'opposition des intérêts particuliers³. Par conséquent cette fragmentation de l'intérêt national incite à nous interroger sur la nature de l'intérêt européen tel qu'il est promu aujourd'hui : est-il façonné par les *lobbies* et groupe d'intérêts, par les Etats les plus « imposants » ou les plus influents ? Quels acteurs institutionnels nationaux ou européens participent à sa définition ?

La subjectivité des valeurs influençant la définition de l'intérêt national

Dans l'idée que l'intérêt d'une entité politique résulte d'une définition subjective, la notion de valeur est particulièrement importante.⁴ En opposition au réalisme, l'intérêt national a pu être relié à la notion de « système de valeurs »⁵. Cette idée de système sous-entend une certaine logique ou cohérence entre valeurs, ce qui n'est pas toujours le cas en politique⁶. Intérêts économiques ou stratégiques et promotion des droits de l'Homme ne sont pas toujours aisément conciliables, de même que les principes de non ingérence et d'assistance humanitaire. Mais reconnaître que les valeurs influent sur la définition des intérêts ne signifie pas que ceux-ci soient arbitraires. Les valeurs ne sont pas uniquement individuelles ou personnelles : il existe des valeurs communes, collectives promues par des entités politiques.

¹ « Comment combiner toute cette multitude d'exigences, de valeurs et d'intérêts, et les transformer en un tout qualifié d'intérêt national ? » *Ibidem*. p. 142.

² : « [...] chaque individu ou groupe cherche à faire croire que ses intérêts coïncident avec l'intérêt commun. » *Ibidem*. p. 141.

³ Cette convergence inattendue entre marxistes et néolibéraux est mise en évidence par KRATOCHWIL, Friedrich. On the Notion of « Interest » in *International Relations*. p. 2.

⁴ Les « objectifs et intérêts sont des notions chargées de valeur, et les valeurs ne peuvent guère être démontrées scientifiquement. Ce qui est 'bien' ou aurait été 'meilleur' pour un pays en politique étrangère varie selon les préférences des hommes. » CAO-HUY, Thuan. Intérêt national et politique internationale, *Actualité de la question nationale*. p. 137-138

Cette idée est présente chez de nombreux auteurs dont ROSENAU : « The national interest is rooted in values. » ROSENAU J. The National Interest. p. 34.

⁵ *Ibidem*. p. 135.

⁶ Bien des penseurs ont montré la difficulté de concilier les valeurs de liberté et d'égalité notamment.

Par conséquent, si l'objectivité de l'intérêt national telle qu'elle est avancée par les réalistes est particulièrement critiquable, il serait dangereux de sombrer dans l'excès inverse que constitue le relativisme et de conclure que l'intérêt national n'est rien d'autre qu'une coquille vide instrumentalisée par les décideurs politiques pour justifier et légitimer des préférences personnelles arbitrairement définies¹. Une telle conception de l'intérêt national nierait alors l'existence d'intérêts communs à la Nation en tant que communauté souveraine composée de citoyens.

Reste que les théoriciens réalistes et leurs opposants invitent à réfléchir davantage au lien entre intérêt et identité. « Objectivistes » et « subjectivistes »² posent en effet la question de l'intérêt national en termes d'identité, qu'il s'agisse de défendre l'identité de la nation (survie de la communauté, défense du territoire, des institutions par exemple) pour les premiers, ou qu'il s'agisse des valeurs constitutives de l'identité d'une entité politique définissant ses intérêts pour les seconds. C'est pourquoi il est intéressant de poursuivre et d'affiner l'analyse des théories de l'intérêt national en étudiant l'approche constructiviste selon laquelle un acteur définit ses intérêts en fonction de son identité et de ses valeurs³.

II. L'INTERET NATIONAL COMME CONSTRUCTION :

A. LA CONSTRUCTION POLITIQUE DE L'INTERET NATIONAL

Au-delà des contraintes de système, l'importance des relations intersubjectives

Contrairement à la vision réaliste selon laquelle les Etats sont contraints de poursuivre leurs intérêts et d'accroître leur puissance à cause de l'anarchie du système international, A. Wendt a développé l'idée que l'anarchie est avant tout ce qu'en font les Etats.⁴ Ainsi, la théorie constructiviste permet davantage de penser la construction européenne. Les intérêts nationaux sont alors conçus comme le produit d'interactions entre Etats,⁵ chaque Etat définissant ses intérêts en tenant compte des intérêts des autres Etats et de la manière dont ces derniers perçoivent ses intérêts. Cependant la notion centrale d'« intersubjectivité »⁶ utilisée par les constructivistes tend une nouvelle fois à considérer les Etats comme des sujets, acteurs homogènes définissant leurs propres intérêts. Il s'agit là d'un nouvel

¹ Dans son article, ROSENAU rappelle la distinction entre « raison d'Etat » et intérêt national en montrant que la formation des Etats-nations a engendré un déclin des « intérêts dynastiques » et de la « volonté du prince » au profit de l'intérêt général et du bien public. ROSENAU J. *The National Interest*. p. 34.

² Cette distinction présente chez plusieurs auteurs et notamment ROSENAU J. *The National Interest*. p. 35-37.

³ Cette idée est également présente chez CAO-HUY, Thuan : « toutes collectivités, on le sait, sont composées d'individus ou de groupes dont chacun poursuit ses propres intérêts parfois aux dépens des autres – intérêts personnels, ethniques, religieux, raciaux, économiques, régionaux, professionnels, idéologiques et autres. » CAO-HUY, Thuan. *Intérêt national et politique internationale, Actualité de la question nationale*. p. 140-141.

⁴ “Wendt has convincingly argued, against realist orthodoxy, that ‘self-interested’, security-oriented conceptions of state interest are not produced by or deducible from the systemic condition of anarchy: instead, ‘anarchy is what states make of it’.” WELDES, Jutta. *Constructing National Interests*. p. 279.

Pour davantage de précisions lire WENDT, Alexander. *Anarchy is what states make of it*.

⁵ “Wendt’s constructivist argument goes some way towards reconceptualizing the national interest as the product of intersubjective processes of meaning creation.” Ibidem. p. 280.

⁶ Ibidem. p. 279.

anthropomorphisme¹ où les relations internationales se limitent aux seules relations interétatiques (principalement intergouvernementales) assimilées à des relations interpersonnelles. Le risque est alors de négliger les processus domestiques, les interactions internes contribuant à la formation de l'intérêt national. Considérer uniquement les interactions externes d'une entité politique inciterait à penser que l'Union européenne définit ses intérêts au contact de ses partenaires, lors de négociations internationales avec l'OMC ou l'ONU, ou bien lors de sommets « bilatéraux » entre l'Union et des pays tiers : Etats-Unis, Russie, Chine, Inde. Cette idée est intéressante et mérite d'être approfondie plus loin, même si on ne peut négliger pour autant l'importance des interactions internes entre les différents acteurs institutionnels nationaux, intergouvernementaux, communautaires ou avec les acteurs non-gouvernementaux (ONG, syndicats, lobbies, partis, groupes de réflexion). Mais que l'on considère les interactions externes ou internes de l'Union, cette idée d'intersubjectivité invite davantage à une sociologie qu'à une géopolitique de l'intérêt européen.

L'influence des perceptions et des représentations²

Après les nombreuses critiques formulées sur la dimension analytique de la notion d'intérêt national l'approche constructiviste tente de lui redonner un contenu théorique en le considérant à la fois comme l'élément déterminant du processus de décision en politique étrangère et comme un élément du discours politique permettant de justifier des choix en obtenant un consensus. Ainsi l'analyse des perceptions et des interprétations est au cœur de l'approche constructiviste. La réalité n'est pas une donnée objective mais source d'interprétations. Les décisions politiques n'étant prises qu'à partir d'une certaine perception du monde influencée par des représentations culturelles, la définition de l'intérêt national résulte de « constructions sociales » et implique des références communes³ : le contexte domestique, la société, ses valeurs, ses représentations influent sur la perception des crises et des relations internationales. Le cas de la crise de Cuba est devenu un cas d'école. J. Weldes insiste en effet sur la part de subjectivité contenue dans l'appréciation d'une menace mais elle ne nie pas pour autant l'existence de réalités concrètes, de « contraintes réelles ».⁴ Il serait donc exagéré de penser que la politique étrangère ne repose que sur des vues de l'esprit ou des représentations subjectives même si

1 "Wendt's anthropomorphized understanding of the state continues to treat states, in typical realist fashion, as unitary actors, with a single identity and a single set of interests. [...] the intersubjective meanings which define state identities and interests, cannot arbitrarily be restricted to those meanings produced only in inter-state relations." *Ibidem.* p. 280 et note 9.

² Cette réflexion s'appuie sur le développement des théories de Wendt par WELDES Jutta. *Constructing National Interests.*

³ "In contrast to the realist conception of 'national interests' as objects that have merely to be observed or discovered, then, my argument is that national interests are social constructions created as meaningful objects out of the intersubjective and culturally established meanings with which the world, particularly the international system and the place of the state in it, is understood." *Ibidem.* p. 280.

⁴ « [...] any interpretation of 'the missile crisis', to be plausible, must recognize and account for these missiles. In this sense, the missiles function as a 'reality constraint' on the construction of plausible narratives. [...] A constructivist argument does not entail the more radical assertion that there is no 'external reality' outside of human consciousness if by 'external reality' is meant physical reality." *Ibidem.* p.286.

pour les constructivistes, la construction sociale du sens est plus importante que l'existence « physique » d'un fait, objet ou événement.¹ Cette perspective centrée sur l'intérêt national est intéressante également pour penser l'intérêt européen dans la mesure où les différentes appréciations du rôle international de l'Union, de ses relations avec ses partenaires ou des menaces principales qu'elle doit affronter, sont influencées par différentes visions du monde (choc des civilisations, monde multipolaire, village global) et de l'Europe elle-même. Etre conscient du rôle des perceptions est essentiel dans l'adoption de stratégies communes.² Surévaluer les menaces réelles pourrait empêcher leur hiérarchisation et nuire à la capacité de l'Europe à les affronter.

Une théorie du processus d'élaboration de l'intérêt collectif

Pour J. Weldes, ce sont principalement les responsables de la politique étrangère, mais pas exclusivement³, qui définissent l'intérêt national dans le but de justifier l'action de l'Etat et de lui donner un sens.⁴ Une autre question serait de savoir de qui l'intérêt national représente les intérêts. Mais les constructivistes s'intéressent davantage à son processus d'élaboration. Pour J. Weldes, représentation, articulation et interpellation sont trois éléments constitutifs de ce processus. La *représentation* permet avant tout de distinguer les différents acteurs : soi (« nous »), les autres (« eux »), l'Etat mais aussi les mouvements sociaux et les acteurs non-étatiques.⁵ Il s'agit donc d'une identification plus ou moins fine des différents acteurs des relations internationales aboutissant à la construction sociale d'identités. Vient ensuite l'*articulation* qui établit des liens entre objets ou acteurs⁶. Elle peut reposer sur des analogies : les accords de Munich et le nucléaire iranien, Al Qaïda et Saddam Hussein par exemple. Le langage est alors d'une importance considérable. La rhétorique du discours politique produit un sens parmi d'autres possibles ; progressivement se forment des « chaînes de connotations » *articulant* différentes *représentations*.⁷ Mais ces « chaînes de connotations » ne sont pas figées, elles peuvent se recomposer dans la mesure où elles ne constituent qu'une interprétation possible, contingente. Le processus s'achève par l'*interpellation*.⁸ A partir du moment où certaines représentations prévalent, elles donnent un sens aux relations internationales et influent sur le positionnement que peut prendre l'Etat. Ce qui apparaît

¹ "What is at issue in the claim that national interests are socially constructed is *meaning* and its social effects, not physical existence." *Ibidem*. p. 286.

² *Ibidem*. p. 279.

L'entretien avec J. BERTELE a également permis de mettre en évidence le rôle des perceptions dans la préparation des négociations bilatérales franco-allemandes et européennes, notamment en ce qui concerne le rôle de l'Etat ou de la BCE.

³ "[...] the national interest is produced primarily, although not exclusively, by foreign policy decision-makers." *Ibidem*. p. 282.

⁴ "In order to make sense of international relations, state officials necessarily create broad representations, both for themselves and for others, of the nature of the international system and the place of their state in that system." *Ibidem*. p. 282.

⁵ *Ibidem*. p. 281.

⁶ *Ibidem*. p. 282.

⁷ Ces analyses sont illustrées par l'auteur d'exemples issus de la Guerre Froide. *Ibidem*. p.282-283

⁸ *Ibidem*. p. 287.

comme une décision pragmatique et objective est alors le produit d'une certaine appréciation de la situation. L'Etat s'est construit comme sujet et doit adopter une position cohérente avec le sens qu'il a donné aux relations internationales. Ainsi ce processus insiste sur l'importance de références communes, notamment dans la formation de l'Etat comme acteur incarnant le « nous ». Ce sont ces références communes, le consensus sur le positionnement de l'Etat sur la scène internationale qui confèrent alors une légitimité à l'intérêt national tel qu'il est perçu par l'Etat.¹ L'élaboration de l'intérêt national repose donc sur un certain sentiment d'appartenance commune et invite à s'intéresser de plus près à la question de l'identité.

B. UN INTERET COLLECTIF FONDE SUR DES REFERENCES COMMUNES : INTERETS IDENTITAIRES ET IDENTITE D'INTERET

Le rôle de l'identité dans la formation de l'intérêt national

Le rôle central conféré à l'identité dans la définition de l'intérêt national n'est pas l'apanage des constructivistes. En effet, l'étude des conceptions réalistes de l'intérêt national a montré combien sa défense est liée à la protection de l'identité politique : nature du régime, fonctionnement des institutions, par exemple. L'intérêt national étant censé garantir la survie de l'unité politique, il vise à la préservation de son identité : permettre à l'unité politique de rester ce qu'elle est. Ce qui change avec les constructivistes, c'est la conception de l'identité non pas comme une donnée essentielle, figée et immuable, mais comme une construction sociale². Le processus de construction de l'intérêt national détaillé par J. Weldes montre que les représentations communes peuvent évoluer et faire évoluer l'identité d'un acteur. Les identités étant le fruit d'interactions intersubjectives, l'intérêt national ne saurait être défini égoïstement sans prise en considération des perceptions extérieures. Le système international et ses valeurs influent donc sur la définition de l'intérêt national. La progression du droit humanitaire avec les notions de droit d'ingérence ou de responsabilité de protéger ainsi que la promotion de la résolution pacifique des conflits par exemple, contraignent l'action des Etats.³

Concernant l'intérêt européen, ces réflexions incitent à se demander s'il y a une identité européenne susceptible de déterminer les intérêts de l'Union. Le sentiment d'appartenance commune étant assez faible parmi les citoyens européens, il faudra penser ce qui peut palier ce manque de références communes. En effet, les perceptions qu'ont les européens de la Russie par exemple varient fortement d'un pays à l'autre. Est-il pour autant impossible de promouvoir des intérêts communs à l'égard de ce grand voisin de l'Union ? Globalement on peut penser que l'adhésion de nouveaux membres renouvelle

¹ *Ibidem*. P. 303.

² J. Weldes cite Wendt qui parle de « 'intersubjectively constituted structure of identities and interests' of states » et affirme que les « identités sont la base des intérêts » WENDT, Alexander. *Anarchy is what states make of it*. p. 398 et 401.

³ Sur cet aspect du constructivisme, lire BATTISTELLA, Dario. *L'intérêt national : une notion, trois discours*. p. 154-155.

les représentations et les appréciations en matière d'action extérieure. Cette pluralité n'est pas nécessairement nuisible, mais elle demande à être dépassée.¹ En effet, introduire plus de complexité dans la perception des relations internationales peut conduire à une action extérieure plus fine et plus intelligente à condition que l'envie ou la nécessité d'agir ensemble soit suffisamment forte pour mobiliser les différentes représentations au service d'un intérêt européen.

Une pluralité d'identités à l'origine des intérêts

Cette pluralité d'identités n'est d'ailleurs pas propre à l'Union européenne. A. Wendt distingue en effet différents types d'identité pour chaque acteur : identité corporative, de type, de rôle, collective. L'identité *corporative* façonne l'unité d'un acteur hétérogène : elle constitue le socle commun, la conscience partagée par les différents membres d'être un tout pluriel mais cohérent. Cette identité corporative définit plus ou moins précisément le sentiment d'appartenance commune : le « nous » en le distinguant des autres. On peut penser que la langue, le territoire, l'histoire sont des éléments de cette identité si l'on s'intéresse particulièrement aux Etats-nations.

L'identité *de type* quant à elle, insiste moins sur la singularité de l'acteur que sur des caractéristiques communes à d'autres : nature du régime, ou du système économique par exemple. Un Etat peut ainsi définir ses intérêts au regard de sa conformité au « modèle démocratique occidental », aux principes de l'économie de marché ou sur une base plus culturelle : francophonie, *Commonwealth* par exemple.

Mais un Etat définit aussi ses intérêts en fonction de la perception que ses partenaires ont de lui : c'est l'identité *de rôle*. Au XIX^{ème} siècle, J. Ferry évoquait la « mission civilisatrice » de la France et R. Kipling évoquait lui le « fardeau de l'Homme blanc ». Pendant la guerre Froide, les Etats-Unis se sont sentis investis d'une mission de protecteur du monde libre². La France, « pays des droits de l'Homme » se positionne parfois sur la scène internationale en tenant compte de rôle réel ou perçu.

Enfin, l'identité *collective* débouche sur la formation d'une communauté d'intérêt et aboutit à un rapprochement entre sujets. Cette identité est bien distincte de l'identité de type dans la mesure où des sujets proches peuvent être opposés par des conflits d'intérêts reposant sur des objectifs communs (deux entreprises concurrentes souhaitant conquérir un même marché par exemple). A l'inverse, on peut imaginer que des acteurs très différents poursuivent un intérêt commun.³

Ces différentes identités devront être mobilisées pour définir si des intérêts européens peuvent émerger autour d'une identité ou de valeurs communes, d'un rôle commun perçu par des partenaires extérieurs et d'une communauté d'intérêts. Mais avant de réfléchir à ces identités européennes, il est indispensable de

¹ Plusieurs auteurs soulignent l'influence des élargissements sur la définition de politiques extérieures communes. Cf. PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union européenne*. p.173-176.

² Pour plus de précisions sur cet exemple, lire WELDES, Jutta. *Constructing National Interests*.

³ La lutte contre le réchauffement climatique intéresse aussi bien l'Union européenne que le Bangladesh dont les côtes surpeuplées sont menacées par l'élévation du niveau de la mer.

s'intéresser à l'importance d'un espace public commun dans la définition de références partagées et à l'adoption de consensus légitimant l'intérêt national. Cet espace public apparaît alors comme une condition à la définition d'un intérêt commun, idée qu'il faudra développer dans l'analyse des vecteurs de l'intérêt européen.

La nécessité d'un espace public commun institutionnalisé dans la définition d'un intérêt général

Certes, une communauté peut partager des références communes, des traditions, une culture, un patrimoine communs sans se superposer à une unité politique¹. Mais si cette collectivité entend promouvoir ses propres intérêts et exercer un contrôle souverain sur le pouvoir politique, elle doit gagner en indépendance et s'organiser politiquement en créant des espaces favorisant le débat public, surtout en démocratie. Par conséquent, des composantes identitaires comme la culture, les valeurs, la langue, la religion contribuent à souder une communauté, mais ne suffisent pas à promouvoir des intérêts collectifs, qui relèvent moins du partage d'une histoire ou d'un patrimoine commun que de la volonté de construire un projet commun.²

Or la communauté d'intérêt n'est pas une identité d'intérêt : il faut distinguer *intérêt commun* et *intérêt général*. La notion d'*intérêt commun* sous-entend une identité ou du moins une convergence d'intérêts particuliers alors que *l'intérêt général* d'une entité peut impliquer certains « sacrifices » individuels.³ *L'intérêt général* est un intérêt *supérieur* à la somme des intérêts particuliers, même s'il n'a pas vocation à les annihiler systématiquement. Cette notion est proche de celle d'*intérêt public* utilisée par F. Kratochwil qui distingue également *intérêt* et *préférence*.⁴ Une des conditions de cette supériorité de l'intérêt général par rapport aux intérêts particuliers est son universalité.⁵ Pour être acceptable, l'intérêt général doit en effet garantir une égalité de traitement : le sacrifice consenti par certains ou les bénéfices retirés par d'autres ne sont pas attribués personnellement : toute personne placée dans la même situation doit consentir aux mêmes efforts ou être en mesure de recevoir le même soutien.⁶

Ultimement, l'espace politique nécessite une autorité politique légitime apte à trancher entre intérêts divergents et à définir l'intérêt général. Cet arbitrage politique n'a alors rien de commun avec l'arbitraire des préférences particulières puisqu'il est censé représenter une certaine vision du bien commun fondée

¹ C'était le cas des empires plurinationaux comme l'Autriche-Hongrie, ou des nations partagées entre plusieurs Etats comme la Pologne.

² De manière un peu schématique, il faut reconnaître que cette idée est marquée par une conception assez française de la Nation comme communauté de destin soudée par l'adhésion à un contrat social et à un projet de société commun. D'autres conceptions de la nation insistent davantage sur la communauté de culture, les origines et le patrimoine acquis (histoire, langue) que sur la fructification ou le développement de ce patrimoine commun.

³ KRATOCHWIL, Friedrich. On the Notion of 'Interest' in *International Relations*. p. 7.

⁴ En effet, les préférences peuvent même être contraires aux intérêts : préférer s'asseoir et arrêter de marcher en pleine tempête de neige à cause de la fatigue peut être contraire à son intérêt le plus vital. *Ibidem*. p. 6-7.

⁵ *Ibidem*. p. 7.

⁶ Cette notion d'universalité remet donc en cause la possibilité d'*opting out* au sein de l'Union européenne. Peut-on se soumettre aux règles communes uniquement lorsque cela arrange sans nuire à l'ensemble du projet européen ? La pertinence d'une Europe à la carte est discutable.

sur les principes, représentations et débats partagés au sein du même espace public.¹ Cette subordination des préférences personnelles à l'intérêt général est peut-être ce qui distingue le républicain du libéral. Elle n'est nuisible ou néfaste qu'à partir du moment où le citoyen ne participe plus à la définition de cet intérêt général dévoyé par le seul intérêt de l'Etat. F. Kratochwil confirme l'idée d'une distinction entre intérêt *national* et intérêt *étatique*, y compris dans le domaine de la politique étrangère en distinguant *intérêt public* et *intérêt national*, ce dernier étant pour lui l'expression de l'intérêt général à l'extérieur : ce qui guide la politique étrangère.² Mais si à l'échelle nationale, les autorités publiques peuvent arbitrer entre intérêts particuliers et promouvoir l'intérêt général, à l'échelle internationale, la régulation des intérêts nationaux est bien plus faible et ne permet pas d'aboutir à un intérêt supérieur.³ C'est pourtant le défi de la construction européenne. Aussi faut-il étudier le rapport entre intérêt national et construction européenne. Auparavant, il reste à réfléchir au rôle de l'identité européenne dans la définition d'un intérêt européen.

C. DE LA DIFFICULTE DE DEFINIR L'INTERET EUROPEEN A PARTIR D'UNE IDENTITE EUROPEENNE

Les contours d'une identité collective

Ayant montré l'importance de l'identité, des références et des valeurs communes dans la définition de l'intérêt national, il semble désormais nécessaire de s'interroger sur l'existence d'une identité européenne ou d'un sentiment d'appartenance commune susceptible de fonder un intérêt européen. Pour ce qui est de l'identité corporative, il est difficile de définir ce qui singularise l'Union par rapport à d'autres acteurs. Ses frontières sont mouvantes, repoussées à chaque élargissement et les européens n'ont en commun ni la langue, ni la religion, ni la nationalité. Ils partagent néanmoins un certain patrimoine culturel constitué au cours d'une longue histoire de rencontres et d'échanges plus ou moins pacifiques⁴. Les régimes politiques et les modèles économiques restent distincts mais n'en demeurent pas moins proches : si certains ont conservé leurs monarchies et d'autres adopté des constitutions républicaines, tous les Etats-membres sont démocratiques et ont adopté l'économie de

¹ "But to say that authority plays an important role in establishing the descriptive meaning of the public interest is not to imply that the public interest is simply identifiable with 'what the decision maker says the public interest is.'" *Ibidem*. p. 9.

² "While the public interest, or more often the common weal (*salus public*), fortified or defended a policy against internal challenges, the notion of the national interest was used in advancing the goals of foreign policy." *Ibidem*. p. 4

³ "[...] given the decentralized authority structure of the international environment, the national interest argument cannot be addressed to a public authority above the bargaining parties." *Ibidem*. p. 25.

⁴ Il est impossible de faire ici une liste de ce patrimoine culturel européen, mais on peut aisément en identifier plusieurs composantes majeures : judéo-christianisme, civilisation gréco-romaine, diffusion de la Renaissance, des Lumières, éveils nationaux, conflits mondiaux, totalitarismes, entre autres.

Sur le rôle particulier du droit et l'importance de l'Etat de Droit, on peut lire par exemple l'intervention de BADINTER, Robert. *Reconnaître ce qui nous lie : l'identité européenne – la question de l'identité européenne dans la construction de l'Union*. p. 76-80.

marché en conservant des principes de solidarité et de protection plus ou moins développés et efficaces mais qui restent encore rares à l'échelle mondiale. Il existe donc une certaine identité de type (démocratie, économie sociale de marché). Concernant l'identité de rôle, l'Europe ne se perçoit pas comme une puissance militaire, mais comme un acteur économique global influent et disposant de certaines responsabilités morales à l'égard du reste du monde : contribution au développement, à la lutte contre le réchauffement climatique, renforcement de l'Etat de droit, promotion des droits de l'Homme. Quant à la thèse selon laquelle l'identité influence les intérêts, on peut penser que les élargissements successifs par exemple, ont modifié l'identité de l'Union : la pluralité des perceptions et des références s'est renforcée, l'adoption de consensus étioyée. Ainsi, on peut penser qu'il est plus difficile pour l'Europe de définir clairement ses intérêts à l'égard de la Russie, dans la mesure où ce partenaire est très différemment perçu : Allemands et Polonais, Baltes ou Français ont des rapports différents avec le voisin russe. Néanmoins, mobiliser plusieurs traditions diplomatiques nationales peut aussi permettre d'enrichir les perceptions respectives. Penser un intérêt européen n'est donc pas contradictoire avec le maintien de perceptions différentes à condition que celles-ci contribuent à une interaction fertile. Plusieurs études ont observé l'« européanisation »¹ des personnels et la constitution progressive d'un sentiment d'appartenance commune. Ces exemples montrent que l'interculturalité est un moteur de l'innovation politique.

Les limites d'une définition identitaire de l'intérêt européen

Bien qu'elle joue un rôle important dans la définition des intérêts, ce rôle de l'identité ne doit pas être surestimé. En effet, il est toujours présomptueux et souvent vain de rechercher la clé ou la composante unique à la base de l'intérêt national. L'erreur commise par les réalistes en définissant l'intérêt national en termes de puissance ne saurait être corrigée en remplaçant la puissance par l'identité, et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'identité d'une unité politique est toujours un concept vague et si l'on a bien du mal à définir unanimement ce qu'est l'identité européenne, il n'a jamais été plus aisé ou moins dangereux de définir l'identité nationale². De plus, l'identité est souvent davantage une recherche ou une construction qu'une donnée essentielle et immuable héritée du passé ; aussi est-il essentiel de distinguer (sans nécessairement les opposer) l'identité de l'héritage culturel. Enfin, il faut noter que l'identité elle-même n'est pas homogène. Elle est parfois incohérente et peut par conséquent être à la source d'intérêts contradictoires. Cela est vrai à l'échelle de l'Union ou des Etats mais ces contradictions sont également perceptibles au niveau de l'individu. Le citoyen incarne cette

¹ Concernant les personnels militaires, on peut lire BAGAYOKO-PENONE, Niagalé. L'européanisation des militaires français : socialisation institutionnelle et culture stratégique. *Revue Française de Science Politique*.

² En témoignent les débats sur l'intitulé du ministère de l'immigration et de l'identité nationale.

hétérogénéité d'identité et d'intérêt. Salarié, contribuable, consommateur, utilisateur de services publics, allocataire social, un citoyen peut avoir des intérêts contradictoires. Chacun souhaite généralement consommer et posséder plus, tout en payant moins et en professant son attachement à un développement socialement et écologiquement durable.

L'identité n'est donc pas l'alpha et l'oméga de la définition d'intérêt. Pourtant le mythe identitaire a été incontournable dans la formation du sentiment national, et la construction des Etats-nations. A ce titre, il faut souligner l'importance de la catégorie de l'ennemi dans la formation du sentiment d'appartenance commune.¹ Or, à ne penser la formation d'un intérêt européen que de manière identitaire et si cette identité européenne ne peut naître que de la confrontation à un ennemi ou de la stigmatisation de l'étranger, l'intérêt européen risque davantage de pervertir l'identité européenne que d'en être l'expression.² C'est pourquoi il est indispensable de penser un intérêt européen qui soit davantage fondé sur un projet commun que sur des racines ou une identité communes.³ Aussi cherchera-t-on à penser l'intérêt européen en termes de citoyenneté et non en termes de nationalité.

L'intérêt européen ou l'unité du projet dans la diversité des identités

La plupart des dérives identitaires trouvent souvent leur origine dans une faiblesse du contrat social ou du projet liant les citoyens comme en témoignent les conflits ethniques dans les Etats en déliquescence. Lorsque aucun projet commun n'est partagé, la mobilisation des identités ethniques ou religieuses permet de recréer du lien mais aussi du clivage là où les oppositions politiques ou les débats d'idée ont disparu. L'ethnicité vient alors supplanter la citoyenneté comme sentiment d'appartenance commune. Dès lors, la définition d'intérêts européens ne peut se développer qu'en évitant les replis nationalistes par la promotion d'une citoyenneté européenne fondée sur des valeurs et principes

¹ L'image révolutionnaire de la Nation en armes renforcée par la loi Jourdan pour lutter contre les monarchies européennes, l'unification des Etats allemands consolidée par la guerre contre la France en 1870, mais aussi le retournement des républicains italiens contre l'armée française lors de l'unification italienne témoignent du rôle central sinon de l'ennemi du moins de l'étranger dans la formation d'une identité commune.

² Pour une réflexion plus approfondie sur une définition identitaire de l'Europe on pourra lire les contributions de TODOROV, Tzvetan. AMIN, Ash. WOZNIAKOWSKI, Henryk. *Reconnaître ce qui nous lie : l'identité européenne – la question de l'identité européenne dans la construction de l'Union*

³ « La plupart des chercheurs s'accordent aujourd'hui pour dire que l'identité européenne se construit plus qu'elle ne se dévoile à partir d'un retour sur le passé. [...] La question posée dans ce milieu est plutôt 'Que voulons nous faire ensemble ?' et non pas « Qu'est-ce que l'Europe ? » GOUÉZ, Aziliz. *Le débat sur l'identité européenne : mise en perspective historique. Reconnaître ce qui nous lie : l'identité européenne – La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union*. p. 20-21

communs tels que ceux définis dans la Charte européenne des droits fondamentaux¹. Reconnaisant les identités et cultures nationales elle évoque une citoyenneté européenne (Chapitre V) marquée par la volonté de « partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes ». Plus que sur un héritage patrimonial commun, l'intérêt européen peut se fonder sur un projet commun – ce qui n'interdit pas pour autant de reconnaître ou de discuter ce qui fait cet héritage européen. On retrouve ainsi une distinction déjà faite précédemment entre un intérêt visant davantage à la conservation et à la protection, et un intérêt privilégiant le développement, la « conquête » et la fructification du patrimoine.

Par conséquent l'intérêt européen ne concerne pas uniquement la protection du territoire, des citoyens et des institutions de l'Union mais recouvre aussi son développement : l'approfondissement de l'intégration politique et le développement de la citoyenneté européenne². Ainsi, l'Union est en sécurité lorsqu'elle peut se développer économiquement, renforcer sa vitalité politique et non uniquement lorsqu'il y a absence de menace³. A l'inverse, l'Europe est en danger lorsqu'elle se sclérose, s'immobilise en raison d'un manque de projet et d'ambition politiques ou se désarticule sous l'effet d'égoïsmes nationaux.⁴ Par conséquent, la notion d'intérêt de sécurité doit être entendue de manière large : les intérêts de sécurité concernent aussi bien la protection du patrimoine culturel, économique que la promotion d'une citoyenneté active indispensable au développement de l'Union politique. L'intérêt européen nécessite donc la définition d'un projet politique commun.

Aussi est-il maintenant nécessaire d'analyser l'influence des différents intérêts nationaux dans la construction européenne. L'enjeu étant notamment de définir si le tout se résume à la somme de ses parties.

¹ Son préambule débute ainsi : « Les peuples de l'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes.

Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice.

L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe, ainsi que de l'identité nationale des États membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local; elle cherche à promouvoir un développement équilibré et durable et assure la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement. »

² Le rapport présenté par le député européen Alain Lamassoure au Président de la République contient de nombreuses propositions concrètes en ce sens.

³ Menaces qui peuvent être exogènes et globales (réchauffement climatique, catastrophes naturelles, pandémies, terrorisme par exemple) ou endogènes (criminalité, fuite des cerveaux, des capitaux).

⁴ Cette vision de la sécurité de l'Union rejoint la comparaison faite par J. Delors entre l'Europe et un vélo : quand ils n'avancent pas, ils tombent. La sécurité est donc essentiellement dynamique.

III. INTERETS NATIONAUX ET CONSTRUCTION EUROPEENNE

Si les théories de l'intérêt national n'ont pas directement pensé l'intérêt européen, des théoriciens des relations internationales se sont intéressés à l'originalité de la construction européenne en articulation avec la notion d'intérêt national. Ainsi, intergouvernementalistes et néo-fonctionnalistes ont analysé différemment l'institutionnalisation de la coopération économique et politique.¹ D'autres approches sont venues compléter ces théories : institutionnalisme, études sur la gouvernance et les processus de décisions, analyses sociologiques sur les commissaires et les fonctionnaires de la Commission.² Ces analyses partagent des interrogations communes avec notre réflexion sur l'intérêt européen : comment l'Europe parvient-elle à promouvoir des intérêts communs à partir d'intérêts nationaux particuliers ? L'Union n'est-elle que la somme de ses Etats-membres ?

A. FONCTIONNALISME ET NEO-FONCTIONNALISME OU L'INTEGRATION EUROPEENNE PAR DES INTERETS FONCTIONNELS

Une intégration dépolitisée

La théorie fonctionnaliste développée par Mitrany³ ne concerne pas spécifiquement la construction européenne. Mitrany semble même réticent à l'idée de constructions régionales qui ne feraient selon lui que déplacer la compétition entre Etats vers des oppositions entre unités régionales ou continentales plus vastes.⁴ Néanmoins les principes et l'articulation de la théorie fonctionnaliste sont utiles pour comprendre l'intégration européenne. Ils ont notamment été repris pour expliquer comment des coopérations *ad hoc* dans des domaines concrets (énergie, matières premières, économie, sécurité, défense⁵) peuvent renforcer l'interdépendance des Etats et pacifier leurs relations. L'étude de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) réalisée par E. Haas reprend cette idée et rejoint le projet de J. Monnet de créer une entité politique à partir d'une forte intégration économique.⁶

¹ Plusieurs ouvrages présentent une analyse détaillée des différentes approches théoriques de la construction européenne à partir des théories des relations internationales notamment : HILL, Christopher & SMITH Michael. *International Relations and the European Union*. New-York & Oxford : Oxford University Press, 2005, 469 p.

² Pour une analyse plus approfondie de ces différentes approches théoriques, lire LEQUESNE, Christian. *L'Union européenne : du terrain à la théorie*.

³ Cette analyse se fonde sur une lecture de MITRANY, David. *A working peace system*.

⁴ *Ibidem*. p. 27.

⁵ On peut notamment penser à la constitution de l'espace Schengen dans le domaine de la sécurité et à la création de l'Agence Européenne de Défense fonctionnant sur la base du volontariat et de l'abstention constructive au profit de projets concrets comme l'approche capacitaire dans le domaine des transports.

⁶ "As compared with conventional international organisations, the supranational variety clearly facilitates the restructuring of expectations and attitudes far more readily. Though not federal in nature, its consequences are plainly federating in quality merely because it activates socio-economic processes in the pluralistic-industrial-democratic milieu in which it functions, but to which conventional international organisations have no access. And to this extent the vision of Jean Monnet has been clearly justified by events." HAAS, Ernst. *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. p. 527.

Mais le fonctionnalisme initial tend à se distinguer de l'approche constitutionnelle selon laquelle l'intégration des Etats et la convergence des intérêts impliquent une construction politique globale, qu'il s'agisse d'une ligue ou d'une fédération. En effet, dans une perspective purement fonctionnaliste, l'Union européenne peut très bien continuer de renforcer son intégration à travers de nouvelles coopérations et agences *ad hoc*, sans que cela conduise à l'adoption d'une constitution européenne ou à la création d'un Etat fédéral européen.¹ Pour Mitrany, l'enjeu n'est pas de changer les frontières par de nouveaux traités, mais de rendre ces frontières insignifiantes grâce à une coopération fonctionnelle poussée.² D'un point de vue fonctionnaliste, il faut donc s'appuyer sur les *intérêts communs* pour former une société transnationale véritablement effective. Mais si les intérêts communs sont la base de cette coopération fonctionnelle, on peut se demander jusqu'à quel point l'accroissement des échanges, l'atténuation des frontières et la création d'agences internationales spécialisées ne rendent pas nécessaire la formation d'une entité politique commune ; surtout à partir du moment où les Etats perdent de leur légitimité et de leur pouvoir d'initier, de décider, d'agir et de contrôler au cours de délégation ou de partage de compétence avec l'Union. C'est notamment ce qu'affirment les néo-fonctionnalistes qui adoptent une vision de l'Europe généralement proche du fédéralisme.

Intérêts fonctionnels communs et intérêt européen

Les néo-fonctionnalistes mobilisent le concept de *spillover* pour expliquer le passage de l'intégration économique à l'intégration politique. L'idée étant que toute coopération, en accroissant les interdépendances, nécessite un renforcement de la coopération dans de nouveaux domaines et ainsi de suite jusqu'à la constitution d'une entité politique.³ L'enjeu est donc de définir si comme le pensent les néo-fonctionnalistes, l'interdépendance des sociétés conduit nécessairement à la formation d'une communauté politique. En théorie, l'idée est séduisante. On imagine mal en effet comment des intérêts communs donnant lieu à des activités communes et des coopérations ou échanges transnationaux peuvent ne pas impliquer des normes communes et donc une autorité publique – ce que reconnaît même Mitrany à travers l'importance donnée aux agences spécialisées. Mais les agences intergouvernementales ne permettent pas nécessairement l'émergence d'un espace public commun institutionnalisé autour d'un Etat. C'est notamment ce que montrent les travaux de certains fédéralistes

¹ "The functional method as such is neither incompatible with a general constitutional framework nor precludes its coming into being." MITRANY, David. *A working peace system*. p. 50.

² "The only sound sense of peaceful change is to do internationally what it does nationally : to make changes of frontiers unnecessary by making frontiers meaningless through the continuous development of common activities and interests across them. A change of frontier is bound to disturb the social life of the groups concerned, no matter whether it comes about peacefully or forcibly." *Ibidem*. p 62.

³ "Spillovers occur when experience gained by one integrative step reveals the need for integration in functionally related areas." HAAS, Ernst. *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. p. 98.

comme A. Sbragia¹ qui distingue intérêts fonctionnels et intérêts territoriaux. Il peut y avoir un décalage entre des politiques fonctionnelles « déterritorialisées » et menées à l'échelon communautaire et des « intérêts qui restent solidement ancrés dans des territoires, nationaux ou infranationaux. »² Ce décalage s'observe concrètement au sein de l'Union européenne où les partisans d'une intégration accrue avancent des arguments pragmatiques et rationnels pour développer des politiques fonctionnelles au niveau communautaire et destinées à être plus efficaces que les politiques nationales³ (utilisant d'une certaine manière le principe de subsidiarité), alors que les citoyens européens restent encore souvent très attachés au cadre national et sont réticents à l'égard de nouveaux transferts de souveraineté. Une des lacunes du néo-fonctionnalisme est donc de laisser penser qu'une construction politique peut se forger à l'insu de la volonté des citoyens, qu'une entité politique européenne peut naître de coopérations techniques accrues sans éveil de la conscience politique des citoyens. Construire l'Europe *pour* les citoyens et non pas *par* les citoyens est probablement voué à l'échec. On ne saurait donc penser un intérêt européen qui ne soit pas défini *pour* et aussi *par* les citoyens européens autour d'intérêts collectifs.⁴ Si le *Zollverein* a unifié les marchés des Etats allemands, il n'a pas suffi à unifier l'Allemagne, ainsi on peut douter que le seul marché commun aboutisse nécessairement à une intégration plus poussée. L'intergouvernementalisme ou la prééminence des intérêts nationaux dans la construction européenne

La résistance de l'Etat-nation face à l'intégration européenne

Malgré les progrès de la construction européenne, certains analystes ont observé que l'Etat-nation reste l'unité politique de référence en termes d'allégeance, d'identité et de citoyenneté.⁵ La construction européenne tout comme la crise économique des années 1970 n'a pas nuit au pouvoir des Etats, y compris en matière de politique économique, ceux-ci ayant conservé une certaine autonomie.⁶ Autonomie encore importante aujourd'hui dans la mesure où l'intégration monétaire n'a été complétée ni par une communautarisation des politiques économiques, industrielles ou de l'emploi, ni par une intégration budgétaire appropriée en termes de ressources propres à l'Union ou de coordination des

¹ Dont la thèse est résumée ainsi : « le fédéralisme est un principe politique qui permet à des acteurs aux allégeances diverses d'institutionnaliser des relations mais [...] ce principe ne débouche pas forcément sur la création d'un Etat fédéral et surtout pas sur un Etat fédéral version américaine. » LEQUESNE, Christian. *L'Union européenne : du terrain à la théorie*. p. 19.

² *Ibidem*. p. 19-20.

³ D'où la distinction faite dans le traité de Lisbonne entre trois niveaux de compétence : exclusive, partagée et d'actions d'appui, de coordination ou de complément.

⁴ C'est notamment ce qu'indique la progression des notions d' *accountability* et de *co-ownership* qui insistent d'une part sur la nécessité de rendre des comptes et d'être responsable devant les citoyens et d'autre part sur l'appropriation des processus de décisions par les citoyens et leur participation accrue.

⁵ "The nation-state has survived as the centre of political power and the focus of the citizen's allegiance ; nationality remains the basis of citizenship, the main countervailing force that resists all the dissolvents of community." HOFFMANN, Stanley. *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*. p. 21.

⁶ *Ibidem*. p. 22. Cette analyse date de 1982.

politiques budgétaires.¹ L'approche théorique de S. Hoffmann reste donc largement stato-centrée.² Sa méthode visant à renouveler la théorie de l'intégration en témoigne puisqu'il avoue *devoir* partir de l'Etat pour arriver à l'interaction entre les Etats et la Communauté.³ Jamais cette dernière ne semble conçue comme une entité autonome puisqu'elle résulte de la volonté des Etats. Or l'hétérogénéité n'est pas l'apanage de l'Union. L'Etat lui-même est loin de constituer un tout homogène, la particule élémentaire et insécable de la science politique. Ainsi, l'Europe est finalement appréhendée par Hoffmann comme un « régime international » : un « ensemble de normes de comportement, de règlements et de politiques » consenti par les Etats-membres et non comme un processus d'intégration conduisant à la formation d'une entité supranationale.⁴ Pour cet auteur, les régimes ne peuvent se maintenir que si les Etats en tirent un bénéfice en termes de promotion de leurs intérêts ; ils n'acceptent la contrainte, les concessions que dans l'espoir de profiter d'une réciprocité différée.⁵ Dans une telle perspective, la poursuite des intérêts nationaux reste donc le principe de la construction européenne. C'est ce qui expliquerait le fait que l'intégration européenne contribue non pas à l'affaiblissement mais au renforcement des Etats et à leur résistance, comme le souligne Hoffmann. Les contraintes communautaires sur les Etats les obligeraient à se moderniser et à s'adapter aux évolutions du monde, les rendant ainsi plus forts. L'intégration européenne semblerait donc renforcer l'intergouvernemental ou détrimenter le supranational. Cette perception de l'Union comme « relais de puissance » est encore prégnante, notamment en France, comme nous le verrons. L'idée que les Etats participent à la définition d'un intérêt général différent ou supérieur à leurs intérêts nationaux est alors quasiment impensable.⁶

Limites des portées politiques de la convergence économique et particularité des intérêts de sécurité.

Hoffmann s'oppose donc clairement à l'approche de J. Monnet et du théoricien E. Haas selon laquelle l'intégration des marchés économiques conduirait à la formation d'une unité politique incarnant

¹ Les faibles ressources propres de l'Union l'empêchant de mener de véritables politiques de redistribution, elle est alors souvent contrainte de n'agir que par l'adoption de normes plus ou moins contraignantes dont l'inflation attise les critiques des eurosceptiques mais pas uniquement.

² HOFFMANN, Stanley. *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*, p 26.

³ "The way of moving forward a new theory should be the following. We must begin with the units themselves; what are their domestic priorities and the foreign policy goals of the member states, to what extent are they compatible, and can they best be fostered by cooperation? Then we should examine the impact of the environment on the separate actors. Finally we would study the institutional interplay between the states and the Community's organs." *Ibidem*. p.30.

⁴ "The best way of analyzing the EEC is not in the traditional terms of integration theory, which assumes that the members are engaged in the formation of a new supranational political entity superseding the old nations – an outcome that was originally possible but has become increasingly more unlikely [...]. It is to look at the EEC as an international regime, as defined by Keohane and Nye: a set of norms of behavior and of rules and policies covering a broad range of issues [...]" *Ibidem*. p. 33.

⁵ *Ibidem*. p. 34.

⁶ Or le renforcement du rôle de la Communauté européenne et bientôt de l'Union (quand elle sera dotée de la personnalité juridique), dans les négociations internationales, notamment à l'OMC, permet plutôt de compenser la faiblesse relative des Etats. La délégation ou le partage de compétences renforcent donc aussi l'influence d'institutions communautaires comme la direction générale au commerce extérieur par exemple.

alors un « progrès dépolitisé », rationnel et pragmatique.¹ Selon Hoffmann, une des limites de cette approche est de ne pas distinguer la *high* et la *low politics* : la convergence économique ne mène pas nécessairement à l'intégration politique. Néanmoins, il observe que les politiques de sécurité et de défense ne relèvent pas toujours de la *high politics* et que les politiques économiques ne sont pas toujours de la *low politics*, notamment en période de crise. Il avance alors l'idée d'une distinction entre les politiques favorisant « la maximisation du bien commun » et les politiques de « stricte réciprocité » ou impliquant un « jeu à somme nulle ».² Reste que pour Hoffmann, l'intérêt commun est avant tout la rencontre d'intérêts nationaux conciliables mais que l'on peine à qualifier de convergents.

Ainsi, prenant l'exemple du système monétaire européen, il avance que cette coopération monétaire résulte moins de la poursuite d'un intérêt général européen, que de la convergence des intérêts nationaux de deux puissances à savoir : l'intérêt de l'Allemagne de stabiliser sa monnaie et éviter un Deutsche Mark trop fort d'une part, et l'intérêt de la France de juguler les tendances inflationnistes d'autre part.³ Cet exemple est fort intéressant puisqu'il montre que l'accord politique sur un instrument commun et unique : la monnaie, s'est effectué sur la base d'intérêts divergents – d'où la différence entre les perceptions française et allemande du rôle de la Banque Centrale Européenne confirmée par les propos de diplomates.⁴

Cette critique de la possibilité d'une intégration politique sur la base d'un rapprochement économique est cependant accompagnée d'une réflexion intéressante sur le rapprochement des politiques de sécurité et de défense. Hoffmann relève en effet que la capacité des Etats européens à garantir eux-mêmes leur sécurité décline et peut remettre en cause le sentiment d'appartenance nationale. S'il insiste sur les difficultés à constituer concrètement une défense commune, il indique que celle-ci serait bien plus nuisible au maintien de l'Etat-nation que l'intégration économique (non monétaire).⁵ Plus que le marché commun, l'Europe de la Sécurité et de la défense serait donc susceptible de renforcer la supranationalité.⁶ Aussi est-il justifié de s'intéresser plus particulièrement aux intérêts de sécurité. L'élaboration d'intérêts européens dans le domaine de la sécurité et de la défense pourrait alors affaiblir la légitimité de l'Etat en atteignant ses fonctions régaliennes. Ce sont alors la conception hobbesienne de

¹ HOFFMANN, Stanley. *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*. p. 29

² Cette notion de *maximisation du bien commun* reste cependant indéfinie. "I would prefer to distinguish the politics which aims at or allows for the maximisation of the common good, from the politics of either *do ut des* (strict reciprocity) or of the zero-sum-game." *Ibidem*, p. 29.

³ *Ibidem*. p. 31.

⁴ Pour employer une comparaison mathématique, on pourrait dire que cet intérêt « commun » n'est que l'intersection ou la congruence de deux fonctions différentes représentant chacune les politiques nationales sur une question précise. Or à cette intersection représentant l'accord à l'instant *t*, chaque fonction conserve un coefficient directeur qui lui est propre : l'intérêt national. Il y a donc rencontre entre intérêts divergents et non nécessairement convergence des intérêts.

⁵ HOFFMANN, Stanley. *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*. p. 36-37.

⁶ Pour une comparaison de l'intégration monétaire et de l'intégration dans le domaine de la sécurité et de la Défense, on pourra lire les analyses de CARDOT, Patrice. <http://www.regards-citoyens.com/article-32885443.html>, <http://www.regards-citoyens.com/article-32885492.html>, <http://www.regards-citoyens.com/article-32885527.html>, <http://www.regards-citoyens.com/article-32885560.html>. (pages consultées le 8 juillet 2009).

l'Etat *Léviathan* et la définition weberienne de l'Etat comme détenteur du monopole de la violence physique légitime qui seraient ultimement remises en cause.

C'est pourquoi il est maintenant nécessaire de s'intéresser à l'institutionnalisation des politiques européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense.

B. L'INSTITUTIONNALISATION DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE.

Débats sur les origines et les portées de l'institutionnalisation

Le but n'est pas ici de retracer intégralement l'histoire de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) et de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) qui a déjà été abondamment traitée.¹ L'enjeu est surtout de comprendre comment il est possible de former un intérêt européen dans des domaines régaliens par excellence où semble primer la défense des intérêts nationaux : la diplomatie et la défense. L'histoire est néanmoins essentielle puisque pour certains, la PESC et la PESD n'ont pu se développer qu'en bénéficiant d'une modification du système international marquée par la fin de la guerre Froide et le relâchement de l'Alliance atlantique qui ont laissé un nouvel espace à l'Europe. Ces observations incitent à prendre en compte le contexte international dans l'analyse de l'intégration alors que fonctionnalistes et intergouvernementalistes se concentrent principalement sur les acteurs européens : Etats ou institutions. Aussi n'est il pas étonnant que la PESC ne soit née qu'en 1992 avec le Traité de Maastricht, c'est-à-dire à la fin du système bipolaire.

Mais pour d'autres, l'institutionnalisation des politiques de sécurité et de défense a été initiée pour compenser des impasses dans d'autres domaines.² Les théories intergouvernementalistes insistant sur la prépondérance des Etats dans la construction européenne, on pourrait penser que l'accroissement de la coopération dans le domaine de la sécurité, loin de réduire l'influence des Etats, est justement destiné à renforcer leurs intérêts en mutualisant leurs capacités et en coordonnant leurs politiques.³ Or comme l'a

¹ Sur la PESC, on pourra lire notamment l'ouvrage de PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union Européenne*. Paris : Presses de Sciences Po, 2006, 272 p. Quant à la PESD, parmi la profusion de publications, l'œuvre la plus complète reste probablement celle de DUMOULIN, André - MATHIEU, Raphaël - SARLET, Gordon. *La Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) : de l'opérateur à l'identitaire*. Bruxelles : Bruylant, 2003, 938 p.

² "As with other times in the Union's history, impasse on one issue may result in a 'relaunch' in another area rather than a wholesale disintegration." BECKER, Jeffrey J. *Asserting EU Cohesion : Common Foreign and Security Policy and the relaunch of Europe*, *European Security*, 1998 (Hiver), vol. 7, n°4, p. 13.

³ Cette hypothèse est peu pertinente en termes de capacités militaires dans la mesure où les Européens peinent depuis 10 ans à atteindre les objectifs définis en 1999 lors du sommet d'Helsinki, notamment en ce qui concerne la constitution d'une force de 60 000 hommes déployables sous 60 jours. En revanche plusieurs analystes montrent que la PESD a renforcé la légitimité de certains Etats à agir. C'est le cas pour la France au regard de son passé colonial en Afrique et pour l'Allemagne qui promeut ainsi des ambitions politiques internationales sans éveiller de soupçon. Certains parlent alors de « surcroît d'influence et de légitimité ». PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union européenne*. p. 204.

Mais il ne s'agit pas tant d'un supplément de légitimité que d'une légitimité différente parce que l'Union « ne peut pas (ou plus difficilement) être suspectée d'agir au nom d'un intérêt national particulier. » PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union européenne*. p. 205.

remarqué S. Hoffmann le domaine de la sécurité est un domaine particulier, il ne peut y avoir d'institutionnalisation des politiques de sécurité sans redéfinition de l'Etat hobbesien. Aussi peut-on se demander si l'institutionnalisation¹ ne tend pas à redéfinir les intérêts des Etats comme le sous-entend le concept d'eupéanisation.² Ainsi même si elle augmente la fréquence des confrontations d'intérêts divergents,³ l'habitude des consultations et des rencontres régulières tend à faire converger les analyses par une socialisation accrue des acteurs.⁴ Cette coopération institutionnelle aboutit-elle pour autant à une véritable politique commune ?

Unité et diversité des intérêts

Tout dépend évidemment de ce que l'on entend par politique étrangère et de sécurité. Or il est bien difficile de définir la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Pour plusieurs auteurs, il est important de ne pas la limiter aux seules actions menées par les institutions européennes, mais d'inclure l'eupéanisation des politiques nationales.⁵ Ainsi la politique étrangère de l'Union comprendrait les initiatives communes mais aussi les politiques nationales, il s'agirait de « la somme de ce que l'UE et ses Etats membres font dans les relations internationales. »⁶ D'autres évoquent un « système d'interactions » entre politiques communautaires, la PESC (principalement intergouvernementale) et les diplomaties nationales.⁷ Or toutes les diplomaties nationales ne sont pas autant « eupéanisées » et il

¹ Le nombre d'enceintes institutionnelles au sein desquelles les acteurs politiques nationaux en charge de la diplomatie et/ou de la défense se rencontrent régulièrement est innombrable. On citera néanmoins les conseils des ministres des Affaires Etrangères et de la Défense, mais aussi le COPS (Comité Politique et de Sécurité), sous-organe du COREPER (Comité des Représentants Permanents), auxquels il faut ajouter tous les organes PESC et PESD rattachés à la Commission ou au Haut Représentant du Conseil, Javier Solana (CMUE, EMUE). Sans compter la multitude d'organes et réseaux interparlementaires nationaux, européens et de l'UEO ou les agences spécialisées notamment dans l'armement : OCCAR, AED.

² Défini comme « le processus par lequel la PESC, et avant elle la CPE [Coopération Politique Européenne], se sont rapprochées des normes, des politiques et des coutumes de la Communauté européenne (CE), sans pour autant devenir supranationales ; alors que les coutumes et les procédures de coopération politique de la CPE, qui s'institutionnalisèrent dans un corpus identifiable de normes et de valeurs européennes, ont finalement entraîné des changements d'attitudes et de préférences chez les Etats membres. » GINSBERG, Roy. *The European Union in World Politics*. Boulder (Co.), Rowman & Littlefield, 2001, p. 37-38. Cité par WHITE, Brian. Expliquer la défense européenne: un défi pour les analyses théoriques. p. 94.

³ «The process of formulating a CFSP highlighted differences between small and large states, between intergovernmentalist and integrationist foundations, and between Atlantic and European visions of European security.» BECKER, Jeffrey J. *Asserting EU Cohesion : Common Foreign and Security Policy and the relaunch of Europe*. p. 14.

⁴ «Of overriding significance, the 'habit of cooperation' inherent in the EPC process had served to change the member state's world view. » *Ibidem*. p. 16-17.

«Members have begun to view the world in terms of we-they configuration. Foreign policy activity goes beyond gestures of coordination to involve habits of working together, a mutual sensitivity, an air of familiarity, and a new esprit de corps among members» GRINSBERG, Roy H. *Foreign Policy Actions of the European Community* (Boulder, CO: Lynne Rienner 1989) p.180. cité par BECKER, Jeffrey. *Asserting EU Cohesion : Common Foreign and Security Policy and the relaunch of Europe*.

⁵ Toute une littérature s'est développée qui analyse l'eupéanisation de politiques sectorielles et/ou nationales. On peut notamment citer l'ouvrage de FABRINI, Sergio et PIATTONI Simona (dir.). *Italy in the European Union. Redefining National Interest in a Compound Polity*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2008, 292p.

On peut aussi consulter les travaux du programme ARENA (Advanced Research on the Europeanization of the Nation State) www.arena.uio.no

⁶ Selon Christopher Hill, cité par PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union européenne*. p. 198.

⁷ Cf. PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union européenne*. p. 199.

s'en faut de beaucoup pour que les politiques étrangères convergent. Ainsi, certains vont jusqu'à dire qu'« il n'y a pas véritablement de politique étrangère européenne. »¹ Cette critique sur l'incohérence de la politique étrangère et de sécurité de l'Union doit cependant être relativisée, dans la mesure où l'on a déjà souligné le manque de cohérence qui pouvait parfois régner entre ministères ou agences au sein même d'un Etat, à cause de leurs divergences d'intérêts.

Mais la faible cohésion de ces politiques européennes de sécurité et de défense est-elle uniquement liée au manque d'intérêts communs et à la divergence des intérêts nationaux ? La réponse évidente semble être oui, pourtant elle n'est pas si simple. D'abord parce qu'il existe des intérêts communs à tous les Etats européens (défense du territoire, des institutions, des libertés fondamentales par exemple²) qui n'ont pourtant pas permis d'opérer des transferts de souveraineté : alors que les Etats ont accepté de former un marché commun, tous n'acceptent pas aussi facilement de former un espace de sécurité commun qui mettrait en cause leur souveraineté. De plus, il faut distinguer *convergence* et *communauté* d'intérêt. Certains analystes par exemple, ont observé que si la France et la Grande-Bretagne ont convergé vers un renforcement de la PESC et le développement d'une PESD lors du sommet de Saint-Malo le 4 décembre 1998, leurs intérêts n'étaient pas identiques pour autant. En pleine crise du Kosovo, les Etats-Unis montrant leur réticence à intervenir pour garantir la stabilité de l'Europe, la France aurait alors souhaité renforcer les capacités militaires de l'Union alors que la Grande-Bretagne n'aurait voulu qu'adresser un message à Washington indiquant qu'un désengagement américain en Europe provoquerait l'autonomisation de l'Europe et l'affaiblissement du lien atlantique.³ Ainsi la définition d'intérêts *convergeants* ne suffit pas à adopter des politiques communes cohérentes. Le partage de responsabilités entre les Etats et les institutions communautaires implique un renouvellement de l'approche de la souveraineté, tout particulièrement dans le domaine de la sécurité. Or, de même qu'il faut distinguer intérêt étatique et intérêt national, il est indispensable de distinguer – et non pas de séparer – souveraineté étatique et souveraineté nationale. Une fois de plus, cette réflexion sur l'intérêt européen, rend nécessaire la prise en compte de la notion de citoyenneté.

¹ COHEN Samy, cité par PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union européenne*. p. 200.

² Certains auteurs ont bien relevé l'existence réelle d'intérêts communs interdépendants : « These states are intertwined in a manner that threats or attacks on one will not simply be adressed because of abstract treaty commitments, but because the *vital supranational interests* of the Union itself (however embryonic) will be threatened. At a profound level, the interests of the states of Europe coincide at three fundamental points : the territorial integrity and political freedom of action of Union member states, the economic stability of the member states of the Union, and the assertion of democratic structures and "Western" political and cultural identity. » BECKER, Jeffrey J. *Asserting EU Cohesion : Common Foreign and Security Policy and the relaunch of Europe*.

³ « ESDP was thought both to respond to american demands and, at the same time, help to curb isolationist tendencies in the United States [...]. ESDP was both the price to be paid for continued US engagement and hence the viability of future NATO relevance, as well as the insurance policy for limited military action in case the US proved to be reluctant. » GIEGERICH, Bastian. *European Positions and American Responses : ESDP-NATO Compatibility*. In *European Foreign Policy in an evolving European System : The Road Towards Convergence*. p. 45.

Avant d'analyser la manière dont différents acteurs conçoivent l'intérêt européen, il est utile de résumer brièvement les apports conceptuels qui seront utilisés pour penser l'intérêt européen.

Pas plus que l'intérêt national, l'intérêt européen ne saurait être défini à partir d'un critère unique, qu'il s'agisse de la puissance ou de l'identité. Si les théories normatives de l'intérêt national ont tenté de lui donner un contenu objectif, il est bien plus pertinent d'analyser le processus de définition que le contenu lui-même. Par conséquent l'ambition initiale de penser l'intérêt européen à partir de ce qu'il est et pourrait être et non ce qu'il devrait être, garde tout sa pertinence. Le contenu précis de l'intérêt européen dépend du projet politique de l'Union, et relève alors plus du travail du politique que du chercheur.

L'intérêt européen, tout comme l'intérêt national étant avant tout l'objet d'une recherche, il est utile d'identifier les acteurs qui contribuent à son élaboration et de réfléchir à leur légitimité. Ayant insisté sur la distinction entre intérêt national et intérêt de l'Etat et souligné l'importance d'un espace public commun dans la formation d'un consensus, la définition de l'intérêt européen ne peut se limiter aux seuls acteurs institutionnels. On tiendra donc compte du rôle de la société civile en tentant de définir l'intérêt européen en termes de citoyenneté européenne, d'autant qu'il semble difficile voire dangereux de fonder l'intérêt européen sur des critères identitaires ou culturels.

Si le sentiment d'appartenance commun reste faible en Europe, l'étude rapide des théories de la construction européenne a permis de mettre au jour le rôle particulier de l'institutionnalisation des politiques de sécurité et de défense dans l'approfondissement de l'intégration. Il est donc nécessaire de s'intéresser particulièrement à la définition d'un intérêt européen de sécurité ; cet intérêt de sécurité étant à comprendre dans un sens large puisqu'il ne se limite pas à la conservation d'un patrimoine économique, culturel, politique mais vise à maintenir un équilibre de manière dynamique. La sécurité de l'Union et de ses citoyens passe ainsi par la vitalité de ses institutions et leur réforme plus que par leur conservation « dans le marbre ».

DEUXIEME PARTIE :
LES ACTEURS DE L'INTERET EUROPEEN : ROLE ET LEGITIMITE

PARTIE II :

LES ACTEURS DE L'INTERÊT EUROPEEN : ROLE ET LEGITIMITE

Les conclusions tirées de l'analyse critique des théories de l'intérêt national et de la construction européenne nous amenant à considérer la définition politique des intérêts comme une recherche à laquelle participent différents acteurs aussi bien publics que privés, il est désormais nécessaire de s'intéresser à l'intérêt européen tel que le définissent et le conçoivent les principaux acteurs. Ainsi on s'intéressera d'abord au rôle d'institutions nationales ou européennes, avant de considérer plus spécifiquement le rôle des représentations parlementaires nationales et européennes ainsi que l'influence d'acteurs non-institutionnels comme les groupes d'intérêt (*lobbies*), les syndicats ou les groupes de réflexion (*Think Tanks*). Enfin, on étudiera ce que le Traité de Lisbonne peut changer et apporter dans la définition d'intérêts européens. Ne pouvant être exhaustif dans l'analyse de l'ensemble des représentations nationales de l'intérêt européen, on se concentrera plus particulièrement sur des exemples français, d'autant que ces représentations peuvent varier d'une institution à une autre.

I. LES ETATS MEMBRES ET LA COMMISSION : PROMOTION D'UN INTERET GENERAL EUROPEEN OU COMPROMIS ENTRE INTERETS NATIONAUX ?

A. LE ROLE DES ETATS : DEFENDRE LEURS INTERETS NATIONAUX CONTRE L'INTERET EUROPEEN ?

La dilution des intérêts nationaux et le développement d'une sécurité collective

L'intégration européenne, mais aussi les processus de globalisation et de mondialisation rendent les frontières nationales de moins en moins opérantes dans leur fonction de délimitation et de marquage d'un territoire, d'une identité, d'un patrimoine. La facilitation et l'accroissement des mouvements de biens, de capitaux, de services et de personnes rendent de plus en plus difficile voire parfois illusoire l'identification du caractère proprement national des intérêts. Bien que cette tendance atteigne surtout les intérêts économiques, monétaires et financiers, elle concerne également les intérêts de sécurité. Les frontières étant de plus en plus perméables (surtout au niveau européen depuis la création du marché commun, de l'Union Economique et Monétaire, de l'espace Schengen), la sécurité nationale dépend toujours plus d'une sécurité globale (mouvements migratoires d'origine économique, politique ou climatique, criminalité organisée et transnationale : corruption, prolifération, terrorisme, fraudes). Les autorités françaises semblent avoir pris acte d'une certaine dilution des intérêts nationaux et de l'émergence d'intérêts supranationaux partagés avec des partenaires (économiques, financiers, stratégiques) débouchant sur des formes variées de coopération (mutualisation de ressources,

coordination de politiques, convergence d'objectifs, harmonisation de normes), allant jusqu'à reconnaître l'interdépendance d'*intérêts vitaux* entre Etats européens ; ce qui conduit par exemple la France et la Grande-Bretagne à envisager de repenser leur stratégie de dissuasion nucléaire à l'échelle régionale.¹ Plus généralement, la France reconnaît pouvoir s'engager militairement pour défendre des intérêts autres que nationaux² tout en affirmant qu'il y a très peu de situations dans lesquelles elle serait amenée à intervenir seule.³

Cette interdépendance des intérêts de sécurité nationale est également liée à une certaine privatisation des intérêts nationaux constatée par le Quai d'Orsay.⁴ En effet, la sécurité d'une Nation procède en partie de sa capacité à protéger et développer son patrimoine et les ressources qui concourent à accroître sa richesse et à renforcer son influence, voire sa puissance. Or les activités des entreprises qui contribuent de manière significative à la richesse nationale sont de plus en plus internationalisées et délocalisées y compris en dehors de la zone euro et de l'Union. Ainsi la mission et l'intérêt de l'Etat est aussi de promouvoir l'intérêt de « ses » entreprises nationales⁵ : le ministère français des affaires étrangères parle ainsi de « défense des intérêts français et européens ». Cette formule sous-entend d'une part que l'Etat a une responsabilité particulière dans la définition, la promotion et la défense d'intérêts de sécurité qui ne concernent pas uniquement la sécurité des institutions de l'Etat, et d'autre part, que les intérêts économiques français et européens sont non seulement conciliables et compatibles mais convergents et se fondent dans des intérêts communs (conjuncturels ou structurels). Dans une telle perspective, la défense d'intérêts nationaux de sécurité implique la défense d'intérêts européens.⁶

Or dans les faits, la concurrence et la compétition entre entreprises françaises et allemandes par exemple porte un coup sévère à la mise en évidence et davantage encore à la sauvegarde d'intérêts économiques européens qui ne soient pas la somme des seuls intérêts nationaux ou pis encore, l'intérêt du plus fort.⁷ Dans le domaine stratégique des industries de sécurité et de défense, les entreprises

1 Pour des citations précises, voir l'annexe 1 sur les perceptions françaises de la dilution de l'intérêt national et l'émergence de l'intérêt européen au travers du *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale* et du *Livre blanc sur la Politique Etrangère et Européenne de la France*.

2 Idem.

3 Comme nous le verrons plus loin, cette prise de conscience s'est récemment traduite par l'introduction dans le Titre relatif à l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de dispositions permettant aux Etats membres de développer des formes appropriées de coopération ou de coordination entre leurs services en charge des questions de sécurité nationale. Pour une analyse approfondie de cette mesure lire : <http://www.regards-citoyens.com/article-32884183.html>.

4 Cf. Annexe 1.

5 Idem.

6 L'ancien commissaire européen aux relations extérieures C. Patten note ainsi que si « la notion d'intérêt national n'a jamais été aussi difficile à cerner, tant la tension peut sembler grande, en apparence, entre des intérêts définis dans la seule perspective nationale et des intérêts appréhendés au plan multilatéral », « Il n'y a pas de choix à faire entre le multilatéralisme et l'intérêt national. ». Ainsi, « une vision éclairée de l'intérêt national implique l'acceptation des partages de souveraineté et des engagements multilatéraux. » PATTEN, Christopher. De l'intérêt national : regards sur l'Europe et les Etats-Unis.

7 Intérêt du plus fort qui dans le secteur économique serait en l'occurrence celui de l'Allemagne si le critère d'appréciation est le poids réel, ou relatif, du solde de la balance commerciale dans la richesse consolidée à l'échelle de la Communauté.

multinationales ou nationales sont très souvent concurrentes, aussi bien sur les marchés domestiques que sur les marchés étrangers. Ainsi la consolidation de leurs résultats en pâtit lourdement et continuera d'en pâtir tant que de difficiles restructurations au sein de sa Base Industrielle et Technologique de Défense n'auront pas permis de former des 'champions européens' sur l'ensemble du spectre des compétences stratégiques nécessaires pour assurer à l'Union le niveau d'autonomie et d'efficacité que les Etats membres souhaitent lui donner, en même temps qu'ils lui auront attribué les compétences et les pouvoirs appropriés par la voie du traité¹.

Par conséquent, le développement d'une sécurité collective implique que les intérêts communs soient promus par de véritables politiques communes. On observe par ailleurs que l'adoption d'un instrument commun voire unique concourt à l'émergence d'intérêts communs. Ainsi, la diplomatie française reconnaît par exemple que la monnaie unique, l'euro, a fait émerger un intérêt européen en matière de politique de change.² Il semble donc que la distinction entre politique unique et politique commune soit importante. Il est même difficile de parler d'intérêts européens lorsqu'il n'y a pas de véritable politique commune et qu'il ne s'agit que d'une simple dilution des intérêts nationaux, d'une faiblesse à les promouvoir ou lorsque ces politiques communes se résument au plus petit dénominateur commun des politiques nationales comme c'est le cas dans le domaine de l'immigration que nous allons évoquer plus loin. L'institutionnalisation des coopérations est donc essentielle.

L'institutionnalisation des coopérations provoque une (re)définition des intérêts nationaux

Au sein du Conseil, de son Secrétariat général et des institutions qui y sont rattachées, les Etats cherchent avant tout à promouvoir et sauvegarder leurs intérêts nationaux, tels qu'ils ont été définis avec les ministères compétents ou tels que les conçoivent les fonctionnaires impliqués par les négociations, lorsqu'il s'agit de domaines de compétence dont la Commission n'a ni l'exclusivité, ni le partage. Avant d'aboutir au terme de la négociation, à un acte du Conseil témoignant d'un accord autour d'un intérêt commun, les négociations requièrent la définition d'une position nationale préalable. Il arrive même que l'agenda du Conseil oblige un Etat à définir une position sur un enjeu nouveau. Ainsi, lors de la Présidence portugaise de l'Union en 2007, la proposition portugaise d'envoyer une mission au Guinée-Bissau a « surpris » plusieurs capitales qui ont dû rapidement définir leur position sur cette question précise (objectifs, intérêts, ligne rouge, espace de négociation). Bien que peu d'Etats aient identifié des intérêts précis, une mission PESC a été envoyée pour soutenir la réforme du secteur de la sécurité. C'est finalement l'identification collective d'un intérêt commun : lutter contre la déliquescence des Etats et la

1 Une étude des avancées rendues possibles par le traité de Lisbonne dans ce domaine est réalisée dans une partie ultérieure.

2 Cf. Annexe.

criminalité internationale dans un pays où fleurissent les trafics de drogue, qui a permis l'envoi de cette mission PESC.¹

Par conséquent, il ne faudrait pas voir la défense des intérêts nationaux de façon trop caricaturale, de manière souverainiste ou passéiste. En effet, plusieurs praticiens et analystes insistent sur le fait que très souvent, les positions nationales défendues au Conseil tiennent compte des intérêts des autres Etats, ou du moins de la représentation que l'on s'en fait dans les capitales.² Dès lors, les Etats ne fondent pas leur stratégie de négociation sur le seul intérêt national, mais sur une lecture « européenne » de leurs intérêts nationaux. L'institutionnalisation de la coopération invite donc soit à une définition de l'intérêt national (comme en témoigne le cas de la mission PESC en Guinée-Bissau), soit le plus souvent, à sa redéfinition de manière « euro-compatible ».³

Les perceptions des intérêts nationaux *par* les partenaires et *des* partenaires jouant un rôle essentiel, beaucoup de ministères organisent des échanges d'officiers ou de diplomates afin de mieux connaître le fonctionnement des partenaires et leur culture stratégique. De plus, beaucoup de fonctionnaires insistent sur l'importance des liaisons entre responsables ministériels chargés de questions européennes dans leur capitale et fonctionnaires nationaux présents auprès de la représentation permanente à Bruxelles et au sein des différentes institutions. Si les positions françaises sont principalement arrêtées à Paris, elles ne peuvent l'être sans les rapports réguliers des fonctionnaires français qui côtoient quasi quotidiennement leurs homologues européens et évaluent ce qu'il est possible de négocier ou pas, l'espace de « jeu » dans lequel il est possible d'agir. Ces réseaux peuvent varier d'un ministère à l'autre, chacun ayant alors une perception différente de la situation comme c'est parfois le cas entre les ministères des affaires étrangères et de la défense qui n'ont pas toujours la même vision de la situation et de ce qu'il est possible ou souhaitable de faire.⁴ Mais si cette coopération intergouvernementale est nécessaire, est-elle pour autant suffisante ?

1 Selon une source officielle ayant suivi cette question.

2 Concernant le rôle des représentations sociales (nationales ou organisationnelles) dans l'institutionnalisation de la PESD, et notamment les divergences entre militaires et diplomates on pourra lire l'article de MERAND, Frédéric. L'Europe des diplomates, l'Alliance des militaires. La PESD comme enjeu de luttes symboliques.

3 "It emerged that national interests could not be easily identified. Rather, what came to be defined as national interest by a group of national representatives (or by a single individual) was often the outcome of the reelaboration of preferences on the basis of the interplay of individuals and groups within individuals and groups of other member states. The national interest, then, is an endogenous variable that emerges from social interactions in the EU policy system (rather than outside of it, in the member state's capital). In sum, the institutionalization of EU compoundness has not brought the EU member state's national interests to an end, but rather to their redefinition, reelaboration and reconstruction." FABRINI, Sergio et PIATTONI Simona. A post-«National Interest» Paradigm ? Italy in the European Union. Redefining National Interest in a Compound Polity p.251-261. Les auteurs en arrivent ainsi à l'idée que "the national interest is no longer a univocal, permanent, and well-ordered set of policy orientations, but rather the bargained compromise reached by various national actors on individual policy issues through interactions that take place at the EU level". *Ibidem*.

⁴ Cf. MERAND, Frédéric, p. 61-67.

L'intérêt européen défini par les Etats-membres : un plus petit dénominateur commun

Si l'effacement des frontières et l'institutionnalisation de la coopération entraînent une (re)définition des intérêts nationaux ou leur dilution, il s'en faut de beaucoup pour que cela débouche véritablement sur des intérêts européens supérieurs aux intérêts nationaux.¹ Pour A. LAMASSOURE, le Conseil reste en effet l'instance privilégiée de la sauvegarde et de la promotion des intérêts nationaux ; son rôle n'est pas d'aboutir à un intérêt européen et lorsqu'il lui arrive d'approuver un projet commun incarnant un intérêt général comme la stratégie de Lisbonne, la schizophrénie des Etats les conduit souvent à ne pas faire appliquer dans leur pays ce qu'ils ont adopté à Bruxelles.² Malgré le développement de structures permanentes autour du secrétariat général du Conseil et d'une forte coopération inter-piliers,³ il semble donc que la coopération intergouvernementale permette davantage de mener des politiques communes (Euro, PESC-PESD par exemple) à partir d'intérêts et de représentations divergents, que de promouvoir des intérêts généraux fondés sur une vision commune de l'avenir de l'Union et de sa place dans le monde.

Dans le domaine de la sécurité intérieure, la « communautarisation » des politiques migratoires et d'asile en offre un exemple. Si les frontières internes de l'Union ont été rendues plus perméables par la création de l'espace Schengen et si les politiques nationales ont été rapidement dépassées, la coopération entre Etats n'a pas débouché sur une véritable communautarisation des politiques migratoires mais sur des régimes à la carte riches en mesures dérogatoires. Cette communautarisation à minima est caractérisée par la notion de « directive relative à des normes minimales [...] ». ⁴ De plus l'Europe ne bénéficiera pas avant 2010 de procédure de demande d'asile unique et les politiques d'asile et d'immigration ne s'articulent pas vraiment avec les politiques étrangère, sociale ou d'emploi. Enfin, les politiques d'immigration choisie entraînent une sanctuarisation des frontières extérieures de l'Union incohérente avec le principe interne de libre-circulation, mais aussi une émigration des élites contraire à la politique de développement de l'Union⁵, et aggravent les relations avec les Etats africains notamment, tout en restant largement inefficaces puisque la majorité des immigrés illégaux présents en France par exemple sont entrés sur le territoire de manière légale.

¹ La comparaison devenue célèbre selon laquelle on ne peut demander à une dinde de préparer le menu de Noël est corroborée par les déclarations de diplomates : « L'Europe signifie aussi notre dépossession. Alors, bien sûr, il y a une crispation corporatiste. » Entretien cité par MERAN, Frédéric. p. 69.

² Entretien réalisé à la Représentation parisienne du Parlement européen en juin 2009.

Outre l'échec de la Stratégie de Lisbonne, de nombreuses initiatives d'abord acceptées par le Conseil n'ont pas été véritablement concrétisées. On peut par exemple penser au rapport Tindemmans rejeté en 1975 suite à l'opposition du Président Giscard d'Estaing notamment. Plusieurs interviews de M. Tindemmans précisent l'histoire de ce rapport. Elles sont disponibles sur le site www.ena.lu.

³ Certains emploient le terme d'Interpillarisation. Cf. MERAND, Frédéric. p. 17.

⁴ Pour davantage de précisions on pourra lire l'argumentation de JULIEN-LAFERRIERE, François. La communautarisation de la politique migratoire. p. 59-71

⁵ Comme le note par ailleurs Catherine WITHOL DE WENDEN, les transferts d'argent des immigrés vers leurs Etats d'origine restent bien supérieurs à l'aide au développement. Ainsi les immigrés installés en Europe ont renvoyé 14 milliards d'euros dans leur pays en 2005.

On peut donc se demander si ces politiques ne desservent pas les intérêts de l'Union en nuisant à son image extérieure¹ et en ne permettant de résoudre ni les problèmes de sécurité intérieure, ni les enjeux d'intégration sociale et citoyenne.² Les limites de la communautarisation reflètent ici la tension entre la nécessité pour les Etats de gérer ensemble des frontières communes et l'exigence d'affronter des situations nationales différentes en termes de vieillissement démographique, de pyramide des âges et de structure du marché de l'emploi.³ Ces exemples révèlent les limites de politiques communes lorsqu'elles ne reposent pas sur un intérêt général européen mais tentent de satisfaire un agrégat d'intérêts nationaux plus ou moins compatibles.

Considérant le caractère indispensable de la coopération intergouvernementale, tout en montrant la difficulté du Conseil à développer des politiques communes fondées sur une idée de l'intérêt général, il semble nécessaire de s'interroger à présent sur le rôle de la Commission dans la définition d'intérêts européens.

B. LA COMMISSION EUROPEENNE : GARANTE DE L'INTERET GENERAL EUROPEEN ?

La Commission européenne à l'origine d'intérêts supranationaux

Pour la plupart des personnes rencontrées et des auteurs consultés, la Commission européenne est normalement l'institution dédiée à la promotion d'un intérêt général supérieur aux intérêts nationaux. Selon Alain LAMASSOURE, cette compétence de la Commission à être force de proposition et source d'initiative dans la définition d'intérêts européens ainsi qu'acteur de leur application, fait d'ailleurs l'originalité de cet organe puisque nul autre Etat ou organisation internationale ne dispose véritablement d'une institution chargée de la définition de l'intérêt général.⁴ Pour beaucoup, la Commission Delors reste le symbole d'une Commission active, visionnaire et force de proposition. Selon plusieurs interlocuteurs et analystes, cet âge d'or de la Commission Delors aurait paradoxalement pesé sur les Commissions suivantes en incitant les chefs d'Etat à proposer des Présidents de Commission au charisme plus faible et aux visions plus floues.⁵ Aussi est-il même arrivé de voir les Présidents de la

1 D'après Catherine WITHOLD DE WENDEN, l'estimation basse de 3 000 migrants morts dans le détroit de Gibraltar entre 1997 et 2001 dépasse le nombre de victimes des attentas du 11 septembre 2001.

2 Aussi la Commission considère-t-elle qu'une « nouvelle approche globale est nécessaire pour concilier au mieux, dans ce domaine, les risques de pénurie de main-d'œuvre, les répercussions économiques, les conséquences sociales négatives, les politiques d'intégration et les objectifs de la politique extérieure. » COMMISSION EUROPEENNE. *L'intérêt européen : Réussir le défi de la mondialisation*. COM(2007) 581, 3 octobre 2007. p. 5.

³ Ces divergences s'observent également dans le domaine économique où la structure des économies nationales influe sur la politique de concurrence par exemple : place plus ou moins importante des grandes entreprises multinationales nationales, européennes ou étrangères, densité du tissu de PME-PMI, importance de la finance.

⁴ Entretien réalisé avec Alain LAMASSOURE en juin 2009.

⁵ Cette analyse a notamment été soutenue par Jean-Louis BOURLANGES lors d'une conférence à Sciences Po en mars 2009.

Commission mettre à mal leur propre institution, comme en témoignent les déboires de la Commission Santer ou le soutien apporté par R. Prodi aux « petits » Etats souhaitant maintenir la règle d'un Commissaire par Etat, oubliant ainsi que la Commission n'a pas vocation à représenter les Etats membres mais justement à promouvoir un intérêt général.¹

La difficulté à défendre davantage d'intérêts supranationaux peut peut-être s'expliquer par la source de légitimité de la Commission européenne : ne pouvant véritablement agir sans le concours des Etats qui sont par ailleurs très influents dans la composition du collège des commissaires, la Commission tient nécessairement compte de leurs intérêts (notamment à travers la rédaction de livres verts précédant la publication de livres blancs). Et si l'on fait souvent l'éloge de la Commission Delors, il faut également se rappeler qu'elle était largement soutenue par un moteur franco-allemand jugé plus performant qu'aujourd'hui par beaucoup d'observateurs. Aussi peut-on se demander si les limites actuelles de la Commission dans son rôle de définition d'intérêts européens ne sont pas liées à une certaine forme de renationalisation de la Commission.

Une renationalisation de la Commission européenne ?

Si la Commission ne peut-être nommée sans l'accord du Parlement européen, elle tient surtout sa légitimité du Conseil européen, aussi lui est-il d'autant plus difficile de définir des intérêts européens supranationaux qu'elle dépend des chefs d'Etat et de gouvernement. Leur habitude à critiquer la Commission dès qu'ils sont de retour dans leur capitale renforce la méfiance des opinions publiques et maintient les Etats comme unique source de légitimité pour la Commission. Cependant, l'influence des Etats sur la Commission n'est pas récente et il est peu probable que les Etats y renoncent à en croire un diplomate allemand pour qui il n'y a pas lieu de vouloir déplacer la légitimité de la Commission des Etats vers les citoyens. Cet avis ne repose pas sur un sentiment anti-démocratique, loin de là. Les chefs d'Etat ou de gouvernement représentent légitimement les peuples qui les ont choisis, ce qu'ils font déjà au Conseil. Concernant la Commission, c'est une question de vision : si l'on considère l'Union comme une simple alliance d'Etats, alors la Commission n'est que la gardienne des Traités, un arbitre garant de leur respect et sa légitimité lui est alors conférée par les Etats ; mais si l'on considère l'Union comme une communauté de citoyens non réductible à la juxtaposition de leurs nationalités, la Commission censée promouvoir l'intérêt général devrait être représentative de ce corps civique et tirer sa légitimité des citoyens européens plus que de leurs Etats.²

¹ Cette attitude de R. Prodi est décrite et critiquée par A. LAMASSOURE (ancien membre de la Convention européenne) dans une interview disponible en ligne sur le site www.ena.lu.

² P. MOSCOVICI décrit également les reproches concernant le manque de légitimité de la Commission en ces termes : « Elle a le seul pouvoir d'initiative mais n'est pas élue et n'a donc pas de légitimité démocratique propre. Elle est indépendante et représente l'intérêt communautaire, qu'elle doit garantir, mais est composée d'un Commissaire par Etat membre, ce qui lui

Outre cette différence de conceptions, l'indépendance des commissaires et personnels de la Commission semble mise à mal.¹ Ainsi la réforme du vice-président Kinnock, principalement destinée à réformer l'administration européenne, a aussi facilité une « renationalisation » du personnel à travers les nominations « politiques » de hauts-fonctionnaires européens et notamment des directeurs généraux, par les capitales². Certaines sources évoquent notamment la présence de hauts-fonctionnaires travaillant à la Commission tout en étant en lien avec leurs services de renseignements nationaux. Ces cas sont extrêmement nuisibles car ils remettent en cause la confiance instaurée par l'institutionnalisation des coopérations politiques. Ainsi, un haut-fonctionnaire allemand déplore cette logique croissante du « *Cosi fan' tutte* » : chaque Etat prétextant qu'il ne joue pas le jeu de la neutralité ou de la supranationalité dans les nominations de fonctionnaires, parce que tel autre gouvernement fait de même. Mais peut-être se produit-il parfois un changement d'allégeance : ces fonctionnaires finissent-ils par être « européanisés » par l'institution qui les emploie et au contact de leurs homologues européens ? Reste que cette renationalisation de la Commission explique peut-être une certaine « dépolitisation » de l'intérêt européen.

La dépolitisation de l'intérêt européen : question de légitimité

Les obstacles à la promotion de l'intérêt européen par la Commission (gouvernements nationaux plus souverainistes voire eurosceptiques, manque de légitimité populaire, renationalisation des postes-clés) n'impliquent pas que l'ensemble de l'institution échoue dans l'exercice de sa mission. Comme l'a écrit J. Monnet, « les institutions, une fois créées, ont leur force propre qui dépasse les volontés des hommes. »³ Il semble également que des fonctionnaires de la Commission trouvent des moyens de promouvoir leur vision de l'intérêt européen au prix d'une certaine dépolitisation. En effet, la Commission semble actuellement ne pouvoir réaliser sa mission de promotion de l'intérêt européen que discrètement, en évitant de définir et d'annoncer une vision politique cohérente et ambitieuse de l'avenir de l'Union et surtout, en se fiant au zèle ainsi qu'au dévouement de ses fonctionnaires qui, au détour d'un alinéa, entre les lignes d'un article de Traité ou à la marge d'un protocole additionnel trouveront le fondement juridique qui justifiera une nouvelle initiative au service du citoyen européen. A. WALLON témoigne par exemple des progrès qu'il a pu réaliser dans le domaine de la lutte contre les drogues. La

donne un aspect intergouvernemental. » *Conférence du jeune Barreau de Bruxelles « Europe et déficit démocratique », 23 juin 2009.*

¹ La presse a notamment relevé des cas de défense d'intérêts nationaux par des Commissaires européens. Lire par exemple : « When Europe's Commissioners represent their countries », *The Economist*, 22 novembre 2007.

² Plusieurs observateurs de la Commission, mais aussi des hauts fonctionnaires y travaillant ainsi que des syndicats déplorent ce renforcement du contrôle des Etats dans la nomination de hauts-fonctionnaires dont ils contrôlent la carrière. Lire par exemple l'avis d'un syndicat de fonctionnaires européens : http://www.unionsyndicale.eu/hebdo/h_010127_01.pdf (dernière consultation le 20 juillet 2009)

³ MONNET, Jean., *Mémoires*. 2e éd. Paris : Fayard/Livre de Poche, (1976), 2007, p. 701.

création d'un observatoire européen des drogues et toxicomanies a permis de défendre *de facto* la santé des citoyens et de développer une véritable diplomatie anti-drogue en mobilisant les représentations de la Commission et grâce à l'exemplarité du dispositif envié par d'autres Etats, alors même que ces politiques relèvent principalement de compétences nationales.¹

Dans le domaine monétaire, Z. LAÏDI montre que la difficulté à promouvoir des politiques communes engendre la production de normes techniques. En limitant politiquement le mandat de la BCE à la lutte contre l'inflation sans possibilité de contrôle budgétaire, les Etats ont écarté la possibilité d'articuler efficacement politiques monétaire et économique (*policy mix*).² Or la maîtrise de l'inflation dépend partiellement de la rigueur budgétaire des Etats aussi ont-ils préféré adopter de nouvelles normes : le Pacte de Stabilité et de Croissance plutôt que de converger vers une politique économique commune.³

Néanmoins cette dépolitisation caractérisée par une définition politique a minima des intérêts collectifs⁴ et une technicité croissante laissant aux experts et hauts-fonctionnaires la liberté de définir ce qui leur semble juste et bon pour l'Union avec certes une certaine transparence et beaucoup d'informations mais sans échange ni débat participatif avec les citoyens européens, porte atteinte à la légitimité d'une telle définition des intérêts européens. La vitalité démocratique et la teneur des débats publics dans les Etats membres n'est certes pas toujours plus intense, mais les Etats et gouvernements disposent d'une légitimité supérieure si on la définit comme la « conviction de la part d'un membre qu'il est juste et convenable pour lui d'accepter les autorités, de leur obéir et de rester fidèle aux exigences du régime ». ⁵ Or la Commission doit, elle, encore lutter pour gagner en légitimité citoyenne, ce à quoi elle attache beaucoup d'importance en développant des sites d'information et des forums de consultation.⁶

¹ D'après un entretien réalisé avec Alain WALLON en mai 2009.

² La Commission semble cependant défendre l'idée d'une utilisation économique de la politique monétaire en l'articulant avec la stratégie de Lisbonne afin de soutenir la croissance et l'emploi : « Il pourrait être particulièrement utile de s'appuyer sur l'approche de Lisbonne dans la zone euro, où les effets d'entraînements sont les plus puissants et où la nécessité d'un agenda commun est la plus grande. L'adoption d'une monnaie commune et la mise en œuvre d'une politique monétaire commune confèrent une dimension supplémentaire à la coordination, qui pourrait renforcer le rôle de la zone euro dans la création de croissance et d'emplois pour l'ensemble de l'UE. » COMMISSION EUROPEENNE. *L'intérêt européen : Réussir le défi de la mondialisation*. COM(2007) 581, 3 octobre 2007. p. 7.

³ LAÏDI, Zaki. *La norme sans la force: l'énigme de la puissance européenne*. Paris : Presses de Sciences Po. 2ème édition, 2008, 291 p. 84-88.

⁴ Un exemple de cette définition politique des intérêts européens est fourni par le document de la COMMISSION EUROPEENNE : *L'intérêt européen : Réussir le défi de la mondialisation*. COM(2007) 581, 3 octobre 2007. 11 p. S'agissant d'un travail préparatoire soumis aux Etats, on comprend que le texte reste peu précis et offre une vision stratégique globale de l'intérêt européen sans entrer dans les détails.

⁵ Selon EASTON, David. *A systems Analysis of Political Life*. New-York : J. Wiley & Sons, 1965, p. 278. Citation tirée d'une traduction de LINDBERG, Léon N. *La Communauté européenne en tant que système politique : notes pour la construction d'un modèle*. Bruxelles : Service de Presse et d'Information des Communautés européennes, 1966, p. 53.

⁶ Qui peinent malheureusement parfois à rencontrer un public large : « Les méthodes employées par l'Union pour intégrer les citoyens au processus décisionnel s'avèrent peu efficaces. La création de forums citoyens, le lancement de sites Internet et autres mesures de ce type ont leur mérite propre, mais ces initiatives s'adressent à des groupes particulièrement ciblés. Prenons un exemple simple : la régulation des fonds spéculatifs. La consultation sur ce thème, lancée le 18 décembre 2008, a été clôturée le 31 janvier 2009 – soit seulement un mois et demi pour réagir (avec les vacances de Noël au milieu). La consultation s'adresse « aux investisseurs et autres acteurs des marchés financiers ainsi que toute autre personne intéressée ». Le rôle des fonds spéculatifs dans l'architecture financière internationale a fait l'objet de vives critiques ces derniers mois ; mais peut-on sérieusement envisager que des citoyens soient réellement capables de s'associer à cette consultation, c'est-à-

Cette question de la légitimité des acteurs définissant l'intérêt européen nous incite à nous tourner vers le rôle des parlementaires (nationaux et européens) dans le dépassement des intérêts particuliers et la promotion d'un intérêt général, dans la mesure où ils sont les représentants légitimes des citoyens.

II. LE ROLE DES REPRESENTATIONS PARLEMENTAIRES DANS LA DEFINITION D'UN INTERET GENERAL EUROPEEN :

A. LE PARLEMENT EUROPEEN, PROMOTEUR D'UN INTERET SUPRANATIONAL ?

Un acteur incontournable dont l'influence s'accroît¹

Alors qu'initialement, son rôle était purement consultatif, le Parlement européen a vu ses compétences élargies et renforcées par les traités aussi bien que par les pratiques parlementaires. Sa participation au processus de codécision avec le Conseil, est notamment élargie à de nouveaux domaines par les traités d'Amsterdam et de Lisbonne (quand il entrera en vigueur), obligeant ainsi le Conseil à tenir compte du vote du Parlement. Ce dernier donne également son avis conforme lors de l'adhésion de nouveaux Etats-membres par exemple ; ce qui lui permet de définir ce qu'est l'Union, son intérêt à s'étendre ou à s'approfondir. En outre, le Parlement continue d'adopter des avis consultatifs non contraignants, mais dont il est souvent tenu compte dans la mesure où le Parlement jouit d'une légitimité démocratique. Le Parlement européen tend également à définir l'intérêt européen en utilisant son droit d'initiative, y compris dans le domaine de la politique extérieure.²

Outre ses dispositions, un des pouvoirs les plus importants du Parlement européen concerne sans doute ses compétences budgétaires. Jusqu'à présent, le Parlement européen ne peut modifier que les dépenses non-obligatoires (non imposées par les traités) et proposer des modifications pour les dépenses obligatoires mais le traité de Lisbonne supprimant cette distinction, le Parlement européen jouera bientôt un rôle quasi équivalent à celui du Conseil dans la définition du budget de l'Union. En termes d'intérêt européen, cette compétence budgétaire est essentielle puisque les mesures prises dans ce que les parlementaires estiment être l'intérêt de l'Union ne peuvent être concrétisées sans moyens. Le Parlement peut ainsi servir une certaine vision de l'intérêt européen au-delà des débats, résolutions ou avis consultatifs dont il est l'auteur.

dire concrètement : de savoir qu'elle existe ; de savoir la trouver ; de savoir la comprendre (elle n'est disponible qu'en anglais) ; de savoir y répondre, dans le délai imparti ? Croire que les citoyens sont associés au processus décisionnel communautaire au travers de ces procédures jugées participatives et transparentes au simple motif qu'elles sont publiques relève d'une illusion absolue. » MOSCOVICI, Pierre. Discours prononcé à la *Conférence du jeune Barreau de Bruxelles « Europe et déficit démocratique »*, 23 juin 2009.

¹ Ce bref paragraphe ne saurait présenter l'intégralité des compétences et missions exercées par le Parlement européen. Le but ici est de présenter quelques outils institutionnels dont disposent les représentants des citoyens européens pour défendre leurs intérêts et proposer une vision de l'Union.

² Cf. en annexe 2, les propositions du Parlement pour l'amélioration de la représentation extérieure de l'Union ainsi qu'en annexe 3 l'implication du Parlement européen lors de la crise géorgienne.

Enfin, le Parlement exerce un contrôle sur les autres institutions. La nomination du collège des Commissaires et de leur Président proposés par le Conseil européen ne peut se faire sans son accord et il peut aussi voter une motion de censure à l'encontre de la Commission (Cf. Commission Santer). Les représentants des citoyens européens peuvent donc démettre une Commission qui leur semblerait aller à l'encontre des intérêts de l'Union. Actuellement la nomination de la prochaine Commission témoigne des luttes d'influence entre le Parlement et le Conseil européen qui a préféré repousser la nomination du collège, par crainte d'un vote négatif du Parlement que ce dernier justifie par la faiblesse du bilan et du programme du candidat. Par ailleurs le Parlement peut créer des commissions d'enquête temporaires pour exercer le droit de regard et d'information des citoyens européens. Il peut également exiger des rapports et interroger le Conseil ou la Commission sur des sujets précis, voire saisir la Cour de Justice des Communautés Européennes en cas de litige, et recueillir les pétitions de citoyens européens ou les orienter vers le médiateur élu par le Parlement.

Le Parlement européen dispose donc de moyens d'initiative, d'orientation budgétaire et de contrôle. Reste à mieux définir si et comment ces moyens sont mis au service de l'intérêt des citoyens européens et d'une forme d'intérêt général.

Les modalités du dépassement des intérêts nationaux et partisans vers un intérêt général

Depuis 1979, le Parlement européen étant directement élu par les citoyens européens, il est devenu l'institution européenne censée défendre les intérêts des citoyens¹ qui bénéficie de la plus forte légitimité démocratique. Pourtant, le dépassement des logiques partisans ou nationales nécessaire à la définition d'un intérêt général européen n'a rien d'évident ni de naturel.

Les intérêts nationaux sont peut-être les plus aisément dépassables dans la mesure où le fonctionnement du Parlement européen rend impossible la création de groupes parlementaires nationaux puisque un groupe doit rassembler des députés provenant d'au moins un quart des Etats-membres de l'Union. Ainsi, même les partis les plus eurosceptiques ou souverainistes sont obligés de s'unir s'ils veulent créer un groupe parlementaire. Cette nécessité de transcender les clivages nationaux et de créer des groupes européens est aussi liée aux modalités de remboursement des frais de campagne puisque le seuil minimal de voix à collecter n'est pas national mais européen. Une fois de plus, on a pu observer lors des dernières élections européennes de juin 2009 que les partis souverainistes ont été contraints au rassemblement avec l'exemple de l'alliance « Libertas ».

¹ Comme en témoigne Joseph Daul, président du groupe PPE-DE dans un discours intitulé « L'intérêt européen : réussir le défi de la mondialisation » qu'il a tenu le 14 novembre 2007 « c'est en travaillant à des réponses communes face aux défis que pose la mondialisation que nous serons en mesure de protéger les intérêts légitimes de nos concitoyens sans être protectionnistes. » http://president.eppgroup.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=186&Itemid=14.

Concernant le dépassement des intérêts partisans, celui-ci semble plus aisé à Bruxelles ou à Strasbourg qu'à Paris selon le témoignage de députés ayant l'expérience des deux parlements.¹ D'un point de vue français, il s'agit là d'une exception européenne, mais si l'on considère la formation de grandes coalitions en Allemagne par exemple, on constate qu'il s'agit peut-être inversement d'une exception française. Néanmoins, il ne faudrait pas surévaluer l'importance du dépassement des clivages partisans dans la définition d'un intérêt général européen au sein du Parlement. Tout clivage politique n'est pas nécessairement nuisible et la culture du consensus présente également des limites. « La démocratie se nourrit du conflit, et tend à dépérir sous la logorrhée soporifique du consensus. »² On a d'ailleurs déjà critiqué une certaine dépolitisation à l'œuvre au sein de la Commission. Par conséquent, s'il est souhaitable de dépasser des clivages politiques fondés sur les seuls intérêts partisans, il serait dangereux et nuisible à la démocratie de présenter une vie parlementaire consensuelle, manquant de pluralisme et qui une fois dépourvue de batailles, paraîtrait alors sans enjeu. Ainsi, les accords entre le PPE-DE et le PSE qui se partagent la Présidence du Parlement européen en divisant le mandat de cinq ans en deux mandats de deux ans et demi, peuvent nuire à l'image du Parlement et instiller l'idée que les parlementaires sont « tous les mêmes » : quelle que soit leur étiquette ils chercheraient davantage à promouvoir leurs propres intérêts, qu'à proposer des projets politiques alternatifs, risquant ainsi de renforcer la dimension antiparlementariste de l'euroseptisme.

Ces critiques nous invitent à ne pas chercher les modalités favorables à la promotion d'un intérêt européen dans les seules normes institutionnelles, mais également dans l'usage qui en est fait. Si, les traités et les règles de fonctionnement du Parlement lui permettent d'agir en faveur de l'intérêt des citoyens, cette promotion d'un intérêt européen n'est pas évidente : elle dépend de volontés politiques. Le cadre juridique et institutionnel est une condition nécessaire mais non suffisante. Tout dépend des forces en présence et du dynamisme des députés. Ainsi, le rapprochement entre le PPE-DE et le PSE s'explique en partie par la nécessité de former une majorité pro-européenne, mise à mal par la présence croissante de députés euroseptiques.³ Le consensus transpartisan n'est donc pas nécessairement un

¹ D'après un entretien avec A. LAMASSOURE le 24 juin 2009 et une interview de P. MOSCOVICI, juillet 2009. On citera également les propos de P MOSCOVICI dans un article publié par *Les Petites Affiches*, dans un numéro spécial sur les 30 ans du Parlement européen et intitulé « Les fonctions de parlementaire européen et de parlementaire national » :

« A l'Assemblée nationale, les imprévus sont rares – rarissimes – les députés de la majorité participant bien plutôt à une démarche de collaboration avec le gouvernement, alors que ceux de la minorité sortent rarement d'une logique « d'opposition frontale ». L'affiliation partisane sert de lien de courroie de transmission entre l'exécutif et les élus de la Nation au sein des chambres nationales. Le Parlement européen, lui, obéit à des objectifs clairement différents – promotion de l'intégration européenne le plus souvent, parfois défense des intérêts nationaux, parfois – mais parfois seulement – application d'une logique partisane. [...] les coalitions qui s'organisent autour des textes votés au Parlement européen sont bien plus mouvantes, bien plus fluides, et le vote bipartisan est plus la règle que l'exception. Rapporteur sur les progrès de la Roumanie sur la voie de l'adhésion – et chacun sait à quel point l'élargissement est tout, sauf un sujet de consensus – j'ai vu mon rapport final voté avec une majorité de plus de 85%, alors qu'aucun consensus n'existait au départ. »

² Extrait du discours prononcé par Pierre MOSCOVICI à la *Conférence du jeune Barreau de Bruxelles « Europe et déficit démocratique »*, 23 juin 2009.

³ P. MOSCOVICI caractérise ainsi « la nette progression des partis euroseptiques. En GB, les Tories se sont engagés à sortir du PPE pour fonder leur propre groupe politique anti-fédéraliste au PE. Ils sont suivis par le UKIP, dont le cœur du

consensus apolitique ; il peut en réalité s'établir sur une vision commune de l'Union ou du moins sur des visions compatibles. Il n'en demeure pas moins que les groupes parlementaires européens étant composés de partis nationaux incarnant des clivages nationaux, ils rendent fort peu lisibles et intelligibles par le citoyen les débats européens qui dessinent souvent des lignes de clivage fondées sur des enjeux européens et non purement nationaux. Les referenda européens sont d'ailleurs souvent l'occasion de voir les lignes partisans implosées et de faire émerger des clivages politiques non superposables aux clivages nationaux. Par conséquent, même s'ils entendent défendre les intérêts des citoyens, les groupes parlementaires européens dont les contours ne reflètent pas ou mal les lignes de clivage européennes et rendent illisibles les oppositions et alternatives politiques, contribuent en partie au manque d'intérêt pour leur institution qui s'est traduit par une faible participation aux dernières élections européennes, dans la mesure où l'incompréhension engendre souvent la méfiance.

La promotion de l'intérêt européen, n'étant pas qu'une question juridique ou institutionnelle mais aussi le fruit d'une certaine vision politique de l'Union, observons désormais comment le Parlement a pu mobiliser des instruments et des compétences évoqués précédemment pour prendre des initiatives liées aux intérêts de l'Union dans le domaine de la Sécurité et de la Défense.

Le rôle du Parlement européen dans le domaine de la sécurité et de la Défense

Si la PESC et la PESD relèvent principalement de coopérations intergouvernementales, leur financement étant partiellement communautaire, le Parlement européen peut promouvoir sa vision de la PESC en influant sur le « financement de la PESD (+ 250 millions par an, avec un budget prévu de 1740 milliards d'euros pour la période 2007-2013) »¹. De plus, en janvier 2007, le Parlement a signé un accord interinstitutionnel avec la Commission sur « la discipline budgétaire et une bonne gestion financière, prévoyant la tenue de rencontres avec la présidence afin de faciliter l'adoption d'un budget annuel PESC », suivi d'un accord avec la Présidence du Conseil.² De plus, la Commission des Affaires

programme est de faire sortir la GB de l'UE. Au Pays-Bas, le Parti de la liberté est arrivé en tête avec un discours très eurosceptique (17%). Au PE, pour la mandature 2009-2014, il faudra donc compter avec une force politique mal structurée, mais d'un poids certain: 93 non affiliés (dont le contingent des 25 conservateurs britanniques), des indépendants (18 MEP), et des nationalistes, qui ont eux aussi gagné plusieurs sièges, passant de 27 à 35 sièges. [...] Aux Pays-Bas, le parti de la liberté de Geert Wilders veut éjecter de l'UE la Roumanie et la Bulgarie. En Finlande, le parti des « Vrais Finlandais » a fait campagne sur une plateforme violemment anti-immigration, et remporté un siège. En Hongrie, le parti « Jobbik », qui se fait fort de pouvoir compter sur une « milice civile », a remporté trois sièges. Les partis d'extrême droite ont tous remporté plus de sièges qu'en 2004 en Autriche, Grèce, Italie, Slovaquie, et au Danemark. En Roumanie, le parti de George Becali a développé une rhétorique profondément anti-juifs, homosexuels, femmes et roms – ce qui est en contradiction avec les principes fondamentaux de l'Union. » *Conférence du jeune Barreau de Bruxelles « Europe et déficit démocratique »*, 23 juin 2009.

¹ Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne (COSAC), *Dixième rapport semestriel : Evolution des procédures et pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire*, Paris, novembre 2008, p.32.

² Ibidem. p.32. Concernant l'accord avec la Présidence, la COSAC parle d'un « échange de lettres entre le Parlement européen et la présidence indiquant que 'des informations opportunes sur des actions et décisions vont continuer à être échangées également dans le futur, au moyen de contacts réguliers avec le Parlement européen' »

Etrangères (AFET) du Parlement européen et sa sous-commission Sécurité et Défense (SEDE) présentent de nombreux rapports pour renforcer la PESC et la PESD. Le Parlement européen peut donc promouvoir les idées développées dans ses rapports et résolutions, en influant sur le budget de la PESD/PESC à travers les instruments qui lui ont été donnés ou qu'il a conquis.

Outre leur travail de représentation, d'information et de veille¹ qui va dans le sens de ce qu'elles estiment être l'intérêt européen, ces commissions parlementaires sont force de proposition comme en témoignent le *Rapport sur la diplomatie commune communautaire* (2000/2006(INI)) présenté par Gerardo Galeote Quecedo et la résolution du Parlement qui en découle.² Cette dernière propose la création d'une « école diplomatique communautaire » chargée de former de véritables diplomates européens qui ne soient pas uniquement recrutés parmi de bons diplomates nationaux ou alors uniquement de façon transitoire et temporaire. Le Parlement entend également transformer les « délégations de la Commission européenne » en « ambassades de l'Union » permettant de coordonner les politiques nationales des Etats-membres et les initiatives des différentes institutions européennes afin de renforcer la cohésion de l'action extérieure de l'Union, tout en redéployant stratégiquement les « ambassades » en fonction des « intérêts » de l'Union. Etant donné l'ambition de ces propositions, on comprend qu'elles n'aient pas été concrétisées ; les diplomates nationaux étant généralement réfractaires à l'idée de rapprochement des ambassades ou représentations nationales avec les services communautaires, signe que les intérêts d'agence existent bel et bien.

Néanmoins, à travers cette initiative, le Parlement défend une vision d'un intérêt européen qui n'est pas que la somme des intérêts nationaux. C'est cette vision qui justifie la création d'un corps diplomatique européen qui soit nécessairement en lien avec les diplomaties nationales mais fondamentalement distinct de celles-ci.

¹ A ce titre, on consultera le récapitulatif de l'action menée par le Parlement européen lors de la Crise Géorgienne qui est présenté en Annexe 3.

² Le rapport est consultable en ligne :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0210+0+DOC+PDF+V0//FR>

Quant à la résolution, les mesures principales sont présentées en annexe. Pour le texte intégral, on peut consulter la version en ligne :

http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&SDOCTA=4&TXTLST=1&TPV=DEF&POS=1&Type_Doc=RESOL&DATE=050900&DATEF=000905&TYPEF=A5&PrgPrev=TYPEF@A5%7CPRG@QUERY%7CAPP@PV2%7CFILE@BIBLIO00%7CNUMERO@191%7CYEAR@00%7CPLAGE@1&LANGUE=FR

B. L'INFLUENCE ACCRUE DES PARLEMENTS NATIONAUX : DEMOCRATISATION OU RENATIONALISATION¹ ?

Si le Parlement européen a considérablement accru son influence, cela s'est initialement et en partie réalisé au détriment des parlements nationaux qui depuis 1979 n'envoient plus de représentants au Parlement européen. Or ces parlements nationaux sont chargés de la transposition du droit communautaire dans le droit national et jouent ainsi un rôle essentiel dans l'efficacité des politiques européennes censées sauvegarder ou promouvoir les intérêts de l'Union. Bien qu'ayant relativement perdu de leur influence en termes d'initiative et de rédaction des textes, les parlementaires nationaux restent incontournables pour leur application. Depuis, 1982, les parlements nationaux se sont donc organisés au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne (COSAC) qui s'est progressivement institutionnalisée et dont le rôle est reconnu dans le traité d'Amsterdam.² Les traités successifs ont renforcé les droits des parlements nationaux et leur influence s'est accrue³. Aussi peut-on se demander si cette évolution des équilibres institutionnels est destinée à démocratiser ou à « renationaliser » la vie politique communautaire. Concernant la notion d'intérêt européen, ces équilibres institutionnels sont importants puisqu'en illustrant deux représentations de la légitimité démocratique et de la citoyenneté européenne, ils reflètent des conceptions différentes des acteurs censés définir les intérêts européens. Une étude de l'évolution des équilibres institutionnels entre le Parlement européen et les représentations nationales est donc nécessaire afin de définir quels sont les acteurs pouvant légitimement définir un intérêt européen conçu comme l'intérêt général des citoyens européens.

Les organes interparlementaires européens : lieux de contrôle ou de proposition ?

Subissant la « concurrence » des députés européens dans leur fonction de représentation des citoyens, les députés nationaux ont souvent conçu leur rôle de contrôle de manière « défensive » à l'égard de l'intégration européenne,⁴ comme en témoigne le dixième rapport de la COSAC sur l'« évolution des procédures et pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire »⁵.

¹ Ce titre reprend la problématique d'une conférence tenue le 8 avril 2009 par Pierre MOSCOVICI dans le cadre de la 9ème session de l'Institut diplomatique : « La promotion du rôle des parlements nationaux est-elle la garantie d'une démocratisation du processus décisionnel communautaire, ou signale-t-elle au contraire une volonté de renationalisation de ce processus? »

² Outre la COSAC, d'autres organes interparlementaires existent comme le COFACC : Conference Of Foreign Affairs Committee Chairpersons et son équivalent pour la défense : la Conférence des présidents des Commissions de la Défense.

³ Déclaration n°13 annexée au traité de Maastricht, protocole annexé au traité d'Amsterdam, déclaration n°23 annexée au traité de Nice, nouveau protocole annexé au traité de Lisbonne.

⁴ Selon P. MOSCOVICI, « les parlements nationaux conçoivent souvent leur rôle de manière trop défensive, et remplissent une fonction de poste avancé des gouvernements et de vigie sourcilleuse du champ des compétences communautaires plutôt qu'un rôle positif de force de propositions. » *Conférence du jeune Barreau de Bruxelles « Europe et déficit démocratique »*, 23 juin 2009.

⁵ Les rapports de la COSAC sont disponibles en ligne : <http://www.cosac.eu/fr/documents/biannual/>.

Plus qu'une force de proposition et d'initiative, la COSAC semble prioritairement vouée à préserver les intérêts des parlements nationaux et à surveiller une application stricte du principe de subsidiarité.

Pourtant, ce principe de subsidiarité¹ ne doit pas nécessairement être conçu de manière restrictive. Si ce principe vise à éviter que l'Union ne se transforme en usine à gaz, et redouble voire remplace l'action des Etats, son but n'est pas uniquement de limiter l'action de l'Union mais également de favoriser la prise de décision et d'initiative au niveau le plus pertinent et le plus efficace. Or il est des domaines où l'action de l'Union est plus efficace que celle des Etats. Dans les négociations à l'OMC par exemple, le fait que l'Union parle d'une seule voix renforce sa position car le compromis qui permet l'adoption d'une position commune est d'autant plus solide et précieux qu'il a été difficile à définir. Ainsi les partenaires de l'Union savent d'avance qu'il lui sera difficile de revoir sa position et de faire de nombreuses concessions.² L'Union est également un acteur pertinent dans le cadre de négociations sur le climat. Le principe de subsidiarité est donc directement lié à la notion d'intérêt européen dans la mesure où finalement, il justifie l'action de l'UE dans les domaines où les intérêts européens sont irréductibles à la somme des intérêts nationaux et ne peuvent être promus qu'au niveau communautaire.³

Enfin, il est possible de penser un rôle constructif des parlements nationaux qui ne se limite pas uniquement au contrôle méfiant des activités du Parlement européen ou à la sauvegarde scrupuleuse de prérogatives institutionnelles. Ainsi par exemple, après la ratification de l'Acte Unique par la France, Alain LAMASSOURE, alors député français a créé un « intergroupe » rassemblant des parlementaires de tous les partis baptisé « PENELOPE » (initiales de « Pour l'Entrée des Normes Européennes dans les Lois Ordinaires des Parlements d'Europe ». Concrètement, cet intergroupe déposait des « amendements PENELOPE » pour rendre les lois françaises compatibles juridiquement et politiquement avec l'Acte Unique ou les directives européennes.⁴ Déplorant le manque de coordination persistant entre les politiques européennes et les budgets nationaux, notamment dans les domaines où les compétences et donc les responsabilités sont partagées entre la Commission et les Etats, Alain LAMASSOURE propose de rendre les parlements nationaux plus actifs et plus constructifs en leur accordant un droit d'initiative et en coordonnant les débats budgétaires au sein des parlements nationaux à travers l'organisation de séances simultanées dans chaque capitale. Ainsi, la contribution de chaque Etat aux politiques

¹ Une définition du principe de subsidiarité est fournie par l'article 5-3 du TUE « En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. »

² PETIVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union Européenne*. p. 156-159.

³ Pour P. MOSCOVICI, « le concept de subsidiarité vise à autoriser l'action européenne là où la Communauté européenne peut agir mieux que les Etats-membres, en raison de la nature de l'action et du caractère transfrontalier du problème rencontré » comme c'est le cas dans « la lutte contre le climat, le domaine des relations extérieures » ainsi qu'au sujet de « la représentation unique de l'UE dans les institutions internationales et les institutions financières internationales. » Interview écrite réalisée en juillet 2009.

⁴ Informations tirées d'une interview sur les origines de l'engagement européen d'Alain LAMASSOURE disponible en ligne sur le site www.ena.lu.

européennes serait clairement identifiée par les lignes budgétaires destinées à la concrétisation de stratégies communes, ce qui n'a pas été le cas avec la stratégie de Lisbonne par exemple.¹

Ces témoignages et ces propositions montrent que les parlements nationaux, loin de n'avoir qu'un rôle de contrôle, peuvent également renforcer l'application des politiques européennes et garantir la pertinence de l'Union, exerçant ainsi une subsidiarité positive. Renforçant ainsi l'efficacité des institutions de l'Union, les parlements nationaux, peuvent contribuer à leur vitalité politique et démocratique qui est un gage de la sécurité des institutions ; celle-ci étant conçue de manière dynamique comme la capacité à institutionnaliser efficacement et à dépasser les clivages politiques, économiques et sociaux par la promotion d'un intérêt général qui est le fondement du pacte unissant les citoyens entre eux ainsi qu'à leurs institutions. Les parlements nationaux peuvent donc promouvoir les intérêts de l'Union, y compris ses intérêts de sécurité ainsi conçus.

Le cas particulier de l'Assemblée européenne de Sécurité et de Défense

Dans le domaine spécifique de la sécurité et de la défense, la coopération interparlementaire permet également de promouvoir la défense d'intérêts communs. Ainsi l'OTAN dispose d'une assemblée interparlementaire. Mais concernant les intérêts de sécurité de l'Union, on s'intéressera ici à l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), antérieure à l'OTAN, proprement européenne et qui a été rebaptisée « Assemblée européenne de Sécurité et de Défense ». Le rôle de cette assemblée dans la promotion d'intérêts européens n'est pas récent puisque dès 1987, l'organisation a voulu former « une plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité » visant à parfaire l'intégration européenne par une intégration politique dans le domaine de la sécurité de la défense fondée sur une « identité européenne en matière de défense ».²

Plus récemment, l'Assemblée parlementaire a précisé sa conception des intérêts européens dans un rapport sur la révision de la stratégie européenne de sécurité³. L'intérêt européen y est présenté de manière aussi lucide qu'ambitieuse. Si le rapport reconnaît que les « intérêts sont différents parce que les Etats membres eux-mêmes sont différents » de par « leur taille, leur puissance économique et leur position géographique », il ajoute également que ces intérêts divergents ne doivent pas empêcher les Etats d'« appliquer des politiques étrangères convergentes s'il veulent que l'UE soit perçue comme une entité qui parle d'une seule voix et avance dans une seule et même direction. »⁴. Au-delà de leurs intérêts respectifs, les Etats européens auraient donc un intérêt commun à faire de l'Europe un acteur crédible et influent. L'idée implicite est celle d'une prise de conscience par les Etats européens de leur déclin relatif

¹ Propositions recueillies lors d'un entretien avec Alain LAMASSOURE réalisé le 24 juin 2009.

² Déclaration de La Haye, 27 octobre 1987, disponible en ligne sur le site www.ena.lu.

³ Rapport présenté au nom de la Commission politique par DUCARME, Daniel. *La révision de la Stratégie européenne de sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*. Paris, 3 juin 2008, document A/2000, p. 12.

⁴ Ibidem.

en termes de puissance ou d'influence qu'ils chercheraient à palier en renforçant l'Union comme acteur global. Pour autant, le rapport n'adopte pas une conception purement utilitariste de l'Union qui la mettrait au seul service d'intérêts nationaux ou la cantonnerait à une classique alliance militaire et défensive puisqu'il précise que les intérêts communs de l'Europe en matière de sécurité ne sont pas simplement la synthèse des intérêts de chacun. »¹

L'Assemblée propose même d'établir une « véritable liste des intérêts vitaux qui aille au-delà des exemples tels que l'approvisionnement énergétique, l'accessibilité des routes commerciales, l'immigration ». Les représentants des parlements nationaux insistent sur la nécessité de doter l'Union d'un corps doctrinal stratégique articulé autour d'intérêts communs, signe une nouvelle fois que les parlementaires nationaux peuvent être les acteurs d'une promotion ambitieuse des intérêts européens y compris dans le domaine régalien de la défense. Pourtant le rôle de l'UEO est affaibli par le risque de voir son Traité fondateur dénoncé et l'extension du rôle du Parlement européen sur les questions PESC/PESD². Or si le Parlement européen peut sembler plus légitime pour contrôler et initier des projets PESC/PESD, l'Assemblée de l'UEO, est la seule dotée d'un véritable mandat sur les questions de sécurité européenne et la plus à même d'influencer l'orientation ou l'europanisation des budgets nationaux de défense. De plus, il semble improbable de voir le Royaume-Uni, pays indispensable au renforcement de la PESD, accepter un renforcement de l'Europe de la défense si le Parlement européen l'influence davantage.³

C. LE ROLE DES GROUPES D'INTERET : UNE AUTRE REPRESENTATION DES INTERETS DE LA SOCIETE CIVILE

Quelle médiation entre la représentation parlementaire et la société civile

Si l'on s'est ici beaucoup interrogé sur le rôle des parlementaires dans la définition d'intérêts européens, on a supposé que ces intérêts étaient avant tout ceux des citoyens européens. Or le fait que les parlementaires tiennent leur légitimité du vote des citoyens n'implique pas nécessairement que ces parlementaires représentent les intérêts de leurs citoyens, ce dont témoignent les intérêts propres au renforcement des institutions elles-mêmes ou les intérêts partisans. Aussi faut-il étudier davantage le lien entre la société civile et les représentations parlementaires en s'intéressant au processus de médiation entre les intérêts des citoyens et la sphère législative.

1 Ibidem.

2 Ibidem.

3 Pour davantage de précisions sur ce sujet, on pourra lire le compte-rendu de l'intervention du sénateur Hubert HAENEL et les débats qui l'ont suivi lors de la Conférence organisée par l'Assemblée de l'UEO en coopération avec l'Assemblée nationale à l'approche de la Présidence française de l'UE sur « Les choix stratégiques pour la sécurité et la défense de l'Europe » Lundi 5 mai 2008, Assemblée nationale, Paris. Disponible en ligne : <http://www.assembly-weu.org/fr/documents/colloques/docs/2008/Paris.pdf?PHPSESSID=f3137d60>

Le principal médiateur est normalement le député lui-même, quelle que soit l'assemblée à laquelle il siège ; ce que confirme d'ailleurs P. MOSCOVICI, député français et ancien député européen :

« Parlementaires européens et parlementaires nationaux partagent [...] un rôle de médiation entre la sphère législative et ce qu'on appelle traditionnellement la « société civile ». Cette fonction d'intermédiaire – le député français passe plusieurs jours par semaine en circonscription, au contact direct des citoyens; le parlementaire européen est en permanence en relation avec des associations, des syndicats, qui font « remonter » des attentes - permet de garder en quelque sorte, un pied dans le réel, elle organise une forme de porosité entre deux sphères – civiles et législatives – qui doivent pouvoir communiquer. »¹

Ce propos montre aussi l'importance des intermédiaires et des organisations de citoyens : « associations, syndicats ». Or ces différents acteurs non gouvernementaux : syndicats professionnels de salariés, d'employeurs, de métiers, les associations écologistes ou de chasseurs, ainsi que les lobbies, sont loin de représenter *les intérêts des citoyens* : ils représentent davantage *certaines intérêts de certains citoyens*. *Certains citoyens* parce qu'ils ne représentent toujours qu'un échantillon minoritaire et souvent non représentatif de la population et *certaines intérêts* parce que ces citoyens n'ont pas uniquement des intérêts « corporatistes » de chasseurs, de salariés, de boulangers, d'employeurs, de retraités, etc.

Par conséquent, si dans une organisation démocratique comme l'Union européenne il est à la fois légitime et nécessaire de fonder l'intérêt européen sur la volonté des citoyens, il est évident que l'intérêt des citoyens ne compose pas naturellement un intérêt général cohérent et qu'il ne saurait résoudre à lui seul la question de l'hétérogénéité des intérêts qui a déjà été observée à l'échelle des Etats-membres et de l'Etat entre ses différentes agences. Le citoyen lui-même doit gérer au quotidien et lorsqu'il vote une pluralité d'intérêts parfois difficilement conciliables en fonction de ses valeurs, de sa situation professionnelle, familiale, financière, de sa santé, ou de son environnement, par exemple. Dès lors la médiation entre la sphère législative et la société civile que doit incarner le député se base sur certaines perceptions nécessairement partielles des intérêts des citoyens. D'où la nécessité de penser l'intérêt européen sous la forme d'un intérêt général supérieur à l'agrégation d'intérêts particuliers souvent inconciliables – intérêt supérieur ne signifiant pas qu'il aliène les aspirations individuelles.

Une professionnalisation accrue de la défense des intérêts : le rôle des experts

Contournant les instances traditionnelles de la représentation notamment parlementaire, il arrive que les citoyens expriment directement leurs intérêts lors de manifestations, y compris au niveau européen. Ainsi la Confédération européenne des syndicats (CES) « créée en 1973 afin de défendre les intérêts des travailleurs au niveau européen et de les représenter devant les organes de l'Union

¹ MOSCOVICI, Pierre. « Les fonctions de parlementaire européen et de parlementaire national », *Les Petites Affiches*, numéro spécial sur les 30 ans du Parlement européen.

européenne » et rassemblant 82 organisations de 36 pays européens ainsi que 12 fédérations syndicales européennes¹ organise régulièrement des manifestations dans toute l'Union.² Cette confédération est très organisée et développe une véritable expertise à travers l'Institut syndical européen et l'Agence pour le développement social. Les images médiatiques d'agriculteurs brûlant des pneus, déversant du lait ou d'ouvriers défilant en bleu de travail à Bruxelles ou à Strasbourg ne sont que la partie visible du travail de défense des intérêts des salariés qui requiert de plus en plus d'expertise et de lien permanent avec les institutions européennes : veille juridique, participation aux consultations européennes, maîtrise de l'agenda et du fonctionnement institutionnel, *lobbying*.

Etant devenue un lieu de pouvoir incontournable, Bruxelles et ses institutions attirent un grand nombre de groupes de pression et de groupes d'intérêts défendant des intérêts particuliers ou collectifs. Si certains cabinets ou agences se spécialisent dans certains secteurs d'activité, d'autres prestataires offrent des conseils stratégiques ou démarchent des députés européens pour promouvoir les intérêts de clients très variés. D'après le Parlement européen, il y aurait 15 000 à 20 000 lobbyistes à Bruxelles³ soit autant que de fonctionnaires de la Commission.⁴

Actuellement, sur les 2 500 groupes d'intérêts recensés par un rapport d'information du Parlement européen⁵, environ 1 700 se sont inscrits sur le registre mis en place en 2008 par le Commissaire chargé de l'audit et de la lutte antifraude, Sim KALLAS.⁶ La répartition entre les groupes d'intérêts privés ou d'intérêt général est plus difficile à estimer dans la mesure où les activités des groupes de réflexion ou ONG sont généralement plus transparentes et donc proportionnellement surreprésentées dans le registre par rapport aux groupes de pression défendant les intérêts d'entreprise de manière parfois plus opaque.

Quoiqu'il en soit, cette profusion des « représentants d'intérêts » témoigne de la professionnalisation et de la médiation de la promotion des intérêts, les députés européens reconnaissant eux-mêmes leur besoin d'information et leur impossibilité à réunir avec quelques assistants une expertise approfondie dans tous les domaines, quand les ministres nationaux ou les commissaires européens disposent de centaines de

¹ Pour plus de renseignements consulter le site de la CES : www.etuc.org.

² Une liste des manifestations récentes est disponible en ligne sur le site de la CES : <http://www.etuc.org/r/1259>.

³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=FR&type=IM-PRESS&reference=20080414FCS26495&secondRef=0>.

⁴ Donnée fournie par le site spécialisé d'information « touteurope » :

<http://www.touteurope.fr/fr/organisation/institutions/Commission-europeenne-et-commissaires.html>;

⁵ Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, Rapporteur: Alexander Stubb. Projet de Rapport sur la définition d'un cadre régissant les activités des groupes d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne (2007/2115(INI)). 12 février 2008. Disponible en ligne :

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/707/707844/707844fr.pdf.

⁶ Au 23 juillet 2009, 1 710 représentants d'intérêts étaient inscrits au registre tenu par la Commission (il s'agit du nombre de groupes d'intérêt et non du nombre de lobbyistes). Ces statistiques sont disponibles en ligne : <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/consultation/statistics.do>.

fonctionnaires.¹ Cette qualité d'expertise des lobbyistes va jusqu'à la proposition d'amendements rédigés par les groupes de pressions eux-mêmes.

Le rôle des groupes de réflexion (think tanks) : des « lobbies d'intérêt général » ?²

L'analyse des groupes d'intérêt ne saurait être réduite aux seuls groupes de pression. De plus en plus de groupes de réflexion ont été créés qui tentent d'influencer les décideurs en servant de « laboratoires d'idées ».³ Ces *think tanks* jouent donc un rôle essentiellement politique sans être nécessairement rattachés à un parti précis. Beaucoup définissent leur mission en termes de contribution à l'intérêt général qu'ils définissent et tentent de promouvoir.⁴ Ainsi, *Confrontations Europe* fondé notamment par Philippe Herzog et Michel Rocard en 1991, se définit comme un « mouvement civique », un « think tank » et un « lobby d'intérêt général » dont le but principal est de constituer une « interface entre son réseau de citoyens et d'acteurs et les institutions communautaires. » Ce laboratoire d'idées est particulièrement intéressant au regard de la grande diversité des acteurs qu'il rassemble : fondé par des hommes de gauche, le mouvement est aujourd'hui placé sous le contrôle d'un comité directeur faisant place à des personnalités politiques d'autres bords et réunit aussi bien des dirigeants de grandes entreprises françaises que des responsables associatifs et syndicaux. Récemment le Président fondateur de *Confrontations Europe* a dirigé un ouvrage collectif consacré à *la Recherche de l'intérêt européen* et qui tente de définir des intérêts européens et de leur donner un contenu politique, particulièrement dans le domaine de l'économie.⁵

Aussi intéressant et constructif puisse-t-il être, le rôle des *think tanks* soulève néanmoins quelques questions, notamment sur leur indépendance. En effet, ces groupes de réflexion sont très divers et ne font pas tous preuve de transparence sur leur comptes. Afin de garantir un maximum d'indépendance, certains tentent de diversifier leurs ressources en alliant subventions publiques et privées et en évitant de ne dépendre que d'une entreprise ou d'un seul organisme institutionnel. Mais les Etats ont bien compris

¹ d'après une interview de Pierre MOSCOVICI réalisée en juillet 2009 et une interview du député européen Alex STUBB réalisée par BFM et disponible en ligne : http://www.dailymotion.com/video/x3mwvz_20071201bfmteuropehebdo_politics.

² Le site de la Représentation Permanente de la France auprès de l'Union européenne propose un annuaire fourni des groupes de réflexion s'intéressant à l'Europe : <http://www.rpfrance.eu/spip.php?rubrique174>.

³ Certains chercheurs ont tenté de définir précisément ces groupes de réflexion : « les think tanks sont [1] des organismes permanents, [2] qui se spécialisent dans la production de solutions de politique publique, [3] grâce à un personnel propre dédié à la recherche. [4] Ils fournissent une production originale de réflexion, d'analyse et de conseil, [5] qui a vocation à être communiquée aux gouvernants et à l'opinion publique (et disposent donc d'un site Internet). Ces think tanks ne sont [6] pas chargés d'accomplir des missions gouvernementales. [7] Ils s'efforcent plus généralement de maintenir leur liberté de recherche et de ne pas être liés à des intérêts spécifiques. [8] Ils n'ont donc pas non plus pour tâche principale de former ni d'accorder des diplômes. [9] Enfin, leur travail a l'ambition, explicite ou implicite, d'oeuvrer au bien public, par opposition aux organes à but uniquement commercial et lucratif. » BOUCHER, Stephen. *L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli – une analyse des think tanks spécialistes de l'Europe au sein de l'Union européenne élargie. Etudes et recherches*, n°35. Notre Europe. p. 4.

Disponible en ligne : http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/etude35-fr_01.pdf

⁴ *Ibidem*, note 14 p. 17.

⁵ HERZOG, Philippe (dir.). *A la recherche de l'intérêt européen*. Paris : Editions Le Manuscrit. 2008. 418 p.

l'intérêt de ces groupes de réflexion qui influencent les institutions communautaires comme en témoigne la Représentation Permanente de la France qui a mis en place une politique de contact et de veille de leurs activités.¹ Enfin, ces laboratoires d'idées ont parfois les défauts de leurs qualités puisque rassemblant généralement des experts (chercheurs ou praticiens de haut niveau), ils produisent une réflexion approfondie et détaillée qui reste malheureusement souvent hors de portée des citoyens dont ils entendent défendre les intérêts. Pour autant il serait exagéré d'accuser les *think tanks* d'influencer les politiques européennes de manière opaque puisque leurs activités sont publiques, généralement transparentes et qu'ils œuvrent à la diffusion de leur publications. Enfin, en dernier ressort, c'est bien le politique qui est responsable devant le citoyen. Il serait donc faux et extrêmement réducteur de percevoir les représentants parlementaires comme de simples éponges absorbant les projets que d'autres préparent dans l'ombre.

Ainsi cette réflexion sur les acteurs a montré combien il est difficile de trouver un acteur qui conçoive l'intérêt européen en termes d'intérêt général et qui soit également représentatif des citoyens et efficace dans sa promotion d'un tel intérêt. Puisque l'on s'est notamment beaucoup intéressé aux acteurs institutionnels, il est maintenant utile d'étudier dans quelle mesure l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne pourrait faire évoluer les équilibres institutionnels et modifier la définition ainsi que la promotion d'intérêts européens.

III. L'INTERET EUROPEEN DANS LE TRAITE DE LISBONNE²

A. LA NOTION D'INTERET TELLE QU'ELLE EST CONÇUE DANS LES TRAITES (TUE ET TFUE)

Le précédent du traité de Maastricht

Le Traité de Lisbonne étant composé du Traité sur l'Union européenne (TUE) et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), il n'est pas totalement inutile de se pencher sur le Traité de Maastricht dans la mesure où celui-ci constitue la version originelle du TUE. Dans le domaine de la sécurité et de la défense notamment, le traité de Maastricht contenait de nombreuses avancées comme l'instauration de la politique étrangère et de sécurité commune qui prévoit la définition d'une politique de défense commune dont les objectifs incluent « la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union » (article J.1). Concernant plus particulièrement l'intérêt européen, l'article B en donne une certaine conception. En fixant comme objectif à l'Union « d'affirmer

¹Cf. site de la représentation : <http://www.rpfrance.eu/spip.php?article221>.

² Cette réflexion se fonde sur une lecture de la version consolidée du traité de Lisbonne telle qu'elle a été publiée dans le Journal Officiel de l'Union européenne du 9 mai 2008.

son identité sur la scène internationale [...] » il définit l'intérêt européen en termes d'identité. Or on a déjà vu combien cette notion d'identité européenne est problématique, surtout si l'on adopte une conception essentialiste et figée de l'identité comme patrimoine ou héritage par exemple ; et le traité ne précise pas vraiment ce qu'il entend ici par l'identité de l'Union.

Un autre objectif que se donne l'Union est « de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union ». Ici, l'intérêt européen est donc défini en termes de citoyenneté mais cette formule fait de la citoyenneté européenne un moyen de défense des intérêts des citoyens des États-membres. L'Union semble donc protéger davantage des ressortissants nationaux que des citoyens européens.

Néanmoins, l'idée que l'intérêt européen repose sur l'intérêt des citoyens est à retenir. De même que l'intérêt national n'est pas réductible à l'intérêt de l'État ou de ses institutions, l'intérêt européen n'est pas l'intérêt des institutions de l'Union, mais l'intérêt des citoyens européens. Cette distinction est renforcée par l'article 17 du traité de Lisbonne sur l'immunité des fonctionnaires européens qui précise que « les privilèges, immunités et facilités sont accordés aux fonctionnaires et autres agents de l'Union exclusivement dans l'intérêt de cette dernière » et non pour servir l'intérêt particulier des agents. En outre, le traité de Maastricht utilise les notions d'« intérêts communs », d'« intérêt de l'Union » (article J.1) mais aussi d'« intérêt général » (article J.2). Ces différentes notions sont reprises dans le Traité de Lisbonne, aussi est-il nécessaire d'étudier ce qui les distingue, comment elles s'articulent et ce qu'elles nous révèlent de l'intérêt européen.

Le Traité de Lisbonne : d'une Europe sans intérêts aux « intérêts de l'Union » :

De prime abord, l'Union ne semble pas destinée à défendre des intérêts mais à « promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples » (TUE, article 3). Mais la suite de l'article précise que « dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. » Ainsi, il semble que l'Union développe des intérêts au contact d'autres acteurs internationaux. Cette vision d'intérêts définis par interaction rejoint la vision constructiviste détaillée précédemment d'une définition intersubjective des intérêts. Or cette interaction ne s'opère pas qu'au niveau international, elle a lieu également au niveau interne entre les différents acteurs publics et aussi privés, comme nous l'avons montré. Pourtant l'article 13 semble négliger l'hétérogénéité des intérêts présents au sein de l'Union en stipulant que « l'Union dispose d'un cadre institutionnel visant à [...], servir ses intérêts, ceux de ses citoyens, et ceux des États membres, ainsi qu'à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions. ». Cet article 13 est donc ambigu puisqu'il distingue bien différents intérêts : ceux de l'Union, des citoyens et des États mais laisse entendre qu'ils sont convergents ou du moins conciliables.

Une possibilité d'explication se trouve peut-être dans la suite de l'article qui établit une liste des institutions formant ce « cadre institutionnel » évoqué plus haut. Ici deux hypothèses au moins sont possibles : soit chaque institution défend les intérêts d'« un » acteur : intérêts de l'Union pour la Commission), intérêts des citoyens pour le Parlement, intérêts des Etats pour le Conseil, soit le cadre institutionnel formé par ses institutions permet dans son ensemble de concilier ces intérêts différents, ce qui est finalement une conception assez classique de la politique comme mode d'institutionnalisation des conflits et des intérêts divergents permettant d'aboutir à un intérêt commun. Reste que l'article 13 précise que le « cadre institutionnel » vise à « assurer la cohérence » des politiques et des actions de l'Union sans évoquer la cohérence des intérêts. On en reste donc à une conception assez imprécise des « intérêts de l'Union » laissant une grande possibilité d'interprétation.

« Intérêt général de l'Union » et « intérêts communs » :

Bien que la liberté d'interprétation soit grande, l'article 17 semble tout de même renforcer l'idée que l'Union n'est pas qu'un instrument au service d'intérêts divergents et qu'il existe un intérêt européen supérieur aux intérêts nationaux puisque « la Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. ». Cette notion d'intérêt général de l'Union réapparaît à plusieurs reprises, notamment à travers les dispositions relatives aux « services d'intérêt général » ou « aux services d'intérêt économique général » ainsi qu'à travers les « questions d'intérêt général ». Pourtant une autre notion revient fréquemment : celle d'« intérêts communs ». Le traité évoque ainsi régulièrement les « questions d'intérêt commun ». Dès lors, quelle différence faire entre ces *intérêts communs* et *l'intérêt général* ?

Une lecture attentive du traité invite à penser que l'intérêt général repose sur des intérêts supérieurs aux intérêts nationaux ou du moins indépendants des intérêts nationaux et donc propres à l'Union. La définition de l'intérêt général ne repose pas sur le contenu des intérêts nationaux. Cette interprétation est étayée par l'article 17 qui attribue à la Commission, c'est-à-dire à un organe supranational et purement intergouvernemental, la promotion de « l'intérêt général de l'Union », ainsi que par les articles 285 et 300 relatifs à la nomination des membres de la Cour des Comptes et du Conseil Economique et Social puisque ces deux articles lient *indépendance* à l'égard des Etats et *intérêt général* : leurs membres « exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union. » A contrario, les intérêts nationaux sont constitutifs des intérêts communs qui en constituent la convergence et le rapprochement. Ainsi le terme d'intérêts communs se retrouve plus souvent lié à la coopération intergouvernementale. D'après l'article 146 par exemple, « les États membres, compte tenu des pratiques nationales liées aux responsabilités des partenaires sociaux, considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun. »

Les traités (TUE et TFUE) distinguent donc intérêt général de l'Union et intérêts communs. Reste à étudier plus précisément les acteurs qui les définissent.

B. ACTEURS ET PROCESSUS DE DEFINITION D'INTERETS EUROPEENS

Responsabilités des Etats et de la Commission dans la définition d'intérêts européens

Si la « Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin » (article 17), c'est bien le Conseil européen qui « identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union » (article 22) puisque la PESC et la PESCD restent des politiques spécifiques de l'Union et de nature intergouvernementale. Toutefois, les « Etats membres [...] s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales » (article 24), ce qui révèle implicitement une possibilité d'incompatibilité entre intérêts nationaux et intérêts de l'Union en matière de politique extérieure. Mais si cet article donne la primauté « aux intérêts de l'Union », d'autres renforcent la sauvegarde de l'intérêt national comme l'article 31 prévoyant que « si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. » Lorsque les intérêts nationaux ne sont pas mis en cause, le principe de l'abstention constructive détaillé dans le même article 31 permet à un ou plusieurs Etats de laisser les autres membres agir dans l'intérêt commun, sans s'associer à leur décision ou à leur action.

Reste que si dans le principe, la notion d'intérêt de l'Union telle qu'elle est employée dans le traité de Lisbonne, place l'intérêt européen au-dessus des intérêts nationaux, les dispositions concrètes sont bien plus contradictoires. Outre l'article 31, la convergence diplomatique entre les Etats, la concertation dans les négociations et institutions internationales notamment au Conseil de sécurité des nations unies, offrent des exemples criants de cette ambiguïté. Si les articles 32 et 34 stipulent respectivement que « les États membres assurent, par la convergence de leurs actions, que l'Union puisse faire valoir ses intérêts et ses valeurs sur la scène internationale » et que « les États membres qui sont membres du Conseil de sécurité défendront, dans l'exercice de leurs fonctions, les positions et les intérêts de l'Union », les déclarations 13 et 14 affaiblissent ces dispositions puisque la conférence intergouvernementale « souligne que les dispositions du traité sur l'Union européenne portant sur la politique étrangère et de sécurité commune [...], ne portent pas atteinte aux responsabilités des États membres, telles qu'elles existent actuellement, pour l'élaboration et la conduite de leur politique étrangère ni à leur représentation nationale dans les pays tiers et au sein des organisations internationales » ; « la Conférence note par ailleurs que les dispositions concernant la politique étrangère et de sécurité commune ne confèrent pas

de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décisions ni n'accroissent le rôle du Parlement européen. »

Par conséquent, l'esprit du traité en modifie finalement la lettre : si les articles paraissent parfois imprécis, ambigus voire contradictoires, les intentions des Etats exprimées dans les déclarations sont, elles, sans équivoque. Elles révèlent une conception des intérêts de l'Union dont le manque d'ambition n'a d'égal que son incohérence. Cela étant, la nouveauté relative que constitue la fonction de haut représentant de l'Union mérite que l'on s'y intéresse.

Un haut représentant au service des intérêts nationaux ou de l'intérêt général ?

La fonction de haut représentant sera sans doute l'une des plus intéressantes mais aussi une des plus difficiles à exercer. Membre du Conseil européen qui le nomme avec l'accord de la Commission et du Parlement, le « haut représentant conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union » et « contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune » (article 18). Par ailleurs, le haut représentant « est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. » Cette double appartenance au Conseil et à la Commission dont il est un des vice-présidents (article 17) est potentiellement aussi prometteuse que contradictoire en termes de promotion des intérêts européens. Prometteuse car ces dispositions facilitent le travail de coordination voire de convergence de toutes les actions menées par les institutions de l'Union, renforçant ainsi la cohérence des politiques extérieures : PESC, PSDC, politique de développement, politique de voisinage, commerce extérieur. Mais également contradictoire, car il est difficile d'être à la fois le « mandataire du conseil » c'est-à-dire de représenter les intérêts communs des Etats voire de conduire des politiques communes fondées sur des intérêts divergents, tout en étant vice-président de la Commission, autrement dit, un homme pleinement indépendant devant se situer au dessus des Etats et n'ayant d'autre but que l'intérêt général de l'Union que promeut la Commission au regard de l'article 17. Ainsi on imagine mal, comment le haut représentant pourrait être contraint de démissionner avec les autres commissaires en cas de motion de censure tout en conservant son rôle auprès du Conseil dans la mesure où sa légitimité serait sévèrement remise en cause. C'est pourtant ce que permettent les traités. Finalement il est probable qu'au-delà des attributions, ce sera la personnalité du haut représentant qui fera la différence.¹ Sa

¹ Une idée partagée par le Rapport présenté par Daniel DUCARME au nom de la Commission politique de l'Assemblée européenne de Sécurité et de Défense. *La révision de la Stratégie européenne de Sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*. Document A/2000. 3 juin 2008. p. 17.

nomination fera sans doute l'objet d'âpres négociations puisque le candidat du Conseil européen devra se faire adouber par le Parlement ainsi que le Président de la Commission.

Une incarnation fragmentée des intérêts européens

Savoir qui représentera les intérêts de l'Union et quels intérêts seront défendus (intérêt général de l'Union, intérêts communs des Etats) est encore plus difficile si l'on ajoute à ce haut représentant un Président du Conseil européen et un Président de la Commission européenne qui contribuent à une fragmentation de la représentation de l'Union, d'autant que la présidence tournante du Conseil de l'Union est maintenue. Si jusqu'à présent le Président de la Commission était très souvent présent aux sommets et négociations « bilatérales » et internationales, le traité de Lisbonne, ne semble pas lui accorder de véritable fonction de représentation puisque le « haut représentant [...] conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales » (Article 27). Ainsi, bien que hiérarchiquement supérieur à son vice-président et garant de la promotion de l'intérêt général, le Président de la Commission disposera d'un rôle marginal en matière de politique extérieure sauf peut-être dans les domaines extérieurs ne relevant pas de la sécurité et de la défense mais du développement, du commerce, ou de la politique de voisinage où il pourrait éventuellement s'affirmer comme Président.

En revanche, le Président du Conseil, élu pour deux ans et demi, assure clairement la représentation de l'Union comme le stipule expressément l'article 15. Une certaine concurrence pourrait avoir lieu entre le Président du Conseil et le Haut représentant qui aura autorité sur le service européen pour l'action extérieure et les délégations de l'Union. Des relations personnelles et de l'équilibre entre ces trois personnalités dépendront en grande partie la définition et la promotion des intérêts européens. Le charisme, les convictions et les visions politiques du haut représentant seront décisifs puisqu'il servira d'interface entre les intérêts des Etats et l'intérêt général de l'Union alors que les Présidents du Conseil et de l'Union ne seront au service que de l'institution qu'ils président. Cette nouvelle bizarrerie communautaire est le fruit d'imprécisions sans doute destinées à « faciliter » la ratification du traité.¹

Si beaucoup dépend des hommes qui incarnent les fonctions définies par les traités, il ne faudrait pas pour autant chercher à personnaliser à outrance la définition et la promotion des intérêts, d'autant que l'Union se réfère souvent à ses valeurs démocratiques et tente également d'inclure les citoyens et leurs représentants dans la définition de l'intérêt général. Le traité de Lisbonne va-t-il dans ce sens ?

¹ *Ibidem.* p. 16.

Une démocratisation de la définition des intérêts ?

Le processus de codécision entre le Conseil et le Parlement devenant le mode de délibération législatif ordinaire, l'influence du Parlement et donc celle des citoyens sont renforcées. Le TUE précise également que le Président de la Commission est « proposé au parlement par le Conseil en fonction des équilibres politiques résultant des élections européennes » (article 17-7), ce qui donne aux citoyens un véritable pouvoir d'influence sur la nomination du Président de la Commission. On peut imaginer que lors des prochaines élections européennes, les partis feront campagne avec une proposition de candidat à ce poste. Outre un intérêt accru des citoyens européens, cela pourrait favoriser une politisation des débats électoraux autour de visions contradictoires de l'intérêt général ce qui présente aussi quelques risques.¹ De plus, le Parlement conserve et voit ses droits consolidés dans le domaine de la PESC/PESDC² où il est tenu informé de l'évolution de ces politiques, consulté sur les « choix fondamentaux », et peut débattre ou émettre des recommandations ou poser des questions au Conseil dans ce domaine.

Mais l'avancée majeure en termes de participation citoyenne concerne sans doute l'instauration du droit d'initiative citoyenne dont les modalités restent relativement floues (article 24). Cette disposition renforcera la participation des citoyens en permettant à un minimum d'un million d'Européens représentatifs de plusieurs Etats-membres de faire une proposition à la Commission sur un thème précis afin que celle-ci exerce son droit d'initiative. Reste à savoir si les intérêts défendus iront dans le sens d'un intérêt général. La Commission pourrait aussi devoir affronter des propositions eurosceptiques ou populistes l'obligeant alors à s'opposer à la volonté des citoyens au risque de nuire à son image. Si ce droit d'initiative est potentiellement favorable à un plus grand investissement des citoyens dans la définition de l'intérêt général, rien ne le garantit nécessairement.³ Les députés européens pourraient éventuellement jouer leur rôle de médiateur entre le citoyen et les institutions en proposant des sujets de

¹ « Le traité de Lisbonne stipule en effet que le Président de la Commission doit être choisi en tenant compte du résultat des élections au PE. Les partis politiques européens ont ainsi la possibilité de présenter « leur » candidat pour la tête de la Commission dans le cadre de la campagne. Cette approche peut être à double tranchant cependant, car des décisions perçues comme trop politisées de la part d'un organe qui doit représenter l'intérêt communautaire pourraient être rejetées. » MOSCOVICI, Pierre. Discours prononcé à la *Conférence du jeune Barreau de Bruxelles « Europe et déficit démocratique »*, 23 juin 2009.

² Ce que nie la conférence intergouvernementale dans la déclaration n°14 que nous avons citée précédemment.

³ Ce que remarque également Pierre MOSCOVICI : « Si le nouveau Traité instaure un mécanisme intéressant – l'initiative citoyenne – il n'apporte pas une réponse complète. L'initiative citoyenne doit permettre à un million de citoyens européens minimum de demander à la Commission d'exercer son droit d'initiative sur un thème précis et de faire une proposition sur le contenu de cette proposition. Mais sans débat de qualité, la participation et la consultation des citoyens se teinteront inévitablement de populisme. On peut aussi s'interroger sur les risques d'un rejet encore plus grand de la construction communautaire si l'initiative citoyenne ne produit pas les effets attendus. Il y a quelques années, une pétition (orchestrée discrètement par la Grande-Bretagne et la Suède) intitulée « one seat for the EU » et visant à rapatrier définitivement le PE à Bruxelles (il tient ses sessions à Strasbourg) avait ainsi récolté plus d'un million de signatures. Il est probable qu'une initiative citoyenne dans ce sens sera déposée après la ratification du Traité de Lisbonne. Mais le siège de Strasbourg est inscrit dans les Traités, qui ne peuvent être modifiés qu'à l'unanimité, après un processus de négociation et de ratification extrêmement difficile et lourd... L'initiative pourrait donc très bien rester lettre morte pour des raisons procédurales. L'Union en sortira-t-elle grandie ? » MOSCOVICI, Pierre. Discours prononcé à la *Conférence du jeune Barreau de Bruxelles « Europe et déficit démocratique »*, 23 juin 2009.

pétitions ou en les relayant avec des organisations de la société civile comme les associations ou les ONG afin de veiller à ce que cette participation citoyenne s'effectue dans l'intérêt de l'Union. Ainsi, Alain LAMASSOURE propose que le premier projet d'initiative citoyenne concerne le choix du jour de la fête de l'Europe puisque le 9 mai ne fait pas l'unanimité (le 9 mai 1945 marqua en effet le début de l'occupation soviétique pour certains Etats). Cette proposition permettrait également de doter l'Union d'un symbole fort recueillant l'adhésion directe d'un maximum de citoyens.¹

Une autre dimension de la démocratisation concerne le rôle accru attribué aux parlements nationaux (Art. 1, Protocole 1). Mais s'agit-il d'une démocratisation du processus législatif ou bien d'une renationalisation ? Ce débat ayant déjà été évoqué précédemment, on ne le poursuivra pas ici.² En revanche, le traité de Lisbonne présente certaines opportunités concernant les intérêts de sécurité de l'Union qui méritent d'être étudiées.

C. QUELLES OPPORTUNITES POUR LA DEFINITION ET LA PROMOTION DES INTERETS DE SECURITE DE L'UNION ?

Beaucoup de rapports et d'études approfondis ayant déjà analysé les dispositions des Traités relatives à la sécurité et à la défense³ on ne cherchera pas ici à les résumer mais à définir dans quelle mesure ces innovations peuvent aller dans le sens d'une meilleure définition ou d'une meilleure promotion des intérêts européens dans le domaine de la sécurité, sachant que l'on considère cette fois-ci la sécurité de manière plus traditionnelle et restrictive : telle qu'elle est conçue dans les traités, et non directement en termes de vitalité des institutions européennes ou de participation citoyenne. De plus on s'intéresse ici aux mesures concernant la PESC et la PSDC qui ne couvrent pas la totalité du champ de l'action extérieure de l'Union qui inclue aussi les politiques de développement, de voisinage, de commerce, d'asile et d'immigration.

Avant d'analyser quelques nouveautés introduites par le traité, notons que sur le plan rhétorique, le vocabulaire de l'intérêt national imprègne les traités qui évoquent les « intérêts stratégiques de l'Union » (article 26) (Maastricht mentionnait aussi ses « intérêts fondamentaux »). Cette porosité des champs lexicaux est difficile à expliquer : s'agit-il d'une contamination inconsciente du vocabulaire

¹ Entretien réalisé avec Alain LAMASSOURE le 24 juin 2009.

² Pour davantage de précisions on se référera au discours de Pierre MOSCOVICI lors de la 9^{ème} session de l'Institut diplomatique : « Le Traité de Lisbonne et la révision constitutionnelle de juillet 2008: le nouveau rôle du parlement français en matière de politique européenne », 8 avril 2009. Par ailleurs, la Commission des Affaires Européennes de l'Assemblée Nationale ainsi que la COSAC ont réalisé des rapports étudiant précisément le rôle accru octroyé par le traité de Lisbonne aux parlements nationaux (Cf. bibliographie).

³ On mentionnera avant tout les rapports extrêmement complets et détaillés rédigés par Patrice CARDOT pour le Conseil Général de l'Armement notamment les trois tomes du rapport intitulé « La sécurité dans le traité de Lisbonne », 2008, et les nombreux articles consacrés à ce sujet sur le blog « regards citoyens » : www.regards-citoyens.com ; ainsi que le rapport présenté par Daniel DUCARME au nom de la Commission politique de l'Assemblée européenne de Sécurité et de Défense. *La révision de la Stratégie européenne de Sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*. Document A/2000. 3 juin 2008.

communautaire par des termes évoquant les missions régaliennes des Etats, ou s'agit-il d'une volonté délibérée de doter l'Union de références communes à celles des Etats afin d'en faire un acteur aussi crédible qu'eux ? Peut-être n'y a-t-il pas à choisir, les différents auteurs, rédacteurs et signataires du Traité ayant pu conserver des intentions divergentes. Si l'on ne peut développer ici une analyse plus approfondie du vocabulaire et des qualificatifs de l'intérêt (national, général, public, de l'Union, commun, stratégique, essentiel, etc.) on notera tout de même que le discours joue un rôle essentiel en politique étrangère et que les mots sont autant porteurs de signification que de références permettant la construction de perceptions communes. C'est sans doute pour ces raisons que le Haut représentant de l'Union n'est pas « ministre » ou que l'Union ne dispose que de délégations et non d'« ambassades ».

Une alliance d'intérêts nationaux : clause de solidarité et clause d'assistance mutuelle

La clause de solidarité permet une action conjointe des Etats-membres et de l'Union, « si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine » et prévoit la possibilité de recourir à des moyens militaires (article 222 du TUE). La « clause d'assistance mutuelle » n'est pas explicitement décrite comme telle et résulte d'une interprétation du paragraphe 6 de l'article 42 stipulant qu'« au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. » Contrairement à la clause de solidarité, cette formule est contraignante mais elle ne mentionne pas les moyens militaires. Par conséquent, elle ne constituerait pas une véritable clause de défense mutuelle comme c'est le cas pour les Etats-membres de l'OTAN ou de l'UEO – ce qui justifierait pour certains le maintien de l'UEO et non sa dissolution.¹

Juridiquement, l'Union ne peut garantir la sécurité de ses citoyens ou de son territoire par elle-même mais doit recourir à d'autres organisations. Si l'intérêt national consiste prioritairement à défendre le territoire national et les citoyens, aujourd'hui, l'intérêt de l'Union tel qu'il est conçu dans le traité de Lisbonne ne permet pas de défendre explicitement le territoire de l'Union ni la vie de ses citoyens. La notion même de « territoire de l'Union » n'apparaît qu'une fois dans le traité dans un paragraphe non lié aux politiques de sécurité, mais à l'emploi des ressortissants des pays tiers (article 153). Bien que leurs frontières soient de plus en plus perméables et de moins en moins prégnantes², les Etats-membres ne forment pas un territoire continu. Cette précaution juridique à évoquer le *territoire des Etats-membres* et non le *territoire de l'Union* s'explique peut-être par le fait que l'Union disposant de la personnalité

¹ Cette idée fait l'objet de débats notamment entre la Parlement européen et l'UEO. Voir le rapport présenté par Daniel DUCARME au nom de la Commission politique de l'Assemblée européenne de Sécurité et de Défense. *La révision de la Stratégie européenne de Sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*. Document A/2000. 3 juin 2008. p. 18-19.

² Cf. partie sur la dilution de l'intérêt national.

juridique grâce au traité de Lisbonne et ayant institué une citoyenneté de l'Union, il ne lui manque qu'un territoire pour rassembler les éléments constitutifs d'un Etat.

Par conséquent, ces clauses de solidarité et d'assistance mutuelle relèvent moins de l'émergence d'un intérêt européen que de la convergence d'intérêts nationaux.¹ La différence ici est celle de l'unité de l'intérêt : s'il existe un intérêt européen à défendre les citoyens ou le territoire de l'Union, il s'agit d'un intérêt unique et commun à tous, quelque soit l'Etat-membre touché ; or dans le cas présent il n'y a qu'une alliance d'intérêts convergents, chacun ayant intérêt à défendre son territoire, ses institutions, sa population et non ceux d'un autre Etat membre. Il ne s'agit-là que de la logique induite par le traité et non de la réalité des faits puisque l'on a déjà décrit l'extrême interdépendance des intérêts nationaux, y compris sur le plan stratégique et militaire. Il n'en demeure pas moins que si les Etats se sont juridiquement accordés sur cette logique, le traité manque d'ambition en délaissant la notion de sécurité et de défense collectives.² Il présente cependant des avancées concrètes en termes de coopération.

Des moyens de coopération renforcés qui nécessitent la définition d'intérêts communs

Concernant les moyens financiers, l'article 41 intègre la PESC au budget de l'Union, mais maintient une exception pour les « opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » qui restent à la charge des Etats-membres. En outre, l'Agence Européenne de Défense voit son rôle juridiquement reconnu, et le traité envisage l'adoption d'une « politique européenne des capacités et de l'armement » (article 42). Il permet aussi la formation de Coopérations structurées permanentes spécifiques à la PESC/PSDC contrairement aux coopérations renforcées (article 20) qui excluent le domaine de la PESC/PSDC³. Une autre innovation concerne la constitution de missions *ad hoc* encadrées par les articles 42, 43, et 44 : « le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts. » (article 42). Cette disposition précisant que les intérêts de l'Union sont l'objectif de la coopération doit inciter à s'intéresser à la nature de ces intérêts puisque l'on a déjà vu que l'institutionnalisation de la coopération ne se fonde pas toujours sur des intérêts identiques (sommet de

¹ Dans le domaine de la sécurité et de la défense, aucun intérêt européen n'est conçu comme étant supérieur à l'intérêt des Etats qui peuvent se prévaloir de « leurs intérêts essentiels de sécurité » pour s'opposer à une décision. Concernant le domaine sensible du renseignement par exemple, l'article Article 346 stipule que « Les dispositions des traités ne font pas obstacle aux règles ci-après :

a) aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité, [...] »

² Lire à ce sujet le rapport présenté par Daniel DUCARME au nom de la Commission politique de l'Assemblée européenne de Sécurité et de Défense. *La révision de la Stratégie européenne de Sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*. Document A/2000. 3 juin 2008. p. 19.

³ En vertu de l'article 329 du TFUE, « Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans l'un des domaines visés par les traités, à l'exception des domaines de compétence exclusive et de la politique étrangère et de sécurité commune, adressent une demande à la Commission en précisant le champ d'application et les objectifs poursuivis par la coopération renforcée envisagée. »

Saint-Malo, UEM, politiques migratoires). Il arrive en effet que les Etats cherchent à développer des outils communs pour servir des intérêts divergents ce qui pourrait être le cas dans le domaine de la défense : chacun désirant faire des économies d'échelle ou faire payer aux autres sa sécurité¹ en mutualisant les moyens (transport de troupes, logistique) tout en restant souverain quant à l'utilisation de ces moyens grâce au vote à l'unanimité qui est maintenu pour les questions de défense.

Une telle logique aurait ses limites car un outil de défense est généralement calibré et adapté à une stratégie. Envisager les prochains conflits sous la forme de guérillas urbaines, de guerres cybernétiques ou bien de guerres plus traditionnelles opposant des armées nationales ne conduit pas à développer les mêmes stratégies, les mêmes tactiques ni les mêmes armes. Par conséquent, une politique européenne des capacités et de l'armement et les coopérations structurées permanentes ne peuvent être efficaces que si elles reposent sur une vision commune des défis à affronter au regard des valeurs et des intérêts européens à défendre. Il est donc difficile de concevoir une politique de sécurité et de défense commune qui ne repose pas sur des intérêts communs ; ces nouveaux instruments de coopération militaire impliquent la définition d'intérêts stratégiques européens.²

Après avoir considéré l'intérêt européen tel qu'il est conçu par différents acteurs et tel que le traité de Lisbonne permet de le définir ou de le promouvoir, il est nécessaire d'analyser plus précisément ce qui fait obstacle ou au contraire ce qui peut favoriser la définition d'intérêts européens. Comme nous venons de le voir, cela passe notamment par une réflexion stratégique européenne.

¹ Ce que les Etats-Unis reprochent souvent aux Européens au sein de l'OTAN en soulevant la question du « burden sharing ».

² Ainsi, l'assemblée européenne de sécurité et de défense préconise la définition d'intérêts européens dans le rapport présenté par Daniel DUCARME au nom de la Commission politique de l'Assemblée européenne de Sécurité et de Défense. *La révision de la Stratégie européenne de Sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*. Document A/2000. 3 juin 2008. p. 12.

TROISIEME PARTIE :
LA DEFINITION ET LA PROMOTION D'INTERETS EUROPEENS DE SECURITE :
OBSTACLES ET VECTEURS

PARTIE III :
LA DEFINITION ET LA PROMOTION D'INTERETS EUROPEENS DE SECURITE :
OBSTACLES ET VECTEURS

I. D'UNE DEFINITION CONJONCTURELLE DES INTERETS A UNE STRATEGIE EUROPEENNE

L'analyse des nouveaux instruments de coopération contenus dans le traité de Lisbonne dans le domaine de la sécurité et de la défense a mis l'accent sur le besoin de définir des intérêts européens de sécurité. Pourtant ce constat ne fait pas l'unanimité. Aussi est-il nécessaire d'approfondir la réflexion sur la nécessité d'une définition des intérêts de sécurité de l'Union. C'est pourquoi nous montrerons que l'Union ne peut se contenter d'une définition conjoncturelle de ses intérêts et qu'il lui est indispensable de renforcer la cohérence et l'effectivité de sa pensée stratégique pour devenir l'acteur global qu'elle ambitionne d'être. Cette nécessité conduira à s'interroger sur l'existence d'intérêts proprement européens et sur leur convergence avec les intérêts de leurs partenaires, notamment américains, tout en réfléchissant à la compatibilité de ces intérêts avec les valeurs auxquelles se réfère l'Union. Enfin, les intérêts de sécurité de l'Union revêtant également une dimension interne, on s'intéressera à la place de la citoyenneté européenne dans la sécurité de l'Union ainsi qu'à l'articulation entre intérêt de sécurité et intérêt général.

A. ATOUTS ET LIMITES D'UNE NON DEFINITION DES INTERETS STRATEGIQUES ET DE SECURITE

Les atouts d'une absence de définition des intérêts

La définition d'intérêts européens fait face à de nombreux obstacles rendant le renoncement à leur définition plus confortable pour les Etats-membres. Jusqu'à l'établissement du traité de Lisbonne, les Etats n'avaient pas jugé utile de voir l'Union définir précisément ses intérêts puisqu'un tel processus les aurait conduit nécessairement à identifier de nombreuses sources de désaccord entre eux. Dès lors, ils se sont comportés comme s'ils reconnaissaient que l'intérêt de l'Union ne peut pas être qu'un amalgame d'intérêts nationaux et que les intérêts de l'Union limitent chaque Etat dans sa propre définition de ses intérêts nationaux, ce qu'aucun n'est encore véritablement prêt à faire. Tant que les Etats-membres considèrent « l'Europe comme relais de puissance »¹, ils s'en satisfont tout en montrant leur réticence à

¹ Expression utilisée par AMELINE, Nicole dans un Rapport d'information de l'ASSEMBLÉE NATIONALE, Commission des affaires étrangères. *Rapport d'information sur l'influence européenne au sein du système international*. 12 novembre 2008, N°1242. p. 53.

faire des concessions sur leur autonomie d'appréciation et la défense de leurs intérêts nationaux. Dans une certaine mesure, les tenants d'une posture souverainiste n'ont pas totalement tort quand ils pensent qu'une Europe puissance porte atteinte à l'autonomie politique et stratégique de leur Etat¹ ; mais dans une certaine mesure seulement, car peut-on maintenir longtemps son autonomie lorsqu'elle est source d'impuissance ou ne permet plus de garantir une influence suffisante sur la scène internationale ?

Outre le fait qu'il soit confortable pour les Etats-membres (à court terme du moins), le choix de la non définition des intérêts présente parfois quelques atouts stratégiques. Dans le cas de la stratégie de dissuasion nucléaire par exemple, la non définition de ce qui constitue précisément les intérêts vitaux de la France et dont l'atteinte provoquerait le recours à l'arme nucléaire, est un des éléments constitutifs de cette stratégie de dissuasion². Même si l'Union ne dispose pas de stratégie de dissuasion, la non définition de ses intérêts vitaux, stratégiques et de sécurité peut lui permettre de réagir avec plus de liberté, au gré des crises, et de réagir de la manière qui lui semble la plus appropriée, au nom de ses valeurs et non uniquement d'intérêts déterminés³. Aussi est-il intéressant de montrer dans quelle mesure les crises font émerger des intérêts européens.

Une définition des intérêts au gré des crises

Le lien entre les crises internationales et le renforcement de la coopération européenne dans le domaine de la défense européenne a été observé à plusieurs reprises. Tous les ouvrages traitant des origines de la PESD rappellent en effet combien les crises balkaniques des années 1990 ont incité les Européens à palier leur incapacité à gérer des conflits se déroulant à leurs frontières. Le Sommet de Saint-Malo qui marque souvent le lancement de la PESD s'est en effet tenu quelques mois après la crise du Kosovo et dans un contexte de redéfinition du nouveau concept stratégique de l'OTAN. Depuis, l'Union a particulièrement insisté sur le développement de capacités de gestion de crise. Plus récemment, la crise géorgienne est venue rappeler que le voisinage de l'Union n'est pas aussi stable et sécurisé qu'espéré. Faisant peser des menaces sur la sécurité de leurs approvisionnements énergétiques, provoquant l'arrivée de réfugiés aux frontières de l'Union et déstabilisant des marchés potentiels, les

¹ C'est le sens d'une réflexion faite par le député Jacques MYARD devant la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale : « le rapport de Mme Ameline constitue en fait un essai académique décalé, qui repose sur le postulat non démontré selon lequel l'émergence d'une Europe puissance est dans notre intérêt. » *Ibidem*. p.89

² Comme en témoigne le discours prononcé par le Président de la République à Cherbourg le 21 mars 2008 : « Notre dissuasion nucléaire nous protège de toute agression d'origine étatique contre nos intérêts vitaux – d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme. Ceux-ci comprennent bien sûr les éléments constitutifs de notre identité et de notre existence en tant qu'Etat-nation, ainsi que le libre exercice de notre souveraineté. Ma responsabilité, en tant que Chef de l'Etat, est d'en apprécier à tout moment la limite, car dans un monde qui change, celle-ci ne saurait être figée.

Tous ceux qui menaceraient de s'en prendre à nos intérêts vitaux s'exposeraient à une riposte sévère de la France, entraînant des dommages inacceptables pour eux, hors de proportion avec leurs objectifs. Ce serait alors en priorité les centres de pouvoir politique, économique et militaire qui seraient visés. »

Disponible en ligne : http://www-dam.cea.fr/statique/accueil/docs/discours_de_Cherbourg_fr.pdf

³ La défense de ses valeurs peut néanmoins relever d'intérêts de sécurité pour l'Union.

crises militaires ou diplomatiques opposant la Fédération de Russie à ses voisins nuisent à ce qui apparaît peu à peu comme des intérêts communs aux européens. Ainsi les crises font progressivement prendre conscience aux Européens qu'ils ont des intérêts communs à défendre et à promouvoir.

La délégation de la Commission européenne en Géorgie fait par exemple état d'« intérêts stratégiques » européens : stabilité, sécurité énergétique, développement économique.¹ Si l'utilisation du qualificatif « stratégique » peut étonner venant d'une institution qui n'est pas habituée à les définir et alors que la stratégie européenne de sécurité ne les mentionne pas directement, les éléments énoncés n'en vont pas moins dans le sens des préconisations du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France selon lequel, « face à l'émergence d'une crise majeure, le cadre de l'action commune doit être défini en fonction de la nature de la crise, des intérêts en jeu et de la disposition des différents acteurs à contribuer à sa résolution. »² Mais si cette formule confirme qu'une crise n'est appréciée qu'au regard des intérêts qu'elle révèle, elle ne fait pas de l'Europe le seul « cadre de l'action », celui-ci étant choisi au cas par cas. Par conséquent, on peut se demander si la France n'a pas utilisé sa Présidence du Conseil pour faire de l'Union un « relais de puissance ». Dans ce cas précis, le seul intérêt européen qui a été poursuivi était peut être tout simplement d'exister : prouver la pertinence de l'Union comme acteur international³, ce qui a été facilité par la retenue de Washington⁴. Si les crises sont susceptibles de faire émerger des intérêts communs, ceux-ci restent donc souvent limités voire instrumentalisés. Aussi peut-on se demander si une identification plus approfondie des intérêts européens n'est pas nécessaire.⁵

De la nécessité d'une définition stratégique des intérêts de sécurité de l'Union

La faiblesse et l'insuffisance de la définition des intérêts stratégiques et de sécurité de l'Union peut lui nuire sur la scène internationale. En ne définissant ses intérêts qu'au cas par cas ou en se limitant à des discours d'intention sur les valeurs de l'Union, l'Europe rend son rôle international complexe et peu lisible. L'imprécision qui en résulte pourrait susciter la méfiance de ses partenaires si l'Europe

¹ "The European Union (EU) has a strategic long-term interest in the success of democracy and market economy in Georgia. It is based on the EU's interest in a stable neighbourhood, mutually beneficial political and economic relations and in supporting development." Disponible en ligne sur le site de la délégation de la Commission européenne en Géorgie: http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/eu_and_georgia/bilateral_relations.html.

"Due to the EU's current gas crisis, meetings in Azerbaijan will strongly focus on energy issues and the the EU's interest in the development of a southern gas corridor to bring gas from Azerbaijan and Central Asia to the EU." Disponible en ligne sur le site de la délégation de la Commission européenne en Géorgie : <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/press2009/16jan2009.html>.

² MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*. 2008. p. 33.

³ Dans un article disponible en ligne, Jean-Dominique GIULIANI revient sur les intérêts de l'Union dans la crise géorgienne : http://www.jd-giuliani.eu/fr/article/cat-3/102_LUnion-europeenne-face-a-la-guerre-russo-georgienne.html

⁴ Et le rôle modérateur de la Turquie dont la gestion des navires américains dans les détroits à éviter une escalade.

⁵ Ce que semble d'ailleurs reconnaître la diplomatie française : « La France doit se donner les moyens d'approfondir ses partenariats bilatéraux avec les autres membres de l'Union européenne afin de faire progresser l'identification et la promotion des intérêts européens. » MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*. 2008. p. 71.

continuait d'accroître son influence internationale sans définir ses objectifs et ses intérêts.¹ La puissance normative de l'Union se traduit souvent par des critères de conditionnalité contraignants lorsqu'elle négocie des partenariats économiques ou de développement par exemple, or ces critères peuvent être perçus par les partenaires comme des moyens de promouvoir des intérêts européens. En outre, une entité politique qui n'identifie pas ses intérêts peut-elle durablement et efficacement mobiliser ses ressources pour peser sur la scène internationale ?²

Ainsi plusieurs acteurs institutionnels reconnaissant la nécessité pour l'Union de défendre ses intérêts, en appellent à leur définition. La France en fait partie si l'on en croit le Livre blanc du ministère des affaires étrangères et européennes selon lequel, l'Union « doit définir une stratégie rénovée d'insertion dans la mondialisation et mettre ses politiques communes au service de la défense des intérêts européens dans la compétition internationale » ainsi qu'être « plus active et plus autonome dans la défense de ses intérêts politiques et de sécurité »³. Comme on l'a déjà vu, l'Assemblée européenne de Sécurité et de Défense va également dans ce sens en recommandant la définition des « intérêts vitaux » de l'Union.⁴ Enfin le rapport de Javier SOLANA remis au Conseil européen de décembre 2008 confirme l'existence d'intérêts de sécurité communs, sans les définir explicitement.⁵ Dès lors, il est nécessaire d'observer la manière dont l'Union les définit et les met en œuvre dans sa stratégie de sécurité.

B. LE CAS DE LA STRATEGIE EUROPEENNE DE SECURITE

Une Europe menacée mais sans ennemis

Adoptée en 2003 et actualisée en 2008, la Stratégie Européenne de Sécurité préparée par J. SOLANA n'est pas le seul texte stratégique de l'Union⁶ mais elle offre une vision globale de la sécurité de l'Union. Cette stratégie identifie des défis mondiaux (développement, réchauffement climatique, sécurité énergétique) et des menaces (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits

¹ Comme l'a souligné Raymond ARON, « Une puissance dominante qui ne proclame pas d'objectifs définis est suspecte d'ambitions illimitées. » *Paix et Guerre entre les Nations*. p. 81-82.

² Idée corroborée par la Députée Nicole AMELINE : « La capacité de l'Union à s'adapter à ce nouveau contexte international et à en anticiper les évolutions repose largement sur la volonté des États membres de faire valoir un intérêt commun qu'ils puissent présenter au reste du monde, plutôt qu'une somme d'intérêts nationaux plus ou moins compatibles. » L'ASSEMBLÉE NATIONALE, Commission des affaires étrangères. *Rapport d'information sur l'influence européenne au sein du système international*. 12 novembre 2008, N°1242. p. 78.

³ MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*. 2008. p. 38 et p. 41.

⁴ Rapport présenté par Daniel DUCARME au nom de la Commission politique de l'Assemblée européenne de Sécurité et de Défense. *La révision de la Stratégie européenne de Sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*. Document A/2000. 3 juin 2008. p. 12.

⁵ SOLANA, Javier, *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité - Assurer la sécurité dans un monde en mutation*. Document 17104/0810. décembre 2008.

⁶ En matière de sécurité l'Union dispose également d'une stratégie européenne de lutte contre les armes de destruction massive, ainsi qu'une stratégie de lutte contre le terrorisme notamment. On peut aussi penser au développement de l'instrument de stabilité.

régionaux, déliquescence des Etats, criminalité organisée, attaques contre les systèmes cybernétiques) avant de définir des « objectifs stratégiques » : « faire face aux menaces » et renforcer la sécurité dans le voisinage de l'Union.¹ De ce diagnostic, l'Union identifie plusieurs implications pour son action (développer sa présence, ses capacités, sa cohésion, ses partenariats) et privilégie un « multilatéralisme efficace » passant par la coopération avec les organisations internationales notamment l'ONU et l'Alliance atlantique.

Curieusement, si cette stratégie identifie des menaces, elle n'identifie aucun ennemi – officiellement du moins. A première vue ce refus d'identifier des ennemis peut sembler handicapant puisque pour lutter contre des menaces il semble nécessaire de combattre ceux qui les incarnent : le terrorisme, la criminalité organisée, la prolifération ne sont pas des risques naturels comme les cyclones, ces menaces impliquent des auteurs. Néanmoins cette vision de menaces désincarnées n'est pas inintéressante. Elle permet à l'Union une plus grande liberté et une certaine souplesse dans l'identification de ses ennemis au cas par cas. Ainsi, P. VENESSON a noté que dans la version finale, la notion de « déliquescence des Etats » a remplacé celle « d'Etat failli »² qui aurait probablement conduit l'établissement d'une liste d'Etats risquant alors d'essentialiser les conflits ou de figer les oppositions avec des « Etats voyous ». Cette substitution de la notion de menace à celle d'ennemi permet également de traiter le terrorisme comme un moyen d'action, une technique d'agression et non de renforcer l'idée d'un choc des civilisations en se focalisant sur les terroristes islamistes par exemple.

Une Europe qui promeut ses valeurs mais ne défend pas ses intérêts ?

Si la stratégie européenne de Sécurité de 2003 identifie bien des menaces, elle n'identifie pas véritablement d'intérêts. D'après ce texte, l'Union entend « défendre sa sécurité et promouvoir ses valeurs » mais n'établit aucune hiérarchie ni entre les menaces ni entre ses intérêts. La mise à jour de 2008 évoque des « intérêts en matière de sécurité » mais ne les précise pas davantage. D'après la stratégie, l'Union semble donc guidée par un intérêt unique de portée générale : garantir sa sécurité, et surtout promouvoir ses valeurs. Or les européens ne se sont pas encore accordés sur une conception commune de la sécurité de l'Union : s'agit-il uniquement de garantir la sécurité de ses Etats-membres ? Il est permis d'en douter puisque plusieurs Etats privilégient l'Alliance atlantique pour garantir leur défense collective. S'agit-il de garantir la sécurité des institutions de l'Union ? Dans ce cas il faudrait prouver que les risques et menaces énoncés sont plus dangereux que l'absence de cohésion politique dans des domaines aussi graves que le partenariat stratégique avec la Russie, que l'abstention massive aux élections européennes ou que le maintien de la règle de l'unanimité en dépit des élargissements

¹ La plupart de ces éléments sont repris dans des documents de stratégie de sécurité nationale.

² VENESSON, Pascal. "Europe's Grand Strategy: the search for a postmodern realism", in CASARINI, Nicola & MUSU, Constanza (ed.). *European Foreign Policy in an evolving International System : The Road Towards Convergence*. p. 12-26

successifs, qui constituent des facteurs d'insécurité fondamentaux. S'agit-il d'optimiser la sécurité des citoyens européens ? Probablement, mais dans ce cas, pourquoi ne pas l'avoir précisé en allant plus loin et en s'interrogeant sur une conception plus large de la sécurité des citoyens (sécurité juridique, alimentaire, sociale, environnementale) en lien avec le concept de sécurité humaine. Une définition à la fois plus large et plus approfondie de la sécurité de l'Union aurait permis de doter l'Union d'une stratégie englobant tous les domaines de son action extérieure : politiques de voisinage, de développement, commerciale par exemple. Pour la plupart, ces éléments sont présents dans la stratégie mais ils ne s'articulent ni entre eux, ni à la promotion d'intérêts communs clairement définis et hiérarchisés. Or dans les faits, l'Union agit aussi en fonction d'intérêts que promeuvent différentes politiques (commerce, voisinage, PESC) comme nous l'avons vu avec la stratégie de la Délégation de la Commission en Géorgie. La stratégie européenne de lutte contre le terrorisme évoque, quant à elle, plus facilement l'existence d'intérêts européens et en énoncent quelques uns : « dans les zones de tension où existent des programmes de développement d'ADM, les intérêts européens sont potentiellement menacés, soit par des conflits conventionnels entre États soit par des attaques terroristes. Dans ces régions, tant les communautés d'expatriés que les troupes stationnées ou déployées (bases ou opérations extérieures) et les intérêts économiques (ressources naturelles, investissements, marchés d'exportation) peuvent être touchés, qu'ils soient ou non spécifiquement visés. »¹

La sécurité de l'Union : entre intérêts et valeurs

Nous avons vu à plusieurs reprises que l'Union préfère davantage mettre en avant ses valeurs, que ses intérêts (traité de Lisbonne, stratégie européenne de sécurité). L'Union se donne ainsi l'image d'une *smart power* sans autre intérêt que celui de vivre en paix, à l'abri des menaces, tout en étant généreuse² et promouvant de nobles valeurs. Cette position est remise en cause par H. VEDRINE lorsqu'il critique l'« ingénuité » de l'Europe et craint qu'elle ne devienne « l'idiot du village global ». ³ Pour les partisans d'une Europe puissance ou d'une Europe politique, l'Union risque de se trouver en décalage avec les défis stratégiques et les exigences du monde contemporain. ⁴

Mais, l'idée de « multilatéralisme efficace » promu par la stratégie n'est pas une fin en soi puisque l'efficacité ne peut être mesurée qu'au regard des objectifs visés (qu'il s'agisse de la promotion de valeurs ou d'intérêts). Le « multilatéralisme efficace » n'est donc pas qu'un *credo* ou une valeur en soi,

¹ Texte disponible en ligne : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/03/st15/st15708.fr03.pdf>

² L'Union est en effet la première contributrice mondiale dans le domaine de l'aide publique au développement.

³ Expressions fréquemment employées, notamment lors de conférences publiques.

⁴ « L'Europe projette ses valeurs de paix, de droit, son *credo* multilatéral sur un monde marqué par le retour des intérêts de puissance et de la *Realpolitik*. » D'après le Rapport de Nicole AMELINE. ASSEMBLÉE NATIONALE, Commission des affaires étrangères. *Rapport d'information sur l'influence européenne au sein du système international*. 12 novembre 2008, N°1242. p.45

mais aussi un moyen, un type d'organisation du système international au sein duquel l'Union souhaite peser. Or dans les faits, ce multilatéralisme n'est pas toujours favorable à l'Union et il lui arrive de chercher à le contourner par un recours aux négociations bilatérales afin de promouvoir ses intérêts, notamment dans le domaine économique.¹

Si l'on constate que l'Europe ne définit pas ses intérêts de manière suffisamment claire et opératoire, cela ne signifie pas pour autant qu'elle doive renoncer aux valeurs constitutives de son identité et qui contribuent à son attrait, à sa force et à son influence. En effet, il n'y a pas nécessairement d'opposition entre les valeurs et les intérêts.² Penser les intérêts de sécurité de l'Europe passe notamment par la préservation des valeurs fondamentales énoncées dans la Charte européenne des droits fondamentaux. Il serait en effet inutile et insensé de prétendre défendre les intérêts de sécurité de l'Union en remettant en cause ses valeurs par des lois excessivement liberticides par exemple.

Cette réflexion sur l'articulation entre les valeurs et les intérêts de l'Union ainsi que sur la hiérarchisation des risques et menaces qui peuvent les atteindre, manque à la stratégie de sécurité qui ne présente qu'une évaluation minimale des moyens et des capacités dont dispose l'Union pour y faire face. Aussi plusieurs analystes et praticiens en appellent-ils à la rédaction d'un véritable Livre blanc européen.

C. REFLEXIONS SUR UN LIVRE BLANC EUROPEEN³

Les projets de Livre blanc

Avant la question de son contenu, la notion même de « Livre blanc » appliquée à la défense européenne n'est pas admise par tous. Quant à l'objet d'un Livre blanc européen, il fait débat même parmi ses partisans : doit-il traiter l'ensemble de la politique extérieure de l'Union, la PESC voire uniquement la PESD ? Si l'on ne peut détailler chaque projet, le Rapport Venusberg (2007)⁴ est particulièrement intéressant puisqu'il hiérarchise et identifie plusieurs types d'intérêts européens⁵ :

- des intérêts vitaux : indispensables au fonctionnement des structures politiques, économiques et sociales de l'Union, leur atteinte doit être évitée par tous les moyens et tout le spectre des capacités militaires y compris la dissuasion nucléaire. (Exemples : sécurité énergétique, lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, la prolifération et les pandémies)

- des intérêts essentiels : essentiels mais non indispensables au fonctionnement des structures vitales de l'Union. Dans un premier temps, la défense de ses intérêts n'implique pas de recourir à toute la

¹ *Ibidem.* p. 16.

² Alvaro de VASCONCELOS affirme même que « pour l'Union européenne, intérêts et valeurs se confondent ». *La PESC : ouvrir l'Europe au monde.* p. 27.

³ Une réflexion approfondie sur ce sujet a été menée par DUMOULIN, André, MATHIEU, Raphaël, SARLET, Gordon. *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : de l'opératoire à l'identitaire.* p. 407-420.

⁴ GROUPE VENUSBERG. *Beyond 2010 : European Grand Strategy in a Global Age.* Gütersloh : Bertelsmann Stiftung, juillet 2007. 72 p.

⁵ Reprise des définitions utilisées dans le rapport. *Ibidem.* p. 16-17 et suivantes.

gamme des moyens économiques et diplomatiques, mais la force peut être employée si l'on estime que la perte de ses intérêts nuirait aux intérêts vitaux.

- Des intérêts généraux : fondés sur les aspirations de l'Union à exercer une influence sur le système international et sur son positionnement stratégique envers ses partenaires ou ses opposants ; Exemples : renforcer la sécurité humaine, les capacités d'aide humanitaire et de gestion de crise.

Si tous les projets de Livre blanc ne donnent pas le même contenu aux intérêts de l'Union, ils présentent généralement des caractéristiques communes :

- une hiérarchisation et une identification des intérêts et valeurs à promouvoir,
- un diagnostic sur l'Etat du monde, les risques et les menaces pouvant nuire à ces intérêts,
- éventuellement des scénarii probables articulant menaces, intérêts et stratégie de réponse,¹
- une analyse des vulnérabilités, des moyens et capacités requises, disponibles ou à développer en termes d'organisation institutionnelle, de partenariat stratégique, d'armement, de renseignement par exemple.

Possibilité d'un Livre blanc européen sur la sécurité

Pour des raisons institutionnelles la rédaction d'un Livre blanc sur la sécurité de l'Union est difficile, car la Commission n'exerce pas de droit d'initiative dans le domaine de la PESC.² Certains Etats verraient dans un tel exercice un projet à tendance supranationale et fédérale. La Grande-Bretagne notamment y est farouchement opposée. Par ailleurs, certains diplomates allemands³ soulignent que la rédaction d'un Livre blanc européen reviendrait à ouvrir une véritable « boîte de Pandore » qui mettrait au jour les divergences d'intérêts, de cultures stratégiques et de perceptions, notamment à l'égard de la Russie avec laquelle l'Allemagne soigne ses relations, entraînant parfois l'agacement de la Pologne ou des Etats Baltes. Cette crainte est justifiée puisque lors de sa Présidence de l'Union, la France a dû renoncer à une véritable révision de la Stratégie européenne de sécurité pour se contenter d'une actualisation, une simple mise à jour.⁴ Cependant, on voit mal comment l'Union pourrait viser la définition d'une politique de défense commune comme elle l'annonce dans le TUE depuis Maastricht, si elle n'est pas capable de réaliser un tel exercice. Derrière ces craintes allemandes partagées par d'autres, on peut se demander s'il n'y a pas également une frilosité à développer une réflexion stratégique autonome par rapport à l'OTAN et donc aux Etats-Unis.

¹ C'est notamment le cas du projet réalisé par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne *European Defence : a proposal for a white Paper*. Paris : Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne. Mai 2004, 137p.

² Cet obstacle est notamment mentionné par BRIGOT, André. De la stratégie européenne de sécurité à un Livre blanc européen in DUMOULIN, André & PASCALLON, Pierre. *Quelle politique de sécurité et de défense pour l'Union*. p. 252.

³ D'après des entretiens menés en septembre 2008 dans le cadre de recherches sur les perceptions européennes des objectifs de la Présidence française de l'Union européenne en matière de défense.

⁴ Sur ce point précis, on pourra lire l'analyse de Daniel DUCARME. ASSEMBLEE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE, Commission politique. *La révision de la Stratégie européenne de Sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*. Document A/2000. 3 juin 2008. p. 7.

Malgré tous ces obstacles et réticences, la nécessité de renforcer la culture stratégique de l'Union et de la doter soit d'un concept stratégique global autonome pour sa politique de sécurité, soit de plusieurs concepts spécifiques pour chacune des dimensions de cette politique (terrorisme, ADM, criminalité par exemple) s'impose progressivement, y compris dans les agences ou institutions nationales voire européennes et non plus uniquement au sein de quelques groupes de réflexion. Ainsi le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France va dans ce sens¹, de même que le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale mentionnant que « la France considère qu'il serait naturel que l'Union européenne se dote d'un Livre blanc européen en matière de défense et de sécurité » et proposant quelques pistes concrètes.² Au niveau européen, l'ancien directeur de l'Agence Européenne de Défense considère également qu'il « manque une doctrine générale sur l'utilisation de la force : comment et pourquoi avoir recours à la force en Europe ? Faut-il renforcer la politique de sécurité ? Faut-il mieux prendre en compte les pays voisins ? Quelles sont les responsabilités de l'Europe vis-à-vis du reste du monde ? Quelles technologies doivent être développées ? Comment mieux articuler le droit et l'utilisation de la force ? »³ Par ailleurs, l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne contribue par ses travaux réguliers à doter l'Union d'une réflexion stratégique en tentant de concilier la vision de ce qui est stratégiquement souhaitable et la conscience de ce qui est politiquement réalisable. Ainsi, outre le projet de Livre blanc déjà évoqué⁴, des travaux récents de l'Institut d'Etudes de Sécurité témoignent d'une prise de conscience d'un retour de la politique de puissance⁵, et de la nécessité d'une « stratégie pour les intérêts de sécurité de l'Union ». ⁶ Ils invitent également la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne à élaborer une stratégie trilatérale servant de base à une stratégie européenne de sécurité commune plus poussée.⁷

Cependant, l'autonomie stratégique de l'Union risque de rester très limitée tant que la question de la divergence ou de la communauté d'intérêts avec les Etats-Unis n'aura pas été traitée.

¹ « [...] l'UE doit développer une culture de sécurité commune, qui pourrait, d'ici à 2020, prendre la forme d'une stratégie commune de défense et d'un programme commun de recherche et développement militaire. » MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES. *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*. p. 41. Disponible en ligne :

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2LIVREBLANC_DEF.pdf

² MINISTERE DE LA DEFENSE. *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*. p. 97. Disponible en ligne : http://www.defense.gouv.fr/content/download/120276/1053255/version/1/file/LB_tome1_partie1%5B1%5D.pdf

³ ASSEMBLEE NATIONALE, Commission de la Défense Nationales et des Forces Armées. Audition de M. Nick Witney, directeur de l'agence européenne de défense (AED). Compte-rendu n°39, mardi 31 mai 2005. Disponible en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cr-cdef/04-05/c0405039.asp>

⁴ Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne. *European Defence : a proposal for a white Paper*. Paris : Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne. Mai 2004, 137 p.

⁵ Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne. *The European Security Strategy 2003-2008 : building on common interests*. Rapport n°5, février 2009. p. 48.

⁶ « Which Strategy for the European Union's Security Interests ? » titre reprenant le thème d'un séminaire européen organisé par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne. Ibidem. p. 54.

⁷ Ibidem. p 50.

II. LES INTERETS EUROPEENS SONT-ILS ENTIEREMENT FONGIBLES DANS DES INTERETS TRANSATLANTIQUES OU « OCCIDENTAUX » ?

Si les intérêts stratégiques et de sécurité de l'Union sont identiques à ceux des Etats-Unis ou si ces intérêts ne sont pas suffisamment importants pour qu'elle en assure elle-même la défense et la promotion, alors l'Alliance atlantique est le cadre pertinent de la défense collective et l'Union n'a qu'à y contribuer à sa mesure. La nécessité de définir une stratégie européenne autonome articulée autour des valeurs et des intérêts de l'Union ne s'impose donc véritablement que si l'on juge que l'Union dispose d'intérêts stratégiques et de sécurité propres et qu'elle doit les défendre par elle-même. Afin d'étudier l'existence d'intérêts européens nécessitant une défense européenne autonome, on s'intéressera d'abord à l'interdépendance des intérêts européens et américains en tenant compte de la diversité des positions européennes, avant d'identifier des intérêts de sécurité propres à l'Union et que celle-ci doit assumer. Enfin, on réfléchira à l'universalisme des valeurs et des intérêts de l'Union en se demandant si l'Union a intérêt à s'intégrer dans un bloc « occidental ».

A. L'OTAN COMME GARANT HISTORIQUE DES INTERETS DE SECURITE DE L'EUROPE

L'évolution parallèle de l'Union et de l'OTAN

Il est difficile d'étudier la convergence ou la différence des intérêts européens et américains sans quelques considérations historiques sur l'évolution de l'Union et de l'Alliance atlantique. En effet, l'idée d'une autonomisation de la sécurité collective des européens est très récente et est loin de constituer un consensus en Europe. Si l'Union de l'Europe Occidentale qui consacre la première initiative de défense collective en Europe est de quelques années antérieure à la naissance de l'OTAN, la défense européenne a toujours été pensée en lien avec l'Alliance atlantique. Ainsi, même le projet de CED répondait à la volonté des Etats-Unis de voir l'Europe renforcer sa participation à la défense de l'Ouest, au moment où la guerre de Corée les appelait sur d'autres fronts.

Lorsque dans les années 1990, les européens ont voulu développer une Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD), celle-ci s'est réalisée dans le cadre de l'OTAN où elle ne devait servir qu'à renforcer le pilier européen de l'Alliance. Plus récemment, les élargissements de l'Union européenne et de l'OTAN se sont superposés. Ainsi, la grande majorité des nouveaux Etats-membres de l'Union sont entrés dans l'OTAN avant leur adhésion (soit en 1999 soit en 2004), si bien que sur vingt-sept Etats-membres de l'Union seulement six n'en sont pas membres (Autriche, Chypre, Finlande, Irlande, Malte, Suède) – ce nombre pourrait même diminuer avec de nouvelles adhésions à l'OTAN.

Le processus d'autonomisation de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense est aussi récent que limité. Après la définition dans le cadre de l'UEO, des missions de Petersberg, en 1992, les

Européens n'ont pas développé de moyens efficaces pour réaliser ces missions pourtant reprises dans le traité d'Amsterdam. Par conséquent, l'interdépendance des structures a été renforcée. Les accords de « Berlin Plus » ont ainsi permis à l'Union de recourir aux capacités de l'OTAN pour la planification et la conduite de ses opérations en suivant la formule « separate but not separable ». L'Union renforce ainsi son implication dans la gestion des crises, en même temps que sa dépendance à l'égard de l'OTAN. Si les structures de la PESC ont beaucoup évolué, l'Union ne dispose toujours pas de centre de planification et de conduite des opérations qui soit autonome et permanent, dans la mesure où plusieurs Etats-membres souhaitent à tout prix éviter un dédoublement des structures.

Valeurs et intérêts communs

Au-delà de l'interdépendance des structures et des institutions, c'est la convergence ou l'identité des intérêts qui est en question. Or bien souvent les discours sur l'Alliance atlantique mélangent identité de valeurs et d'intérêts. Que l'Union et les Etats-Unis partagent des valeurs communes est indéniable ; on peut notamment penser à la défense des libertés individuelles, à la démocratie, au pluralisme par exemple. Mais le but de l'OTAN est-il de défendre ces valeurs communes ? Il l'a probablement été pendant la Guerre Froide, lorsque le monde semblait clairement divisé de manière idéologique entre un bloc communiste totalitaire niant la plupart des libertés fondamentales et une alliance de démocraties libérales. Mais aujourd'hui, aucune puissance ne menace le caractère démocratique des Etats européens et si le but de l'OTAN était véritablement de promouvoir ces valeurs de liberté et de démocratie, il lui faudrait alors intervenir dans des dizaines d'Etats, ce qui lui serait impossible et probablement nuisible. La vocation première de l'OTAN est moins d'organiser des croisades occidentales que de garantir la sécurité des ses membres en cas d'agression et d'organiser leur défense collective. Le partage de valeurs ne préjuge donc pas ni de l'identité des intérêts stratégiques ni de la nécessité de les défendre ensemble.

La mission de sécurité collective garde toute sa pertinence et la construction d'une Europe de la défense ne remet pas nécessairement en cause l'idée que les Etats-Unis et l'Europe garantissent ensemble leur sécurité.¹ En effet, l'idée d'une autonomie de l'Union ne signifie pas l'absence de partenariats stratégiques. De même, l'idée que l'Europe puisse définir de manière autonome ses intérêts n'implique pas nécessairement que ces intérêts s'opposent aux intérêts des Etats-Unis, différence ne signifiant pas opposition systématique.² Le principe même du « separate but not separable » permettant

1 “[...] the changing nature of “NATO’s organization allows for greater scope for the Europeans to act on their own. Paradoxically, the nature of the threats to the continent are such that if they reach the point where the European feel they need to act, the danger to US interests are such that the Americans will be involved as well.” BECKER, Jeffrey J. *Asserting EU Cohesion : Common Foreign and Security Policy and the relaunch of Europe. European Security*, p. 14.

2 Comme le souligne la diplomatie française, « pour l'essentiel, l'UE se retrouve d'accord avec eux [les Etats-Unis] sur nombre de sujets, comme le Liban et la crise de prolifération iranienne, laquelle fait peser un risque majeur et que nous devons continuer à gérer en solidarité avec eux. Sur d'autres sujets, l'unité de vue transatlantique est plus fragile et parfois même absente. Tout en recherchant une meilleure convergence avec les Etats-Unis, l'Europe doit faire entendre sa voix et défendre ses intérêts. » *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*. p.47.

aux Européens d'agir en utilisant l'OTAN dans des cas où les Etats-Unis ne l'envisageraient pas révèle d'ailleurs la possibilité d'une divergence d'intérêts sans opposition véritable. Il n'en demeure pas moins que les Européens restent largement divisés sur leur appréciation du rôle de l'Union et de l'Alliance atlantique.¹

Une différence d'approche entre Etats européens²

La présence au sein de l'Union d'Etats neutres ou non-alignés qui ne font pas encore partie de l'OTAN est en soi très intéressante puisqu'elle révèle que ces Etats estiment pouvoir se passer de l'Alliance atlantique pour garantir leurs intérêts de sécurité, alors qu'ils reconnaissent les mêmes menaces que leurs partenaires européens à travers la stratégie européenne de sécurité. Cela indique une fois de plus que la défense des intérêts même les plus vitaux dépend en partie de perceptions et de cultures stratégiques nationales. Aussi n'y a-t-il aucune raison objective de laisser l'Union définir ses intérêts de sécurité dans le seul cadre atlantique.

A l'inverse, d'autres Etats (probablement la majorité) ne conçoivent leur sécurité nationale qu'à l'intérieur de l'OTAN³, l'Union représentant moins une garantie en cas d'agression, qu'un vecteur d'influence et un moyen d'être présent sur la scène internationale. C'est notamment le cas de la Pologne qui participe à des missions PESD, tout en privilégiant l'Alliance atlantique (y compris de manière bilatérale) pour ses équipements, et la défense de son territoire (bouclier anti-missile). Dans sa première *National Security Strategy*, le Royaume-Uni insiste quant à lui sur son lien avec les Etats-Unis avant de souligner son engagement au sein de l'OTAN, puis de l'Union.⁴

¹ Ainsi le traité de Lisbonne rappelle que « La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre. »

² Il est impossible de dresser ici un tableau complet des stratégies nationales des vingt-sept Etats-membres de l'UE. On se limitera donc à quelques cas significatifs.

³ Ce que confirme ce compte-rendu d'audition : « M. Nick Witney a d'abord précisé que si l'Agence ne s'est pas occupée de la défense antimissiles de l'Europe, c'est parce qu'elle est tournée, de par sa création, vers les actions en dehors de l'Europe dans le cadre de la PESD, plusieurs Etats membres estimant que la défense territoriale de l'Europe ne relève pas de son domaine mais de celui de l'OTAN. [...] »

Le Président Pierre Lequiller, revenant sur la question de la position britannique actuelle, a rappelé que M. David Milliband, secrétaire d'Etat britannique aux affaires étrangères et européennes, vient de déclarer que si d'autres superpuissances, telles que la Chine ou l'Inde, émergent à côté des Etats-Unis, l'Union européenne ne pourrait aspirer qu'à être une puissance régionale modèle, et non une superpuissance. Or telle ne peut être notre ambition. » ASSEMBLEE NATIONALE, Commission de la Défense Nationales et des Forces Armées. Audition de M. Nick Witney, directeur de l'agence européenne de défense (AED).

⁴ «The partnership with the United States is our most important bilateral relationship and central to our national security, including through its engagement in NATO. The EU has a vital role in securing a safer world both within and beyond the borders of Europe.» The National Security Strategy of the United Kingdom. p. 8. Disponible en ligne : http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf

«A strong EU and NATO inherently promote both European and regional security, complementing the contribution of global institutions, and we will support the expansion of both and closer cooperation between them.» *Ibidem*. p.49.

Quant à la France, son retour récent au sein du commandement intégré de l'OTAN alors que cette dernière n'a toujours pas précisé son nouveau concept stratégique rend peu lisible ses intentions.¹ Néanmoins la stratégie française telle qu'elle est exposée dans le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France laisse penser qu'elle restera un des moteurs de la PESD.²

Mais si l'on ne peut nier l'importance des valeurs communes et de l'interdépendance historique des intérêts partagés par les Etats-membres et les Etats-Unis, cela ne préjuge en aucun cas de l'existence d'intérêts de sécurité européens autonomes.

B. L'EXISTENCE D'INTERETS EUROPEENS DE SECURITE AUTONOMES

L'interdépendance des intérêts économiques et stratégiques de l'Union pourrait inciter à plus d'autonomie.

Alors qu'il est fréquent d'identifier des divergences d'intérêts entre l'Union et les Etats-Unis dans le domaine économique, notamment à l'OMC où les différends les opposant ne manquent pas³, la divergence d'intérêts de sécurité est beaucoup plus rarement évoquée. Pourtant un lien peut être établi entre l'existence d'intérêts économiques européens et l'autonomie des intérêts stratégiques et de sécurité de l'Union. Celle-ci aurait en effet des intérêts économiques majeurs à promouvoir une base industrielle et technologique de défense autonome. Actuellement, la majorité des Etats européens sont dépendants de programmes militaires américains comme celui de l'avion de combat JSF-F35 par exemple. Dès le lancement de ce programme au début des années 1990, les Etats-Unis ont déterminé les conditions de partenariat de manière bilatérale, empêchant les européens de négocier ensemble et permettant ainsi aux Etats-Unis de garder la mainmise sur la direction et l'exécution des programmes. Par conséquent, l'accès aux informations et les transferts de technologies vers l'Europe ont été extrêmement réduits. Selon

¹ Comme en témoigne l'évolution des rapports de l'Assemblée nationale qui évoquent aussi bien une « Europe conquérante », comme « Relais de Puissance » (cf. Rapport n°1241) qu'une PESD servant à renforcer l'OTAN : « Malgré les perspectives offertes par l'Europe de la défense, l'Union européenne n'a pas vocation à se substituer à l'Alliance Atlantique, qui reste l'outil de sécurité collective de référence sur le continent européen. La construction d'une Europe de la défense plus unie et plus cohérente permettra l'émergence d'un pôle européen au sein de l'OTAN, ce qui renforcera l'Alliance Atlantique. La France a choisi de prendre une part active à cette évolution, en normalisant sa position au sein de l'OTAN. » ASSEMBLEE NATIONALE, ASSEMBLEE NATIONALE, Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées. *Rapport d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008*. n°1378. 14 janvier 2009. Disponible en ligne : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1378.asp#P2058_164909

² « L'Union européenne doit aujourd'hui aller plus loin : dans la défense de ses intérêts économiques, dans ses relations avec les pays émergents et ses partenaires historiques, elle doit, à l'horizon 2020, dépasser la vision d'une politique étrangère « commune mais pas unique » pour devenir, là où c'est possible, la dimension principale de notre action extérieure. » *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*. p. 41.

³ « [...]L'Union européenne a en ce domaine des intérêts offensifs directement concurrents de ceux des États-Unis. Il n'est donc pas surprenant que la Commission européenne se soit elle aussi orientée dans la voie de la relance des accords bilatéraux, en particulier avec les pays d'Asie », ASSEMBLEE NATIONALE, Commission des Affaires Etrangères. *Rapport d'information sur l'influence européenne au sein du système international*. N°1241. 12 novembre 2008. p.17 Disponible en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1242.asp>

Hélène Masson¹, ce type de partenariat risque à terme d'engendrer une perte de savoir-faire industriel en Europe.² D'autant que le F35, s'inscrit dans un ensemble technologique intégrant des moyens de communication qui restent exclusivement sous contrôle américain. Par la suite, la maintenance des appareils (pièces de rechange, savoir-faire technique) renforce le lien de dépendance à l'égard des Etats-Unis qui disposent éventuellement d'un moyen de pression sur la mobilisation des capacités aériennes de l'Union. Enfin, en affaiblissant les industries nationales, la participation à ces programmes menace des emplois nombreux et souvent hautement qualifiés dans les Etats européens, tout en creusant le déficit commercial par des importations d'avions dont le coût final est souvent bien supérieur au coût initialement prévu.

Face à une telle situation, les dispositions du traité de Lisbonne renforçant le rôle de l'Agence Européenne de Défense (AED et rendant possible une Politique Européenne des Capacités et de l'Armement (PECA) peuvent être extrêmement utiles et contribuer à la constitution d'une Base Industrielle et Technologique de Défense (BITD) européenne. Or de tels progrès impliquent une vision partagée des intérêts européens. En effet, une intégration plus approfondie dans le domaine des industries de sécurité et de défense pose des questions de gouvernance et de réglementation susceptibles d'éroder la promotion d'intérêts purement nationaux comme l'ont montré les négociations sur le marché européen de défense ou les problèmes de direction au sein d'EADS.³ La constitution d'une BITD européenne nécessite une réflexion stratégique sur les capacités que l'Union doit développer pour garantir sa sécurité en fonction des risques et menaces identifiés, ce qui ramène une nouvelle fois à la question d'un Livre blanc et à la précision des rôles respectifs de l'Union et de l'OTAN. Ces intérêts économiques européens s'articulent donc à des questions stratégiques, comme le confirme le principe de l'« autonomie compétitive » promu par la France.⁴

¹ MASSON, Hélène. *Le JSF/F-35 en Europe : le prix du pragmatisme*. Paris : Fondation pour la Recherche Stratégique. 2006. 20 p.

Disponible en ligne : <http://www.frstrategie.org/barreCompetences/DEFind/articlejsf-hm.pdf>

² Ce qui inquiète le député J. Myard évoquant l'avion du futur ACF : « Les Européens, les Britanniques, les Allemands et les Néerlandais, viennent de financer à fonds perdus l'ACF, l'avion de combat futur, sans avoir le moindre retour de savoir-faire industriel. Lorsqu'on se prive, en Europe, de la capacité technologique de construire un avion de combat de nouvelle génération, qui viendra après les autres, Rafale et Eurofighter, on va dans le mur et on ne peut donc pas parler d'eupéanisation de l'OTAN. Ce qui s'est passé est extrêmement grave en cela qu'il n'y a plus qu'un seul constructeur aujourd'hui capable de développer un avion. C'est Dassault, qui garde la maîtrise technologique. Les autres ont totalement aliéné leur savoir-faire et ont financé l'avion de combat futur américain. »

Disponible en ligne : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1558.asp#P281_83206

³ Sur ce sujet on pourra lire l'Analyse de BEHRENS, Kai & CLOUET, Louis-Marie. EADS : une normalisation européenne, entre intérêts nationaux et mondialisation. *Visions franco-allemandes* n°14, (IFRI, CERFA), juillet 2009. 34 p. Disponible en ligne : http://www.ifri.org/files/Cerfa/Visions_14_Behrens_Clouet.pdf

⁴ Sur ce principe d'« autonomie compétitive » et plus généralement, sur la question du marché européen de défense, on pourra lire l'analyse de MASSON, Hélène. *Quel marché de défense européen : ou l'heure des choix pour les Etats membres de l'UE producteurs d'armement*. Notes de la FRS. 17 mai 2006. Disponible en ligne :

<http://www.frstrategie.org/barreCompetences/DEFind/20060517.pdf>

La nécessité d'une autonomie stratégique

Au-delà des discours sur la « complémentarité » des deux institutions, le partenariat UE-OTAN est encore mal défini, ce qui est en partie lié au contexte de révision du concept stratégique de l'OTAN. Dans ce cadre, l'idée d'une autonomie d'intérêts entre l'Union et l'OTAN paraît parfois constituer un tabou, surtout depuis la crise irakienne de 2003. Ainsi, certains projets de Livre blanc européen, vont jusqu'à reconnaître une différence d'intérêts dans certains cas, tout en expliquant qu'en dernier ressort, les Européens doivent nécessairement se ranger aux côtés des Etats-Unis, comme certains l'ont fait pour l'invasion de l'Irak.¹ Cependant, d'autres documents plus récents vont dans le sens d'une affirmation croissante des intérêts européens concernant la sécurité énergétique, la gestion des mouvements migratoires, la lutte contre le réchauffement climatique ainsi que la sécurité des infrastructures stratégiques.² Dans le domaine de la protection des infrastructures critiques notamment, l'Union européenne a beaucoup progressé ces dernières années et de manière concrète grâce au développement du Programme Européen de Protection des Infrastructures Critiques (PEPIC) par la Commission européenne. Ce programme ne se contente pas d'identifier ces infrastructures dites critiques, mais inclut des moyens de protection, de soutien aux Etats qui en auraient besoin et prend en compte la « dimension extérieure » de la protection de ces infrastructures.³

Ces exemples précis témoignent de l'existence d'intérêts européens de sécurité qui ne nécessitent pas le recours à l'Alliance atlantique ni ne s'opposent véritablement aux intérêts américains puisqu'ils visent avant tout à garantir la sécurité de l'Union et de ses citoyens. En effet, il serait difficilement justifiable de ne réserver à l'Union qu'un rôle d'acteur civil international aidant à la résolution des crises, à la stabilisation ou à la reconstruction, sans lui donner les moyens d'assurer la sécurité de ses propres citoyens.⁴ Promouvoir l'Etat de droit et le principe de sécurité humaine à l'extérieur sans être capable de

¹« [...] by affecting Europe's ties with the United States, European interests will not simply depend on the specifics of a given regional conflict, [...] ; they will also depend on the consequences of such a conflict on US-European strategic relationship, the 'context'. Thus, there may exist all sorts of reasons not to participate or support a US war of invasion in Iraq but ultimately one of the most significant factors in shaping European policies towards such a war will be the future of US-European relationship. What applies to the Iraq case has general validity, [...]» *European Defence : A proposal for a White Paper*. p. 81-82.

On trouvera une réponse assez fine à cette « option atlantiste » dans le Rapport de VEDRINE, Hubert. *La France dans la mondialisation*. p. 35-37.

Disponible en ligne : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000535/0000.pdf>

² La diplomatie française note que « les nouvelles politiques (énergie, immigration, lutte contre le changement climatique) ont le mérite de se construire autour des intérêts européens dans le monde... » et que la coopération européenne « concerne aussi bien la sécurisation de l'accès aux matières premières stratégiques qu'aux sources d'énergie, la sécurité de leur acheminement, et la protection des infrastructures qui les traitent et les utilisent sur le territoire de l'Union européenne. » *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*. p.40 et p. 97.

³ Plus d'informations en ligne sur le site de la Commission européenne : http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/133260_fr.htm

⁴ Ce qui fait cependant débat comme en témoignent les critiques d'un député français devenu ministre à l'égard de l'ancien directeur de l'AE : « M. Pierre Lellouche a estimé spécieuse l'argumentation en matière de *ballistic missile defense* ou BMD. Il n'est pas possible, après trois années passées à la tête de l'Agence, d'expliquer que la PESD n'étant pas en charge de la défense des Européens, mais uniquement d'interventions éventuelles à l'extérieur, la défense antimissiles est hors du champ de compétences de l'AE. Ce n'est pas en parlant ainsi de défense européenne que l'on obtiendra un soutien populaire. »

garantir la sécurité de ses propres citoyens à l'intérieur de ses frontières rendrait l'Union assez peu crédible. Une telle contradiction ne peut être dans l'intérêt de l'Union qui ne se limite pas uniquement au renforcement de la sécurité des consommateurs à travers des normes d'hygiène, de fabrication, de concurrence, mais comprend aussi la protection des citoyens (cf. traité de Lisbonne).

Or l'Union européenne ne peut accomplir cette mission sans une certaine autonomie stratégique dans la mesure où la sécurité passe en partie par de la prévention et une démarche proactive.¹ Des intérêts de sécurité propres à l'Union impliquent que celle-ci puisse évaluer elle-même les risques ou menaces pouvant nuire à ses intérêts – ce qui est le cas dans la stratégie de sécurité. Or on ne peut dissocier totalement autonomie d'appréciation et autonomie d'action dans la mesure où l'absence de moyens d'action autonomes nuit à l'effectivité et à la liberté de la décision. L'Union doit donc se doter de ses propres capacités de planification et de conduite des opérations, ce que refusent les partisans d'une non-duplication UE-OTAN.² Cette autonomie est d'autant plus nécessaire, que les Etats-Unis évaluent leurs propres intérêts et font évoluer l'OTAN au gré de leurs intérêts et non de ceux de l'Union, ne limitant plus l'Alliance à sa seule mission de défense collective et régionale, mais l'orientant vers des missions internationales « hors-zone ». Refuser l'autonomie stratégique de l'Union revient finalement à nier la spécificité de ses intérêts européens de sécurité et à déléguer aux Etats-Unis la responsabilité de penser le monde, de l'interpréter et d'y définir des intérêts « occidentaux » reflétant avant tout leurs propres intérêts. Or les évolutions de la politique étrangère américaine de ces dernières années ne devraient pas inciter les européens à la suivre sans une certaine retenue.³ Intégrer l'Europe dans un ensemble « occidental » hérité de la partition est-ouest relève-t-il des intérêts de sécurité de l'Union ? Les valeurs et les intérêts stratégiques de sécurité que souhaite promouvoir l'Europe nécessitent de réfléchir à l'universalisme de ces valeurs et intérêts, d'autant que l'Union est souvent définie comme une « soft power ».

ASSEMBLEE NATIONALE, Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées. Audition de M. Nick Witney, directeur de l'agence européenne de défense (AED).

¹ Ce à quoi invite A. DE VASCONCELOS, directeur de l'Institut d'Etudes de Sécurité, lors d'une conférence mensuelle du *Security and Defence Agenda* du 16 février 2009 dont le compte-rendu est disponible en ligne : <http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/2009/Publications/Report%20security%20strategy%20reviews.pdf>

² Les blocages sur ce sujet ont incité la France à œuvrer discrètement à un rapprochement de certaines directions générales du Secrétariat Général du Conseil pour renforcer un suivi permanent des opérations PESD.

³ Il est impossible de dresser ici un bilan approfondi de la politique étrangère des Etats-Unis mais on s'accordera sans doute sur le fait que de 2003 à 2008, l'abandon relatif de l'Afghanistan au profit de l'Irak n'a pas contribué à renforcer la sécurité internationale. Sur le plan de l'anticipation stratégique, la révolution dans les affaires militaires et la préparation de guerres technologiques et futuristes ne semblent pas avoir préparé l'armée américaine aux combats de rue ou aux missions de stabilisation qu'elle a dû réaliser. Sur la retenue que doit inspirer ces errements on pourra lire l'analyse du Général Vincent DESPORTES dans la revue *Politique étrangère* de juillet 2009 et dont des extraits sont disponibles en ligne :

<http://secretdefense.blogs.liberation.fr/defense/2009/07/desportes.html> ainsi que celle de N. Gnesotto : "Whatever the merits of Barack Obama, the strategic crisis in which the United States finds itself is profound and is doubtless destined to continue for a long time." *What ambitions for European Defence in 2020 ?* p. 29.

C. DES INTERETS DE SECURITE QUI INCITENT A FAIRE DE L'UNION UN ACTEUR AUTONOME

Les intérêts de sécurité de l'Union lui assignent une responsabilité internationale

Comme nous l'avons déjà souligné, la politique étrangère de l'Union est destinée à promouvoir aussi bien les valeurs que les intérêts de l'Union. Dépassant l'opposition traditionnelle entre valeurs et intérêts, les intérêts de sécurité de l'Union incluent la défense de ses valeurs, dans la mesure où l'Union ne saurait être en sécurité si les valeurs sur lesquelles elle fonde son projet étaient bafouées ou remises en cause : démocratie, droits de l'Homme, liberté d'expression, égalité homme-femme, non-discrimination par exemple. Si la promotion de ces valeurs revêt une dimension interne : protection des droits des citoyens, autonomie et impartialité de la justice, respect des minorités, notamment, la dimension extérieure est essentielle. Comme l'indique le titre même de la stratégie européenne de sécurité : « une Europe plus sûre dans un monde meilleur », l'Union ne saurait être en sécurité si elle ne contribue pas à rendre le monde « meilleur ». Il y a donc un lien direct entre la sécurité de l'Union et sa capacité à agir sur les risques globaux, les menaces et les crises internationales.

Une telle conception des intérêts de sécurité de l'Union a plusieurs implications politiques :

- Elle tend d'abord à rendre caduque l'idée d'une « Europe forteresse » pouvant garantir sa sécurité par la seule sanctuarisation de son territoire et de ses frontières.
- Elle implique également le développement de capacités d'influence sur la scène internationale. Concrètement, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée par exemple, nécessite une réelle capacité à introduire plus de transparence et de régulation dans le contrôle des flux financiers. Autrement dit, la sécurité de l'Union ne peut être garantie sans une certaine puissance ; la puissance n'étant pas ici à comprendre de manière belliqueuse et conquérante mais comme l'ensemble des ressources, capacités (civiles et militaires¹), moyens (matériels et immatériels) permettant à l'Union de défendre ses intérêts de sécurité, ses valeurs et de rendre le « monde meilleur ».²
- Elle rend indispensable une réflexion sur l'universalisme des valeurs de l'Union. En effet, s'il est dans les intérêts de sécurité de l'Union de contribuer à un « monde meilleur » pour réduire les risques et les menaces globaux, il faut définir ce que l'Union entend par « monde meilleur » et donc préciser les

¹ Pour Alvaro DE VASCONCELOS, directeur de l'Institut d'Etudes de Sécurité, « le fait que l'Europe dépende des Etats-Unis pour assurer sa propre sécurité réduit fortement sa capacité à mener une politique autonome en tant que puissance civile, hors de l'Europe. [...] Une Union européenne qui ne serait qu'une puissance civile ne serait pas seulement incapable de maintenir sa cohésion, elle n'aurait également plus aucun poids significatif dans la réorganisation du système international car sa dépendance vis-à-vis des Etats-Unis en matière de sécurité lui rendrait très difficile une opposition aux grandes priorités stratégiques de Washington. » *What ambitions for European defence in 2020*. p. 46-47

² Aussi essentielle et indispensable soit-elle, cette réflexion sur une nouvelle conception de la puissance appliquée à l'Union ne saurait être conduite ici en quelques lignes. On mentionnera néanmoins les travaux de LAÏDI, Zaki. *La norme sans la Force : l'énigme de la puissance européenne*.

valeurs que l'Union doit et peut promouvoir, non pas uniquement de manière éthique ou morale, mais de façon à garantir sa sécurité.

Les intérêts de sécurité de l'Union et l'universalisme européen

La volonté des Etats européens de rendre le « monde meilleur » n'est pas une nouveauté. Du « fardeau de l'homme blanc » (R. Kipling), à « la mission civilisatrice » de la France (J. Ferry), les Européens ont souvent cherché à jouer un rôle mondial. Si elle souhaite promouvoir ses intérêts de sécurité de manière efficace et durable, l'Union doit donc fonder son action sur les principes d'un universalisme renouvelé, à défaut de quoi, son influence, sa crédibilité et donc sa capacité à assurer sa sécurité risquent de se trouver menacées. Ainsi par exemple, les mesures de conditionnalité prises par l'Union dans le cadre de partenariats économiques ou de son aide au développement tendent à rendre ses offres moins attractives par rapport à d'autres partenaires potentiels moins regardants comme la Chine par exemple.¹ Dans de tels cas, l'Union peine autant à défendre ses intérêts économiques et politiques, que ses valeurs (bonne gouvernance par exemple). De plus, l'Union est handicapée par le passé colonial de plusieurs Etats-membres et par sa tendance à faire de ses valeurs une sorte d'acquis communautaire dilué dans les critères de conditionnalité des contrats de partenariat.

Plusieurs écueils rendent difficile la promotion de valeurs favorables aux intérêts de l'Union, notamment :

- Un alignement complet sur les Etats-Unis, une trop grande imbrication de la PESD et de l'OTAN, ou une internationalisation à outrance des missions de l'OTAN risquent par exemple de renforcer une lecture culturaliste des relations internationales et de réduire l'espace de manœuvre de l'Union alors enfermée dans des représentations négatives sur l'occident.
- La confusion entre valeurs et normes peut également desservir les intérêts de sécurité de l'Union. En effet, imposer des normes ou des techniques n'implique pas une véritable transmission des valeurs et renforce l'image d'une Union interventionniste voire néo-coloniale. La démocratie et la bonne gouvernance par exemple ne sauraient se limiter à un corpus de règles et de normes.² D'abord parce que la démocratie peut s'établir par des pratiques et sans recours à des normes écrites (le Royaume-Uni n'a pas de constitution écrite) ; ensuite parce que les règles sont bien insuffisantes lorsqu'il n'y a pas de véritable culture démocratique ou qu'elles sont contournées. L'instauration d'élections par exemple n'est

1 « Face aux occidentaux qui accusent régulièrement Pékin d'offrir son aide à l'Afrique sans aucune condition de bonne gouvernance ou de respect des droits de l'homme, M. Liu [représentant spécial du gouvernement chinois pour la Chine] a également appelé à respecter l'Afrique et ses points de vue. » in *Beijing menace les Intérêts européens en Afrique*, Afrique centrale, site spécialisé d'information sur l'Afrique centrale. Article disponible en ligne : <http://www.afriquecentrale.info/central.php?o=5&s=84&d=3&i=668>.

2 C'est notamment le sens des mises en garde d'H. VEDRINE qui invite à « ne pas croire que l'application des techniques démocratiques (élections) suffit à implanter aussitôt la culture démocratique (respect de la minorité). » VEDRINE, Hubert. *La France dans la mondialisation*. Disponible en ligne : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000535/0000.pdf>

pas un critère en soi tant il est aisé de les truquer ou d'influencer le vote des électeurs. Enfin, l'Union ne saurait promouvoir la « démocratie occidentale » comme valeur, dans la mesure où il existe une multitude de régimes démocratiques (monarchies parlementaires constitutionnelles ou non, républiques centralisées, fédérales ou confédérales, à dominante présidentielle ou parlementaire – monocaméralisme ou bicaméralisme – sans oublier la diversité des modes de scrutin).

- La question de la cohérence entre l'application interne et la promotion externe des valeurs est incontournable. Défendre ses valeurs, contraint l'Union à un minimum de cohérence si elle veut être crédible en n'imposant pas à d'autres ce qu'elle ne s'applique pas à elle-même. L'inflation sécuritaire qui gagne l'Europe n'est pas de nature à renforcer cette cohérence, comme en témoigne la création de milices traquant les immigrés en Italie ou les conditions de vie de certains lieux privés de liberté au sein de l'Union. On peut se demander comment l'Union peut vouloir œuvrer à un monde meilleur pour garantir sa sécurité, en exerçant une « responsabilité de protéger », si elle n'accueille pas dans un minimum de dignité une part raisonnable des humains qui tentent de trouver refuge sur son territoire par exemple. Ce besoin de cohérence renforce une nouvelle fois la nécessité de développer une stratégie de sécurité articulant les différentes actions de l'Union lui permettant d'agir sur son environnement : PESC et PESD bien sûr, mais aussi les politiques de voisinage, de développement, d'asile et d'immigration par exemple.

Cette exigence de cohérence interne et externe dans la promotion des intérêts de sécurité de l'Union incite à réfléchir davantage aux facteurs internes susceptibles de renforcer ces intérêts.

III. LA CITOYENNETE EUROPEENNE VECTEUR DES INTERETS DE SECURITE DE L'UNION :

La nécessité d'une cohérence entre les politiques intérieures et extérieures de l'Union pour sauvegarder ses intérêts de sécurité en promouvant ses valeurs, replace le citoyen européen au centre de la réflexion sur la définition et la promotion des intérêts de sécurité de l'Union. Le rôle du citoyen a déjà été souligné à plusieurs reprises lorsque l'on s'est intéressé à la légitimité démocratique des acteurs définissant les intérêts de l'Union et à l'influence de la société civile. De plus on a soulevé l'idée que la sécurité de l'Union est prioritairement celle de ses citoyens et de ses institutions. C'est pourquoi il est essentiel de s'intéresser plus particulièrement à la relation entre la citoyenneté et les institutions de l'Union dans le domaine de la sécurité. Constatant d'abord que l'Union cherche à garantir la sécurité de ses citoyens et ensuite, que la sécurité des institutions de l'Union passe par une citoyenneté européenne active, on réfléchira à une conception des intérêts de sécurité de l'Union qui synthétise intérêts des citoyens et intérêts des institutions au sein d'un intérêt général européen.

A. LES INTERETS DE SECURITE DE L'UNION DEFINIS EN TERMES DE CITOYENNETE

De la sécurité du consommateur européen à celle du citoyen de l'Union

Jusqu'à l'instauration d'une citoyenneté européenne par le traité de Maastricht en 1992, les ressortissants des Etats-membres de l'Union étaient principalement concernés par les politiques des Communautés européennes en tant que consommateurs. Ainsi les institutions garantissaient avant tout la sécurité des consommateurs européens. La politique agricole commune (PAC), par exemple, devait permettre entre autres d'assurer la sécurité des approvisionnements en produits alimentaires tout en maintenant des prix stables permettant aux producteurs de vivre sans alourdir le budget des ménages afin de leur donner la possibilité de s'orienter vers d'autres biens de consommation. En outre, de multiples normes d'hygiène ou de concurrence ont accru la sécurité sanitaire et la qualité des produits achetés (alimentation, médicaments, jouets par exemple). De même l'institution d'une Union économique et monétaire (UEM) et l'adoption d'une monnaie unique ont conduit à la mise en place d'une Banque Centrale Européenne (BCE) dont l'unique mission reste la lutte contre l'inflation, nouvel exemple de la mission protectrice de l'Europe à l'égard des consommateurs.

Même si l'élection des députés européens au suffrage universel en a initié l'idée, ce n'est qu'en 1992, que le Traité de Maastricht a véritablement instauré une citoyenneté européenne, dont les termes sont repris dans le Traité de Lisbonne : « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. » Cette formule maintient ainsi une certaine confusion entre nationalité et citoyenneté et empêche l'Union de déterminer elle-même qui sont ses citoyens puisque les Etats-membres sont seuls compétents en matière de droit de la nationalité, ce qui entraîne une pluralité de régimes d'obtention de la citoyenneté européenne. Le risque d'une telle confusion est de laisser penser que l'Union protège les citoyens européens parce qu'ils sont des nationaux de ses Etats-membres et non parce qu'ils sont citoyens de l'Union. Or si l'Union a des devoirs spécifiques envers ses citoyens en vertu des droits particuliers qu'elle leur accorde, elle ne peut se substituer aux Etats dans l'accomplissement des devoirs qu'ils ont envers leurs citoyens, notamment dans le domaine de la sécurité. Les droits spécifiques accordés par l'Union à ses citoyens montrent que la citoyenneté européenne est bien distincte de la nationalité : droits de circulation et de séjour dans l'Union, citoyenneté passive et active lors des élections municipales et européennes, droit à la protection diplomatique et consulaire hors de l'Union, droit de pétition au Parlement européen et droit de saisir le médiateur (TUE, article 20).¹ Avoir la nationalité d'un Etat représente donc la condition, l'origine de la citoyenneté européenne sans pour autant en constituer l'essence.

¹ D'après la COMMISSION EUROPEENNE. 5^{ème} rapport sur la citoyenneté de l'Union (1^{er} mai 2004 – 30 juin 2007). Bruxelles. 15 février 2008. COM (2008) 85 final. 11 p. Disponible en ligne :

http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/5th_citizenship/docs/com_2008_85_en.pdf

Dès lors que les ressortissants des Etats-membres ne sont plus uniquement des consommateurs, mais également des citoyens européens, la sécurité de l'Union ne se résume pas à celle de ses Etats-membres, mais inclut celle de ses citoyens, comme le stipule le traité de Lisbonne qui précise également la dimension extérieure que revêt la protection des citoyens.¹

L'Union comme espace de Liberté, de Sécurité et de Justice

Ne se résumant plus à un marché, l'Union tente depuis le traité d'Amsterdam de former un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ) dont les dispositions sont reprises et étayées dans le traité de Lisbonne. Cet espace a vocation à concilier une fois de plus les intérêts de sécurité des citoyens de l'Union et ses valeurs fondamentales. Alors que l'on a déjà souligné l'absence de référence au « territoire de l'Union » dans le domaine de la sécurité, le traité insiste à la fois sur l'ouverture des frontières intérieures et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures, signe que si elle n'a pas de territoire, l'Union a néanmoins des frontières. Afin d'en garantir la sécurité, l'article 13 du traité permet aux « États membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité des formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale. » Cette disposition nécessitera sans doute quelques précisions dans la mesure où l'implication des administrations militaires (« chargées de la sécurité nationale » par définition) au sein de l'ELSJ risque de faire débat.²

Afin d'inscrire son action dans l'esprit des dispositions du traité de Lisbonne, la Commission a initié un plan d'action pour « un espace de liberté de sécurité et de justice au service des citoyens », également appelé programme de Stockholm.³ Celui-ci vise à « promouvoir les droits des citoyens », « faciliter la vie des citoyens », « protéger les citoyens » et à « promouvoir une société plus intégrée – une Europe solidaire ». ⁴ Concernant la sécurité des citoyens, ce programme tend notamment à renforcer la lutte contre diverses formes de criminalité, de trafic, le terrorisme, l'immigration illégale. Par ailleurs, la promotion de droits spécifiques accordés aux citoyens européens conduit parfois la Commission à protéger les citoyens d'abus étatiques. Concernant le droit de libre circulation par exemple, la Commission tente de réguler et d'encadrer le pouvoir discrétionnaire des Etats en matière de limitation

¹ « Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. » (Article 3) ; « L'Union dispose d'un cadre institutionnel visant à promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens, et ceux des États membres. » (Article 13)

² Sur les différentes questions soulevées par cet article on pourra se référer aux rapports de Patrice CARDOT cités en bibliographie.

³ COMMISSION EUROPEENNE. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens. Bruxelles. COM (2009) 262. Disponible en ligne : http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Asile%20et%20immigration/Programme%20de%20Stockholm_12_06_09_FR.pdf

⁴ Contrairement à ce que l'intitulé pourrait laisser penser, cette dernière priorité concerne plus spécifiquement les politiques d'immigration et d'asile et non les dispositifs de sécurité, d'intégration et de cohésion sociales.

du droit de libre circulation.¹ Cet exemple confirme d'une part, que la citoyenneté de l'Union ne saurait se limiter à la détention de la nationalité d'un Etat-membre et d'autre part, que l'Union peut contribuer à la sécurité de ses citoyens de manière particulière, en articulant valeurs et sécurité. Si la sécurité implique nécessairement des mesures liberticides, l'Union veille néanmoins à ce que celles-ci n'entraînent pas une perte de droits et de liberté excessive pour les citoyens. Par ailleurs cette protection des citoyens contre les abus de pouvoir des Etats, montre que l'Union n'est pas qu'une alliance d'Etats, mais aussi une union de citoyens.

Ainsi, les intérêts de sécurité de l'Union concernent prioritairement ses citoyens et revêtent une forte dimension interne.

B. LE RENFORCEMENT D'UNE CITOYENNETE EUROPEENNE ACTIVE COMME INTERET DE SECURITE

Des institutions en quête de légitimité démocratique et citoyenne

A partir du moment où l'Union tend à remplacer la CEE aussi bien dans sa dénomination (depuis le traité de Maastricht), que dans sa personnalité juridique (avec le traité Lisbonne), le rôle des institutions européennes n'est plus uniquement un rôle de régulation du marché commun, mais aussi un rôle de promotion et de gestion de l'espace public européen.² Or l'instauration d'une citoyenneté européenne a décuplé les exigences politiques et démocratiques que chaque citoyen peut avoir envers les institutions européennes, sans que les Etats ne transfèrent à l'Union les moyens suffisants pour répondre à ces exigences politiques. L'Union a ainsi davantage de responsabilités envers ses citoyens sans disposer pour autant des moyens nécessaires pour les exercer, aussi bien en termes de compétences juridiques, que de ressources budgétaires. Ne pouvant jouer un rôle de redistribution que de manière limitée, l'Union s'est concentrée sur la promotion de normes et réglementations parfois à l'origine de son impopularité. Ainsi l'Union et notamment la Commission ont pu tenter de compenser leur incapacité (juridique et budgétaire) à satisfaire toutes les attentes des citoyens en leur accordant de nouveaux droits formels pour ne pas perdre leur légitimité démocratique.

Mais un immense fossé sépare la jouissance théorique de ces droits du citoyen européen, de leur réalisation complète. Le rapport d'Alain LAMASSOURE sur l'application du droit communautaire témoigne de ce décalage entre les droits accordés et le vécu des Européens. Il propose notamment

¹ Pour plus d'information sur cet exemple :

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/citizenship/public/wai/fsj_citizenship_public_fr.htm

² « Alors que les inégalités se creusent, l'UE ne doit plus être considérée comme un simple agent de la libéralisation, tandis que les institutions nationales assument pratiquement toute la responsabilité du bien-être social et de la redistribution. La dissociation de ces responsabilités fragilise en permanence la construction communautaire. » MOSCOVICI, Pierre. *Europe et déficit démocratique*. Discours prononcé lors d'une conférence devant le jeune barreau de Bruxelles le 23 juin 2009.

l'adoption d'un « 28e régime » permettant d'offrir aux contractants le choix entre un droit national ou un régime européen optionnel, démontrant une fois de plus que la citoyenneté européenne est bien distincte de la citoyenneté nationale, de par les droits qu'elle accorde.¹ Mais si l'effectivité du droit est une exigence cruciale pour la crédibilité d'institutions européennes toujours en quête d'une plus grande légitimité démocratique, on peut se demander si cela est suffisant.

En effet, on a déjà souligné la difficulté voire l'impossibilité d'établir une Union politique *pour* les citoyens et non *avec* les citoyens. « Attribuée d'en haut par une élite en quête de légitimité, et non conquise par des citoyens en lutte, les racines de la citoyenneté de l'Union demeurent fragiles. »² Une fois de plus, il est essentiel de distinguer techniques ou normes démocratiques d'une part, et véritable culture démocratique d'autre part. En l'occurrence, si l'Union a accordé des droits aux citoyens et si le Parlement européen est censé représenter leurs intérêts, cela n'a pas créé de culture démocratique européenne. Ne pas réduire l'Union à une alliance d'Etats et vouloir en faire une Union de citoyens, un espace public intégré est extrêmement louable, mais force est de constater que s'il existe juridiquement une citoyenneté européenne, le citoyen européen est lui politiquement absent. Les droits qui lui ont été donnés n'ayant fait l'objet d'aucune lutte, d'aucun combat commun fondateur d'une communauté politique, le citoyen ne leur accorde une valeur qui n'est que proportionnelle aux efforts qu'il a dû fournir pour les obtenir. Ainsi, la citoyenneté européenne a donné naissance à un citoyen malgré lui.

Or cette faiblesse de la citoyenneté européenne remet en cause les fondements des institutions qui semblent avoir davantage besoin d'une citoyenneté européenne que le citoyen européen lui-même. Se fondant sur des valeurs démocratiques, les institutions de l'Union ne peuvent fonctionner qu'en maintenant un lien avec les citoyens et en fondant leur légitimité sur eux. Sans cette légitimité, la raison d'être des institutions est remise en cause.³ Dès lors, la promotion de la citoyenneté européenne n'est pas qu'un accessoire de communication publique ou une lubie partagée par les partisans d'une Europe fédérale : elle est d'une nécessité absolue et constitue un intérêt de sécurité pour préserver les valeurs fondamentales de l'Union politique. C'est pourquoi la question du déficit démocratique rejoint directement celle de la sécurité de l'Union et de ses institutions.

¹ LAMASSOURE, Alain. *Rapport au Président de la République : le citoyen et l'application du droit communautaire*. 8 juin 2008. p. 49. Disponible en ligne : http://www.touteurope.fr/fileadmin/CIEV2/entretiens/Rapport_definitif_8_juin_2008.pdf

² MAGNETTE, Paul. *Le régime politique de l'Union européenne*. p. 265.

³ « La construction d'une démocratie supranationale est consubstantielle à l'existence de l'Union européenne elle-même: sans elle, l'Union serait une régression par rapport aux démocraties nationales. » MOSCOVICI, Pierre. *Europe et déficit démocratique*. Discours prononcé lors d'une conférence devant le jeune barreau de Bruxelles le 23 juin 2009.

Le déficit de citoyenneté comme menace à la légitimité des institutions

Le «déficit démocratique» de l'Union est probablement une des idées reçues sur la vie des institutions européennes les plus communément répandues. Pourtant, les institutions européennes sont véritablement transparentes et leurs sites Internet présentent des informations détaillées sur leur fonctionnement, les projets en cours, les différents textes proposés ou adoptés dont plusieurs sont traduits dans toutes les langues de l'Union. Ce déficit démocratique n'est donc pas un déficit de transparence ou d'information. Certains observateurs et acteurs de la scène politique européenne pensent ainsi qu'il est plus perçu que réel, ce qui ne le rend pas moins dangereux ni moins nocif pour l'établissement d'une Union politique et démocratique.¹ Selon P. MOSCOVICI, ce déficit démocratique s'explique avant tout par la fin du « consensus permissif » qui traduisait l'indifférence favorable des citoyens européens à l'égard de la construction européenne.

Il reste néanmoins difficile de caractériser la nature de ce déficit démocratique. D'après les statistiques de l'Union, il ne s'agit pas d'un manque de conscience citoyenne puisque 90% des citoyens savent qu'ils sont à la fois citoyens de leur pays et de l'Union.² Ce déficit n'est pas non plus un manque de droits dont on a souligné qu'ils étaient nombreux, d'autant que le droit de vote aux élections européennes s'accompagne d'une baisse constante de la participation. Les citoyens ignorent-ils le rôle essentiel que joue l'Union dans leur vie ? Peut-être le sous-estiment-ils, mais les électeurs français n'ont cessé d'entendre durant la dernière campagne européenne que « 80% de la législation française est d'origine européenne » et ils ont principalement voté pour des partis ayant centré leur campagne sur l'Europe, signe d'un certain intérêt et d'une certaine maturité. Bien que se sentant concernés et intéressés, les citoyens européens ne participent pas majoritairement aux élections, remettant alors en cause la représentativité de leurs représentants.³

Le déficit démocratique est donc avant tout un déficit de participation citoyenne. Habermas explique d'ailleurs que le sentiment d'être concerné ou affecté par quelque chose, n'implique pas une participation accrue.⁴ Certains avancent l'idée que les citoyens ne s'exprimeraient politiquement que lorsqu'ils se sentent compétents pour formuler une opinion et aptes à agir.⁵ La faible participation des

¹ « Je crois moi aussi que ce déficit démocratique est plus perçu que réel: mais est-ce vraiment la question ? A partir du moment où un phénomène, même fantasmé ou imaginé, produit des effets politiques, ne doit-on pas chercher à y répondre ? Les mythes alimentent et orientent les comportements politiques [...] » « Si le déficit démocratique européen est analysé avec tant d'attention, et fait l'objet de tant de préoccupations, c'est parce qu'il sape les fondements mêmes de l'approfondissement communautaire [...] » *Ibidem*.

² D'après le 5^{ème} rapport de la Commission européenne sur la citoyenneté de l'Union.

³ Ainsi en France, le parti arrivé en tête des élections européennes de 2009 n'a recueilli que 4 799 908 voix sur 44 282 823 d'inscrits soit moins de 11% du corps électoral. <http://www.france-politique.fr/elections-europeennes-2009.htm>

⁴ Le philosophe allemand J. HABERMAS parle d'un « ever greater gap between being affected by something and participating in changing it. » HABERMAS, Jürgen. *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe. Praxis International*. p. 9.

⁵ Pour Paul MAGNETTE, « L'Union [...] tend à produire une 'société civile' durablement dépolitisée. Parce qu'ils ne perçoivent que confusément les enjeux européens et la manière dont ils peuvent les infléchir, les citoyens ne suivent pas la 'vie politique européenne' et se disent dans une mesure beaucoup plus large que ce que l'on peut observer dans les Etats,

citoyens dont témoignent les 57% d'abstention aux dernières élections européennes pourrait donc s'expliquer par un sentiment croissant d'incapacité à comprendre le fonctionnement de l'Union. Cette explication lie ainsi la sécurité des institutions européennes conçue en termes de participation et de légitimité démocratiques à une autre notion, celle de « sécurité juridique ». Sans lisibilité ni intelligibilité du fonctionnement de l'Union, le citoyen risque de se méfier de plus en plus de l'Union ; ce qui est déjà le cas, comme en témoigne le difficile recours au référendum pour ratifier le TCE puis le traité de Lisbonne.

C. VERS UN INTERET DE SECURITE EXPRIME EN TERMES D'INTERET GENERAL

La définition de la sécurité de l'Union en termes de citoyenneté a conduit les institutions européennes à renforcer la sécurité du citoyen européen à travers l'ELSJ par exemple. Or ces institutions, tout comme les droits et libertés accordés aux citoyens dans le cadre de l'Union reposent sur des valeurs et principes fondamentaux, sans lesquels la légitimité morale et démocratique de l'Union serait réduite à néant. Dès lors, il est impossible de penser l'intérêt de sécurité de l'Union sans que celui-ci réunisse d'une part les intérêts de sécurité des citoyens (protection physique, garantie des droits et libertés fondamentaux) et d'autre part les intérêts des institutions qui ne peuvent véritablement se maintenir sans légitimité démocratique et citoyenne. L'enjeu ici est donc de penser un intérêt de sécurité de l'Union qui dépasse la distinction maintes fois rappelée entre l'intérêt national et l'intérêt de l'Etat. C'est dans ce but que l'on peut chercher à définir un intérêt européen qui s'approche du concept d'intérêt général, en insistant sur la place nécessaire qui doit être accordée à la participation citoyenne, seule garante de la vitalité des principes et valeurs démocratiques, au-delà de leur définition juridique ou de la reconnaissance formelle de droits dans les traités.

La nécessité d'un espace public européen dans la définition de l'intérêt général européen

La définition d'un intérêt général européen conciliant les intérêts des citoyens de l'Union et garantissant la vitalité d'une démocratie européenne absolument indispensable à l'établissement d'une Union politique ne peut se faire sans débats publics. Au-delà de la promotion des libertés politiques fondamentales indispensables au débat démocratique (liberté d'expression, liberté de la presse, droit d'association, de manifestation, principalement), celui-ci requiert un espace public favorisant la communication et l'échange des idées de manière ouverte et publique. Or si globalement, les libertés

incapables de formuler une opinion. » [...] Les citoyens ne s'impliquent que lorsqu'ils ont le sentiment d'être 'politiquement compétents' : cela suppose qu'ils aient l'impression de comprendre les mécanismes essentiels du régime. » *Le régime politique de l'Union européenne.*

fondamentales sont relativement bien protégées en Europe¹, l'existence d'un espace public européen fait encore défaut,² si bien que pour P. MAGNETTE, « L'Union européenne est encore largement aujourd'hui le lieu de 'politiques sans vie politique'. » Cependant, les débats de 2003 sur l'intervention américaine en Irak témoignent pour beaucoup d'observateurs de l'émergence d'une opinion publique européenne autonome par rapport aux gouvernements nationaux. Etant donnée l'importante médiatisation des marches pacifiques dans les différentes capitales européennes, on peut penser que les médias jouent un rôle central dans l'émergence de débats européens en permettant une publicité des débats et l'échange d'idées contradictoires. Or les thèmes européens restent encore insuffisamment traités par les médias notamment concernant les débats parlementaires, comme le montre le rapport d'A. LAMASSOURE : « les dernières enquêtes disponibles montrent qu'en moyenne, dans l'ensemble de l'Union, les médias audiovisuels nationaux consacrent à l'information européenne moins de 10% du temps accordé à la politique nationale. En outre, même en dehors des campagnes présidentielles d'outre-Atlantique, la vie politique américaine y tient une place plus grande que la politique européenne. »³ Enfin, le manque de débats publics européens permettant de confronter des intérêts ou des idées contradictoires ne saurait être compensé par un recours abondant aux sondages. L'Eurobaromètre permet certes de dresser le tableau d'une opinion publique morcelée⁴, mais il maintient les citoyens passifs et n'initie pas de grands débats européens. L'intérêt général européen ne peut donc pas émerger d'une simple consultation des opinions publiques.

Un intérêt général européen impliquant une citoyenneté multiscalaire et active

Plus qu'une opinion publique, la définition d'un intérêt général européen implique la mise en mouvement d'une citoyenneté européenne participative. Or il faut rappeler que cette « citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas » (article 20). Contrairement à cette

¹ Il existe dans les faits de grandes disparités au sein de l'Union, comme en témoigne la répartition des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme constatant des violations aux droits de l'Homme. Alors que l'Allemagne et l'Espagne ne sont respectivement visées que par 62 et 28 arrêts, la France en cumule 489 et l'Italie 1386. D'après les sources de la Cour européenne des droits de l'Homme, 2008, données disponibles en ligne sur le site de Toute l'Europe : <http://www.touteurope.fr/fr/actions/citoyennete-justice/securite-justice/presentation/comparatif-les-droits-de-l-homme-en-europe.html>

² Utilisant « la notion d'espace public dans un sens non normatif, pour décrire l'ensemble des organisations et des représentations qui, bien que dirigées vers l'Etat et le marché, n'appartiennent formellement ni à l'un, ni à l'autre », P. MAGNETTE estime qu'il n'existe pas véritablement d'espace public européen. « Puisque les lieux de formation des opinions demeurent ancrés dans les Etats, les représentations collectives ne peuvent s'europaniser. » MAGNETTE, Paul. *Le régime politique de l'Union européenne*. p.209.

³ « Pour les citoyens, cela pose un problème majeur d'information, ce que les juristes appellent « l'accès au droit ». Il n'est pas exagéré de dire que nul n'est censé connaître la loi européenne. Car, sans même évoquer son contenu, comment connaître son existence ? » LAMASSOURE, Alain. *Le citoyen et l'application du droit communautaire*.

⁴ « [...] les études eurobaromètres indiquent que les domaines dans lesquels la population des Etats membres voudrait voir l'Union intervenir sont très divers. Par exemple, un récent eurobaromètre standard révèle que 74% des Allemands font du chômage l'une des préoccupations majeures du moment – mais seulement 8% des irlandais partagent cette opinion. De même, si le terrorisme a été évoqué par 32% des Danois, il ne préoccupe que 1% des Lithuaniens... » MOSCOVICI, Pierre. *Europe et déficit démocratique*. Discours prononcé lors d'une conférence devant le jeune barreau de Bruxelles le 23 juin 2009

définition du TUE, beaucoup de théoriciens et de praticiens ont pensé que la citoyenneté européenne viendrait peu à peu remplacer la citoyenneté nationale par un « glissement de loyauté »¹. Pourtant aujourd'hui, différentes citoyennetés se superposent à différentes échelles : municipale, régionale, nationale, européenne, et s'entremêlent même puisque la citoyenneté européenne donne accès au droit de vote lors des élections municipales en cas de résidence dans un autre Etat-membre, sans que le même principe s'applique nécessairement aux élections nationales. Par conséquent, le citoyen européen en plus d'être un citoyen multifacette (salarié, contribuable, consommateur, allocataire, adhérent à de multiples sociétés ou organisations), est également un citoyen multiscalaire.

Ces deux caractéristiques ont des conséquences directes sur la défense de ses intérêts puisque le citoyen doit chercher à adapter son vote en fonction de l'échelle concernée. Selon Paul MAGNETTE, cette situation conduit à un filtrage des intérêts² en fonction du niveau de compétence concerné.³ Or dans bien des domaines, la répartition des compétences et donc des responsabilités ne se superpose pas aux différentes échelles d'exercice de la citoyenneté. En France, les compétences en matière d'éducation sont réparties à différents niveaux (communes, départements, régions, Etat). Au niveau européen, peu de politiques relèvent de la compétence exclusive de l'Union et beaucoup sont soit partagées soient menées en appui aux Etats. Par conséquent, dans ses choix politiques, le citoyen se voit obligé de dépasser l'incohérence de ses intérêts individuels tout en adaptant son choix en fonction du scrutin en cours.⁴

Si les dernières élections européennes ont montré une certaine capacité des citoyens à identifier des enjeux européens en se portant sur des partis ayant « parlé d'Europe », elles ont montré que ce choix ne renforce pas nécessairement l'Union puisque les partis d'orientation souverainiste ou nationaliste ont été renforcés. La très forte abstention dont on a montré qu'elle peut s'expliquer par un sentiment d'incapacité à comprendre le fonctionnement de l'Union, invite à beaucoup de réserve. Aussi peut-on se demander si la citoyenneté européenne ne vient pas compliquer et brouiller l'exercice de la citoyenneté à un degré tel que la sécurité juridique et l'accès au droit sont menacés pour un nombre croissant de citoyens.

¹ Expression utilisée par Paul MAGNETTE dans sa critique des thèses « développementalistes » dans *Le régime politique de l'union européenne*. p.266.

² Cette expression sous entend que les citoyens ne votent qu'en fonction d'intérêts personnels, ce qui n'est pas toujours le cas puisqu'ils votent aussi en fonction de leurs valeurs, de leur sympathie pour un candidat, de leurs traditions familiales. Idéalement il n'est pas même souhaitable que les citoyens votent en fonction d'intérêts individuels dans la mesure où le citoyen, animal politique et social doit tendre vers un intérêt général que le seul individu, empêtré dans des préférences incohérentes ne saurait entrevoir.

³ *Ibidem*. p. 217-219.

⁴ Ce que semblent indiquer les élections françaises dans la mesure où les citoyens paraissent de moins en moins fidèles à un parti, favorisant l'offre politique qui leur semble la plus adaptée en fonction de l'échelle. Les dernières élections ont ainsi montré le maintien de l'UMP depuis 2002 à l'échelle nationale (législatives et présidentielles), tout en confirmant l'assise de majorité de gauche aux échelons locaux et régionaux.

Par conséquent, il ne saurait y avoir de définition d'un intérêt général européen – condition d'une véritable sécurité définie en termes de citoyenneté – sans que le citoyen ne soit aidé dans ses choix, ce qui implique notamment :

- de réfléchir à l'éducation et à la formation du citoyen afin de lui donner les connaissances qui lui permettront de mieux connaître les missions, les compétences et les moyens des institutions pour lesquelles il doit voter ; ce qui est indispensable à l'établissement d'une Union politique démocratique, légitime et plus représentative, garantissant la sécurité juridique du citoyen. L'enjeu n'est donc plus uniquement l'information et l'éducation du consommateur, mais aussi celle du citoyen.¹
- une vie politique diversifiée, animée par des débats et des partis politiques européens offrant des visions de l'intérêt général européen articulées autour de projets économiques, politiques et sociaux dont la cohérence ferait la clarté. Cela induit une réelle volonté et mobilisation des médias, associations, groupes de réflexion, partis politiques en faveur de la formation d'un espace public européen et la structuration de partis européens sur des clivages politiques non exclusivement nationaux.²

Mais l'effacement du citoyen derrière l'individu ou le consommateur rend la définition d'un intérêt général européen très difficile. Tendait à séduire l'individu, à amadouer le consommateur et à apaiser le contribuable plutôt qu'à convaincre le citoyen par un projet politique cohérent et une certaine conception du bien commun, le marketing politique rend de plus en plus difficile l'exercice d'une citoyenneté capable de contribuer à la définition d'un intérêt général. On peut cependant espérer que W. Churchill ait raison : « La fidélité à l'égard de la tribu s'estompe devant l'allégeance à la nation ; celle-ci retarde alors l'émergence d'une loyauté à l'égard du continent... Un jour viendra où chaque homme sera appelé, non pas à mêler ces différentes allégeances ou à s'en débarrasser, mais bien à les réconcilier en une large et complète synthèse. » in *Les Etats-Unis d'Europe, Saturday Evening Post*.

¹ Cet aspect est quelque peu délaissé dans le TUE qui privilégie le consommateur : « Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts. » (Titre XV Protection des consommateurs, Article 169)

² Plusieurs pistes concrètes dans ce sens sont développées par des députés comme P. MOSCOVICI (européanisation des partis et des listes aux élections européennes, politisation des débats parlementaires, et de la Commission dans une certaine mesure) ou A. LAMASSOURE : utilisation du droit d'initiative populaire comme moyen de mobilisation de l'opinion publique, et beaucoup d'autres propositions contenues dans son rapport permettant de rendre plus effective la citoyenneté européenne.

CONCLUSION

L'analyse des théories de l'intérêt national et de la construction européenne, l'étude de conceptions politiques de l'intérêt européen présentes chez certains acteurs institutionnels ou dans les traités, ainsi que l'observation d'obstacles et de vecteurs de la promotion des intérêts européens nous ont permis d'éclairer différents aspects de ce que l'on a appelé l'intérêt européen, notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense. Si cette réflexion pourrait être poursuivie, il convient ici, sinon de la conclure, du moins de la synthétiser afin d'en dégager une conception plus précise de l'intérêt européen.

Un intérêt européen qui s'affranchit de l'intérêt national

L'approche que l'on a développé de l'intérêt européen s'affranchit d'abord de l'intérêt national en tant que concept. L'analyse des théories de l'intérêt national a en effet montré leurs limites. Il a été démontré que l'intérêt européen, pas plus que l'intérêt national, ne saurait être défini objectivement en termes de puissance par un acteur prétendument unique ou homogène, l'Etat. L'intérêt européen est avant tout l'objet d'une recherche ; il est à inventer et non à découvrir puisqu'il n'existe pas *a priori*. Pas plus que la puissance, « l'identité européenne » ne peut constituer l'essence de l'intérêt européen. Car si les intérêts de sécurité visent souvent à garantir la survie d'une entité, à préserver son identité et son intégrité (régime, territoire, population) par rapport à l'extérieur, il ne s'agit pas de figer une identité qu'il est aussi difficile que potentiellement dangereux de prétendre définir. Alors que de grandes nations ont forgé leur sentiment d'appartenance commune et leur intérêt national par l'opposition à un ennemi commun, l'Union se construit sur l'idée d'une puissance tranquille et n'identifie aucun ennemi particulier.

De plus l'intérêt européen s'affranchit aussi de l'intérêt national dans la mesure où il est politiquement irréductible à la somme des intérêts nationaux. L'étude des traités et l'exemple de la communautarisation des politiques de sécurité en matière d'immigration et d'asile ont montré qu'il y a bien une différence entre l'intérêt de l'Union et l'agrégation des intérêts nationaux. Dans les faits, les intérêts nationaux restent très prégnants même dans le cas de politiques communes voire uniques où les accords entre Etats peuvent s'établir sur des intérêts divergents (UEM, PESD par exemple). Dès lors, penser l'intérêt européen n'est possible que dans un cadre communautaire dépassant la seule coopération intergouvernementale sans nécessairement la nier. Or les valeurs démocratiques constitutives du projet européen contraignent les institutions communautaires à ne définir ou promouvoir l'intérêt de l'Union que sur la base d'une certaine légitimité démocratique. L'intérêt européen est donc indissociable de la notion de citoyenneté.

Vers un intérêt général européen défini en termes de citoyenneté

De même que l'on a plusieurs fois rappelé la distinction entre intérêt de l'Etat et intérêt national, l'intérêt de l'Union ne se limite pas à l'intérêt de ses institutions et inclut l'intérêt des citoyens, surtout depuis que l'Union a instauré une citoyenneté européenne. Il s'agit donc de penser l'intérêt européen en termes d'intérêt général. Une telle conception permet de concilier sécurité des citoyens et sécurité des institutions. En effet, si la stabilité et la survie des institutions n'est possible que si elles disposent de l'adhésion, de la confiance et de la participation des citoyens (élections des députés européens, droit de pétition, par exemple), la sécurité des citoyens n'est garantie que si des institutions garantissent la paix civile à l'intérieur ainsi que la protection extérieure contre des risques et des menaces globaux. Aussi nécessaire soit-il, cet intérêt général supérieur ne se définit pas naturellement. Le dépassement de la pluralité des intérêts nationaux et particuliers n'a rien d'évident dans la mesure où l'intérêt général ne peut pas reposer uniquement sur des intérêts communs convergents ou conciliables. Car si l'idée d'intérêt commun implique la convergence ou la compatibilité des intérêts nationaux ou particuliers et sous-entend une possible harmonie, l'intérêt général quant à lui, peut nécessiter le dépassement d'intérêts nationaux ou particuliers et s'y oppose parfois, risquant de remettre en cause la souveraineté des Etats.

Concernant plus particulièrement l'importance de la participation citoyenne dans la stabilité des institutions et la vitalité de la vie publique européenne, précisons que celle-ci est impossible sans une certaine sécurité juridique. Si les citoyens ne comprennent pas ou mal le fonctionnement des institutions, ils risquent de s'en méfier davantage, de s'en désintéresser voire de s'y opposer, au risque de nuire à la représentativité des institutions ou de menacer leur stabilité et donc leur sécurité. Le risque est de voir l'Union n'être qu'une démocratie formelle sans citoyens actifs. La sécurité juridique est d'autant plus importante pour la légitimité démocratique de l'Union que celle-ci s'est construite par le haut, avec la participation des Etats, davantage que par l'adhésion des populations et des citoyens – ce qui est moins vrai pour les Etats qui reposent généralement sur une adhésion populaire et un sentiment d'appartenance commune bien plus forts.

La définition d'un intérêt général européen est donc une nécessité pour la sécurité de l'Union. Elle invite également à réfléchir plus précisément au renforcement du sentiment d'appartenance commune qui peut rassembler les citoyens mais aussi au pacte politique qui peut unir les citoyens et les institutions de l'Union. Ayant déjà vu que ce lien commun ne saurait être établi ni sur l'opposition à un ennemi commun ou le rejet de l'étranger, ni sur une identité homogène et encore moins un sentiment « national », il semble plus intéressant de favoriser l'idée d'un contrat social européen.

Un intérêt général européen qui implique un contrat social européen

La définition d'un intérêt général européen implique en effet un véritable contrat social européen au sens où Rousseau définit le contrat social : « une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant. »¹ Cette définition montre bien une fois de plus que la sécurité, l'union, l'intérêt général, et la citoyenneté sont liés dans la mesure où la sécurité est garantie par la force que confère l'union, union qui n'est possible que par la soumission des citoyens à l'intérêt général (volonté générale) qu'ils définissent en étant à la fois sujet et souverain.

Penser l'intérêt européen en ces termes implique outre un espace public commun libre, ouvert et pluraliste, une politisation accrue de l'Union. L'intérêt général étant le fruit d'une recherche permettant non seulement de concilier mais aussi de dépasser les intérêts particuliers en faveur du bien commun et d'une « union sans cesse plus étroite », un tel processus ne peut se faire sans adhésion à un projet politique commun ; ce qui implique de revenir sur la tendance à la dépolitisation de l'intégration européenne (idées d'intérêts fonctionnels, excès d'une culture du consensus, partis européens fondés sur des clivages politiques nationaux, risque de limiter la Commission à un rôle de gardienne des traités).

Etant concrètement difficile de permettre à des centaines de millions d'Européens de définir directement un projet politique commun, leur participation et leur choix peuvent être guidés et facilités par des clivages politiques européens clairs reposant sur des visions alternatives de l'Union, de ses intérêts et de ses valeurs. Dès lors, la définition d'un contrat social et d'un intérêt général passe également par l'investissement des acteurs intentionnels publics locaux, régionaux, nationaux, européens mais aussi par la mobilisation des différents médiateurs pouvant servir d'interface entre les citoyens et la sphère politique. Le rôle de ces différents acteurs est d'autant plus important que tous apportent une réponse différente au trilemme entre l'universalité des intérêts représentés, l'efficacité de l'action et la légitimité démocratique de l'acteur (cf. deuxième partie).

Parce qu'elle lie la défense des intérêts à celle des valeurs, la sécurité (intérieure et extérieure) de l'Union invite à une conception ambitieuse des intérêts de sécurité. Plus que la puissance, ou même l'identité, c'est la citoyenneté : le partage de valeurs communes et l'adhésion à un contrat social commun qui peuvent fonder l'intérêt général européen. Au-delà d'une simple absence de risques ou de menaces, « une Europe sûre dans un monde meilleur » implique aussi une projection internationale autonome en termes de pensée stratégique, de capacités de planification et de conduite d'opération mais aussi en termes de vision du monde.

¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat Social*. p.183.

ANNEXES

ANNEXE 1

UNE ANALYSE DES PERCEPTIONS FRANÇAISES DE LA DILUTION DE L'INTERET NATIONAL ET DE L'EMERGENCE DE L'INTERET EUROPEEN A PARTIR DU LIVRE BLANC SUR LA DEFENSE ET LA SECURITE NATIONALE ET DU LIVRE BLANC SUR LA POLITIQUE ETRANGERE ET EUROPEENNE DE LA FRANCE

(Titres et soulignements ajoutés)

L'interdépendance des intérêts nationaux :

La sécurité de la France passe par la sécurité de l'Europe :

« La stratégie de sécurité nationale a pour objectif de parer aux risques ou menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation. Sa première finalité est de défendre la population et le territoire, car il s'agit du devoir et de la responsabilité de premier rang de l'État. La deuxième est d'assurer la contribution de la France à la sécurité européenne et internationale : elle correspond à la fois aux nécessités de sa sécurité propre, qui se joue aussi à l'extérieur de ses frontières, et aux responsabilités que la France assume, dans le cadre des Nations unies et des alliances et traités auxquels elle a souscrit. La troisième finalité est de défendre les valeurs du pacte républicain qui lie tous les Français à l'État : les principes de la démocratie, en particulier les libertés individuelles et collectives, le respect de la dignité humaine, la solidarité et la justice. »

Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

« Les intérêts européens et les intérêts nationaux sont étroitement corrélés dans le cyberspace. La France juge donc indispensable de renforcer, au sein de l'Union européenne, la coopération opérationnelle la plus réactive possible entre États partenaires face aux attaques contre les systèmes d'information. »

Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. p. 96

La notion de « dissuasion globale » :

« Avec l'autre puissance nucléaire européenne, le Royaume-Uni, la France constate qu'il n'existe pas de situation dans laquelle les intérêts vitaux de l'un seraient menacés sans que les intérêts de l'autre le soient également. Au sein de l'Alliance Atlantique, les forces nucléaires britannique et française contribuent à la dissuasion globale, cette contribution ayant été reconnue depuis 1974. Elle a été rappelée dans le concept stratégique de l'OTAN de 1999. »

Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. p. 70

La défense nationale au service d'intérêts non uniquement nationaux :

« La mise en jeu directe des intérêts nationaux n'est pas la seule justification d'une intervention : la question doit être aussi considérée de façon plus large, du point de vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales au sens de la charte des Nations unies. Ainsi, la France, en raison de ses responsabilités internationales et sur le fondement d'une vision collective de ses propres intérêts de sécurité, peut être conduite à s'engager dans une intervention, sans que ses seuls intérêts directs soient visés ; [...]. »

Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. p. 73

Déterritorialisation et privatisation des intérêts nationaux :

L'effet de la mondialisation :

« La mondialisation et l'ensemble des phénomènes qui la soutiennent – privatisation, ouverture aux échanges, déréglementation – ont modifié la relation entre le territoire national et les intérêts économiques nationaux. Les entreprises localisées sur le territoire français s'inscrivent désormais dans des réseaux d'échanges commerciaux et financiers qui transcendent les frontières. Par exemple, les sociétés du CAC40 réalisent 1/3 de leur activité en France, 1/3 dans le reste de l'Europe, 1/3 hors de l'Europe tandis que des intérêts étrangers contrôlent 15 à 16% des entreprises industrielles localisées en France, emploient 1/3 des effectifs industriels, réalisent 35% du chiffre d'affaires, de la valeur ajoutée et des exportations de ce secteur.

Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. p. 34

La sécurité économique est-elle nationale ou européenne ?

« Promouvoir les intérêts de notre économie et de nos entreprises » ; « La France doit, au travers de son action extérieure, protéger et promouvoir les intérêts des acteurs économiques français (entreprises, salariés, producteurs

et consommateurs, épargnants et investisseurs) » ; « L'action de l'Etat est multiforme : le service aux entreprises, l'observation des économies locales, la défense des intérêts français et européens dans la définition et la mise en oeuvre des normes globales » [...]

« Dans le même temps, les intérêts des investisseurs français et européens à l'étranger doivent être activement protégés ».

Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. p. 34-35

Des intérêts européens : faire face à la mondialisation et aux menaces globales

Menaces et sécurité globales...

« La sécurité de la France peut être mise en péril par l'action d'États ou de groupes qui se jouent des frontières et utilisent toutes les ressources de la mondialisation. Elle peut être touchée par des catastrophes naturelles ou sanitaires qui appellent des réponses à l'échelle mondiale. La sécurité de la France, comme celle de l'Europe, doit donc être pensée de façon plus globale. La stratégie de sécurité nationale embrasse aussi bien la sécurité extérieure que la sécurité intérieure, les moyens militaires comme les moyens civils, économiques ou diplomatiques. Elle doit prendre en compte tous les phénomènes, risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation. »

Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. p. 63.

... appellent la défense d'intérêts européens

« L'Union européenne est d'ores et déjà un acteur majeur de la régulation de la mondialisation. La perception qu'elle la subit sans protéger les citoyens de ses excès est prégnante mais fautive. C'est en démontrant sa capacité à répondre concrètement à ces inquiétudes qu'elle saura convaincre : elle doit définir une stratégie renouvelée d'insertion dans la mondialisation et mettre ses politiques communes au service de la défense des intérêts européens dans la compétition internationale. »

Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. p. 38

... de nature financière, économique, sociale, climatique :

« Dans ce cadre, une responsabilité particulière revient à l'Eurogroupe. Il est l'instance naturelle d'une coordination renforcée des politiques macroéconomiques au niveau de la zone Euro. Parmi les tâches qu'il devrait mieux assumer on peut citer les suivantes: [...] renforcer le poids et donc l'unité de l'action européenne dans les institutions financières internationales et au G-7 finances afin d'y défendre les intérêts européens, notamment en matière de politique de change. »

Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. p. 39

« Les nouvelles politiques (énergie, immigration, lutte contre le changement climatique) ont le mérite de se construire autour des intérêts européens dans le monde, qui font l'objet d'une conscience plus aiguë (crise des approvisionnements en gaz de l'Ukraine en 2005, effet sur tous les Etats membres des régularisations massives d'immigrants illégaux, nécessité de trouver un cadre international applicable au-delà de l'échéance du protocole de Kyoto en 2012). »

Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. p. 40

« L'Union européenne doit non seulement être une, mais aussi combiner exemplarité et défense des intérêts européens en se préoccupant en priorité de l'universalité des régimes en cause. » (concernant le climat)

Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. p. 53

Une stratégie française de promotion de l'intérêt européen :

« La France doit travailler à densifier ses relations bilatérales, tout en les inscrivant dans la perspective de son projet pour l'Union. La priorité naturelle doit aller à la relation franco-allemande, étape indispensable pour faire progresser l'Union européenne. Il importe aussi de maximiser notre effet d'entraînement en veillant à ne pas adopter une démarche exclusive, mais qui inclue nos autres partenaires, notamment : les nouveaux membres avec lesquels la France doit développer des relations confiantes et généreuses ; et le Royaume-Uni, qui détient la clé de tout progrès substantiel en matière de défense. La France doit se donner les moyens d'approfondir ses partenariats bilatéraux avec les autres membres de l'Union européenne afin de faire progresser l'identification et la promotion des intérêts européens. »

Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. p. 71

C'est en rapprochant les analyses et les intérêts européens dans le monde, en multipliant les occasions de penser et d'agir ensemble qu'on rendra possible les progrès de la politique étrangère et de la défense dans l'Union européenne. »

Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. p. 71

ANNEXE 2

UN EXEMPLE D'INITIATIVE DU PARLEMENT EUROPEEN VISANT A RENFORCER LES OUTILS DE PROMOTION ET DE SAUVEGARDE DES INTERETS EUROPEENS A TRAVERS UNE MEILLEURE COORDINATION DE L'ACTION EXTERIEURE DE L'UNION : LA RESOLUTION DU PARLEMENT EUROPEEN SUR LA DIPLOMATIE COMMUNE COMMUNAUTAIRE (2000/2006(INI)) (EXTRAITS – SOULIGNEMENT ET MISE EN GRAS AJOUTES)

Le Parlement européen,
[...]

D. considérant qu'il y a lieu de se féliciter des efforts accomplis par le comité politique, qui a adopté le 26 novembre 1999 le "programme diplomatique européen", ouvert aux diplomates nationaux et aux fonctionnaires de la Commission et du Conseil, qui vise à forger une identité européenne en matière de politique extérieure, mais qui n'a guère été mis en application et qui doit dès lors être redéfini et relancé [...].

E. considérant qu'il est nécessaire de tendre à la création d'un service diplomatique communautaire, professionnel, permanent et adapté aux nouvelles circonstances, qui contribue efficacement à la réalisation des objectifs de l'Union dans le domaine international [...].

K. considérant qu'il convient d'établir des délégations régionales, qui remplissent leur rôle à l'égard de plusieurs États voisins, lorsque cela est opportun, sous réserve que soit garantie la présence au sein de celles-ci du personnel spécialisé requis en fonction des intérêts communautaires dans la région en question, en ce qui concerne plus particulièrement les actions visant à encourager la démocratisation et le respect des droits de l'homme, qui doivent être renforcées [...].

M. considérant que cette coordination s'impose pour maintenir une cohérence entre les questions économiques (pour lesquelles la représentation extérieure incombe au premier chef à la Commission) et les questions politiques (pour lesquelles la représentation extérieure incombe aux missions des États membres et, plus spécialement, à la Présidence) et qu'elle est essentielle pour garantir la visibilité et l'efficacité de la PESC [...].

En ce qui concerne la formation des fonctionnaires communautaires appelés à s'occuper de l'activité extérieure et la contribution des services diplomatiques des États membres

1. propose qu'une École diplomatique communautaire spécifiquement consacrée à la formation professionnelle soit fondée, qui assure aux fonctionnaires communautaires chargés de l'activité extérieure, tant à la Commission (dans les délégations et aux DG "Relations extérieures") qu'au Conseil (à la DG "Relations extérieures" du Secrétariat général du Conseil et à l'Unité de planification de politique et d'alerte rapide), non seulement une préparation technique aux politiques communautaires, mais aussi une formation proprement diplomatique ainsi qu'en matière de relations internationales [...].

3. invite le Conseil et la Commission à examiner les différentes procédures qui permettraient d'établir un système efficace de passerelle entre les services extérieurs nationaux et le service communautaire, de manière à prévoir l'intégration temporaire¹ des diplomates des États membres dans le service extérieur communautaire [...].

En ce qui concerne la clarification et le renforcement du statut juridique des délégations de la Commission, de leur rôle et de leurs relations avec les institutions communautaires

5. propose, bien qu'il ait déjà exprimé antérieurement sa volonté de voir les délégations converties en ambassades de l'Union, étant donné que celle-ci n'a pas encore la personnalité juridique, et pour que les changements se fassent progressivement, que les délégations de la Commission soient transformées en délégations de la Communauté (laquelle jouit de la personnalité juridique en droit international), afin de consolider juridiquement les liens qui les unissent au Parlement européen et au Secrétariat général du Conseil, tout en leur permettant de conserver leur place dans l'organigramme de la Commission;

6. demande que les relations des délégations avec les Commissions parlementaires et les délégations interparlementaires soient gouvernées par des règles de manière à assurer une meilleure information et un meilleur contrôle politique et à permettre dans la pratique l'audition des chefs de délégation par les organes parlementaires lorsque les circonstances politiques l'exigent;

7. propose de prévoir que, avant leur entrée en fonctions, les chefs des délégations seront systématiquement entendus par la Commission des affaires étrangères du Parlement européen pour la présentation et la discussion de leur programme de travail;

8. propose que, systématiquement, la délégation de l'UE soit conjointement responsable des visites des missions officielles du Parlement européen et qu'elle soit tenue de prêter son assistance pour les visites/missions officielles individuelles des membres du Parlement européen [...] ;

11. propose que la Commission soumette à l'examen du Parlement européen une nouvelle carte de ses délégations à l'extérieur, dans le cadre de leur transformation en délégations de la Communauté, et en fonction des intérêts de celle-ci¹ dans les différents États membres;

En ce qui concerne la coordination entre les délégations et les services extérieurs des États membres

12. propose que des rapports communs soient rédigés, dans lesquels les ambassades des États membres (plus particulièrement du pays exerçant la présidence) et la délégation expriment conjointement leurs points de vue;

13. estime que la diplomatie commune communautaire doit assurer la représentation coordonnée de l'Union européenne dans les organismes internationaux tels que l'ONU, le FMI, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et autres, ainsi que dans les instances régionales d'Amérique du Sud, d'Amérique centrale, d'Afrique, etc.;

16. propose d'adopter des dispositions régissant l'éventuel regroupement des missions diplomatiques des États qui le souhaitent avec les délégations, ce qui permettrait une meilleure coordination des activités extérieures et la réduction des coûts grâce à la mise en commun des infrastructures;

17. suggère de faire en sorte que les États membres qui le souhaitent puissent utiliser dans les pays tiers où ils n'ont pas de représentation diplomatique les délégations actuelles de la Commission pour y affecter certains de leurs diplomates, qui, ainsi, non seulement contribueraient, par leur concours, à l'enrichissement de la politique extérieure communautaire, mais s'occuperaient également du maintien des relations bilatérales;

18. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution à la Commission et au Conseil.

ANNEXE 3

L'IMPLICATION DU PARLEMENT EUROPEEN LORS DE LA CRISE GEORGIENNE

(Source : 10^{ème} Rapport de la COSAC, 2^{ème} Semestre 2008)

La crise en Géorgie et la création d'une mission PESD est l'occasion d'examiner les voies par lesquelles le Parlement européen est impliqué dans la définition de la PESD.

* **Mission d'enquête** du 12 ou 17 août 2008 : réalisée par la Délégation pour les relations avec le Caucase du Sud du Parlement européen. Son but était d'observer la situation et de participer aux négociations de paix à Tbilissi.

* **Réunion Extraordinaire conjointe des commissions chargée des affaires étrangères de la sous-commission pour la sécurité et la défense et de la délégation pour les relations avec le Caucase du Sud le 20 août 2008** : échange de vue avec Jean-Pierre JOUYET, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, et Eka TKESHELASHVILI, ministre géorgien des affaires étrangères. Pour la première fois, les représentants des parlements nationaux ont été invités.

* **Conseil européen extraordinaire du 1er septembre** : présentation par le ministre français des affaires étrangères des conclusions au Parlement européen, en particulier la volonté d'envoyer des observateurs internationaux en Géorgie.

* **Discussion en séance plénière et adoption d'une résolution** (549 votes pour, 68 contre, et 61 abstentions). Le Parlement européen a demandé à la Russie de respecter ses engagements et de retirer ses troupes de Géorgie ; il soutient l'envoi d'une mission d'observation et de surveillance en Géorgie dans le cadre de la PESD.

* **Rencontre du Président du Parlement européen et des leaders des groupes politiques avec le Président français le 10 Septembre**: information de l'évolution des négociations entre l'Union Européenne, la Russie et la Géorgie ainsi que des résultats de sa visite à Moscou et à Tbilissi. Au même moment, Javier Solana intervenait à la commission des affaires étrangères sur le même thème.

* **Session extraordinaire de la commission des affaires étrangères le 16 septembre: audition de M. JOUYET** pour la présidence informant le Parlement de la décision d'envoyer en Géorgie une mission indépendante de surveillance civile, et informant de la nomination de Pierre MOREL comme représentant spécial de l'Union Européenne pour la crise en Géorgie (conclusion du Conseil des affaires étrangères des 15 et 16 septembre 2008)

La crise en Géorgie a montré la capacité du Parlement européen, grâce à ses procédures internes, à suivre en temps réel et en période de crise la prise de décision dans le domaine de la PESD.

ANNEXE 4

L'INTERET EUROPEEN A TRAVERS LES TRAITES (articles cités les plus importants, soulignement ajouté)

Extraits du traité de Maastricht :

Article B

L'Union se donne pour objectifs:

- de promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique, conformément aux dispositions du présent traité;
- d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune;
- de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union;

Article J.1

1. L'Union et ses États membres définissent et mettent en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, régie par les dispositions du présent titre et couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité.
2. Les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune sont:
 - la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union;
 - le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes; [...].
3. L'Union poursuit ces objectifs:
 - en instaurant une coopération systématique entre les États membres pour la conduite de leur politique, conformément à l'article J.2;
 - en mettant graduellement en œuvre, conformément à l'article J.3, des actions communes dans les domaines où les États membres ont des intérêts importants en commun.[...]

Article J.2

1. Les États membres s'informent mutuellement et se concertent au sein du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue d'assurer que leur influence combinée s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions. [...]

Extraits du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

L'intérêt de l'Union : entre intérêts communs et intérêt général

Article 3 (ex-article 2 TUE)

1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. [...]
5. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.

Article 13

1. L'Union dispose d'un cadre institutionnel visant à promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens, et ceux des États membres, ainsi qu'à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions. [...]

Article 17

1. La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. [...]

Article 121

1. Les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil, conformément à l'article 120.

[...]

Article 285 (ex-article 246 TCE)

La Cour des comptes assure le contrôle des comptes de l'Union.

[...] Ses membres exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union.

Article 300

4. Les membres du Comité économique et social et du Comité des régions ne sont liés par aucun mandat impératif. Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union.

Le processus institutionnel de définition et de promotion des intérêts

Article 22

1. Sur la base des principes et objectifs énumérés à l'article 21, le Conseil européen identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union.

Les décisions du Conseil européen sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union portent sur la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que sur d'autres domaines relevant de l'action extérieure de l'Union. Elles peuvent concerner les relations de l'Union avec un pays ou une région, ou avoir une approche thématique. Elles définissent leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les États membres.

Article 24

[...]

2. Dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure, l'Union conduit, définit et met en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres.

3. Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine.

Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales.

Le Conseil et le haut représentant veillent au respect de ces principes.

Article 26

1. Le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. Il adopte les décisions nécessaires.

Article 31

1. Les décisions relevant du présent chapitre sont prises par le Conseil européen et par le Conseil statuant à l'unanimité, sauf dans les cas où le présent chapitre en dispose autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue.

Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut, conformément au présent alinéa, assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position. Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent au moins un tiers des États membres réunissant au moins un tiers de la population de l'Union, la décision n'est pas adoptée.

2. Par dérogation au paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée:

- lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article 22, paragraphe 1;

[...]

Article 32

Les États membres se concertent au sein du Conseil européen et du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue de définir une approche commune. Avant d'entreprendre toute action sur la scène internationale ou de prendre tout engagement qui pourrait affecter les intérêts de l'Union, chaque État membre consulte les autres au sein du Conseil européen ou du Conseil. Les États

membres assurent, par la convergence de leurs actions, que l'Union puisse faire valoir ses intérêts et ses valeurs sur la scène internationale. Les États membres sont solidaires entre eux.

Article 34

[...]

2. Conformément à l'article 24, paragraphe 3, les États membres représentés dans des organisations internationales ou des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas tiennent ces derniers, ainsi que le haut représentant, informés de toute question présentant un intérêt commun.

Les États membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations unies se concerteront et tiendront les autres États membres ainsi que le haut représentant pleinement informés. Les États membres qui sont membres du Conseil de sécurité défendront, dans l'exercice de leurs fonctions, les positions et les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la charte des Nations unies.

Lorsque l'Union a défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de sécurité des Nations unies, les États membres qui y siègent demandent que le haut représentant soit invité à présenter la position de l'Union.

Article 42

[...]

5. Le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts. La réalisation d'une telle mission est régie par l'article 44.

Article 15

[...]

6. Le président du Conseil européen:

- a) préside et anime les travaux du Conseil européen;
- b) assure la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec le président de la Commission, et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales;
- c) œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen;
- d) présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen.

Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Le président du Conseil européen ne peut pas exercer de mandat national.

Article 18

1. Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

2. Le haut représentant conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune.

3. Le haut représentant préside le Conseil des affaires étrangères.

4. Le haut représentant est l'un des vice-présidents de la Commission. Il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. Dans l'exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le haut représentant est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission, dans la mesure où cela est compatible avec les paragraphes 2 et 3.

Article 36

Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité consulte régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune et l'informe de l'évolution de ces politiques. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Les représentants spéciaux peuvent être associés à l'information du Parlement européen.

Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du haut représentant. Il procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune.

Article 20 (ex-articles 27 A à 27 E, 40 à 40 B et 43 à 45 TUE et ex-articles 11 et 11 A TCE)

1. Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences en appliquant les dispositions appropriées des traités, dans les limites et selon les modalités prévues au présent article, ainsi qu'aux articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration. Elles sont ouvertes à tout moment à tous les États membres, conformément à l'article 328 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les intérêts de sécurité de l'Union (Titre V du TUE)

Article 21

[...]

2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin :

a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité;

[...]

3. [...]

L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet.

Article 88 (ex-article 30 TUE)

1. La mission d'Europol est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci.

Article 107

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur:

[...]

b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, [...]

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

SOURCES OFFICIELLES (communications, résolutions, rapports, études) :

Textes de référence :

Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne, 2000. Disponible en ligne : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

Stratégie Européenne de Sécurité : une Europe sûre dans un monde meilleur, 2003. Disponible en ligne : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/031208ESSIIFR-3.pdf>

Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. 2008. 137 p. Disponible en ligne : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2LIVREBLANC_DEF.pdf

Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale. 2008. 124 p. Disponible en ligne : http://www.defense.gouv.fr/content/download/120276/1053255/version/1/file/LB_tome1_partie1%5B1%5D.pdf

SOLANA, Javier. *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité - Assurer la sécurité dans un monde en mutation*. Document 17104/0810. décembre 2008. Disponible en ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/esdp/104681.pdf

The National Security Strategy of the United Kingdom. 2008. Disponible en ligne : http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf

Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht), 1992.

Disponible en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/index.htm>

Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (Traité de Lisbonne), 2008.

Disponible en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/index.htm>

Institutions, agences ou conférences européennes :

ASSEMBLEE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE, Rapport présenté au nom de la Commission politique par Daniel DUCARME. *La révision de la Stratégie européenne de sécurité – Réponse au rapport annuel du Conseil*. Document A/2000. Paris, 3 juin 2008.

ASSEMBLEE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE. Compte rendu de la Conférence sur « Les choix stratégiques pour la sécurité et la défense de l'Europe ». 5 mai 2008. Disponible en ligne :

<http://www.assembly-weu.org/fr/documents/colloques/docs/2008/Paris.pdf?PHPSESSID=f3137d60>

COMMISSION EUROPEENNE. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – *Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens*. Bruxelles. COM (2009) 262. Disponible en ligne :

http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Asile%20et%20immigration/Programme%20de%20Stockholm_12_06_09_FR.pdf

COMMISSION EUROPEENNE. *L'intérêt européen : Réussir le défi de la mondialisation*. COM(2007) 581, 3 octobre 2007. Disponible en ligne :

http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2007_581_fr.pdf

COMMISSION EUROPEENNE. *5^{ème} rapport sur la citoyenneté de l'Union (1^{er} mai 2004 – 30 juin 2007)*. Bruxelles. 15 février 2008. COM (2008) 85 final. 11 p. Disponible en ligne :

http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/5th_citizenship/docs/com_2008_85_en.pdf

COMMISSION EUROPEENNE, *Registre des Représentants d'intérêts*. Disponible en ligne : <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regin/consultation/statistics.do>

COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES DU PARLEMENT EUROPEEN, Rapporteur: Alexander Stubb. *Projet de Rapport sur la définition d'un cadre régissant les activités des groupes d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne* (2007/2115(INI)). 12 février 2008. Disponible en ligne :

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/707/707844/707844fr.pdf

COSAC. *Dixième rapport semestriel : Evolution des procédures et pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire*. Paris, novembre 2008

DE VASCONCELOS, Alvaro (éd.). *What ambitions for European defence in 2020*. Paris : Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne. 2009. 175 p. Disponible en ligne : http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf

PARLEMENT EUROPEEN. *Résolution du Parlement européen du 19 février 2009 sur la stratégie européenne de sécurité et la PESD (2008/2202(INI))*. Disponible en ligne : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0075+0+DOC+XML+V0//FR>.

PARLEMENT EUROPEEN. *Résolution du Parlement européen sur la diplomatie commune communautaire (2000/2006(INI))*. Disponible en ligne :

http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&SDOCTA=4&TXTLST=1&TPV=DEF&POS=1&Type_Doc=RESOL&DATE=050900&DATEF=000905&TYPEF=A5&PrgPrev=TYPEF@A5%7CPRG@QUERY%7CAPP@PV2%7CFILE@BIBLIO00%7CNUMERO@191%7CYEAR@00%7CPLAGE@1&LANGUE=FR

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne. *The European Security Strategy 2003-2008 : building on common interests*. Rapport n°5, février 2009. 80 p.

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne. *European defence : A proposal for a White Paper*. Paris: Institute for Security Studies. Mai 2004. 136 p.

Institutions françaises :

ASSEMBLÉE NATIONALE, Commission des Affaires Etrangères. *Rapport d'information sur l'influence européenne au sein du système international*. N°1241. 12 novembre 2008. Disponible en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1242.asp>

ASSEMBLÉE NATIONALE, Commission des Affaires Etrangères. *Avis fait au nom de la Commission des Affaires Etrangères sur le projet de loi (n°1216) relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense*. n°1558. 31 mars 2009. Disponible en ligne : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1558.asp#P281_83206

ASSEMBLÉE NATIONALE, Commission de la Défense Nationales et des Forces Armées. *Audition de M. Nick Witney, directeur de l'agence européenne de défense (AED)*. Compte-rendu n°39, mardi 31 mai 2005. Disponible en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cr-cdef/04-05/c0405039.asp>

ASSEMBLÉE NATIONALE, Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées. *Rapport d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008*. n°1378. 14 janvier 2009. Disponible en ligne : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1378.asp#P2058_164909

CONSEIL GENERAL DE L'ARMEMENT. *Rapport de CARDOT, Patrice. Nouveaux Fondements pour la sécurité européenne*. 2007. 2 parties, 4 tomes.

CONSEIL GENERAL DE L'ARMEMENT. *Rapport de CARDOT, Patrice. La sécurité dans le Traité de Lisbonne*. 2008. 3 tomes.

LAMASSOURE, Alain. *Rapport au Président de la République : le citoyen et l'application du droit communautaire*. 8 juin 2008. Disponible en ligne :

http://www.toutleurope.fr/fileadmin/CIEV2/entretiens/Rapport_definitif_8_juin_2008.pdf

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE. *Discours prononcé lors de la présentation du SNLE « Le Terrible »*. Cherbourg, le 21 mars 2008. Disponible en ligne :

http://www-dam.cea.fr/statique/accueil/docs/discours_de_Cherbourg_fr.pdf

VEDRINE, Hubert. *Rapport au Président de la République : la France dans la mondialisation*. Disponible en ligne : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000535/0000.pdf>

Sites institutionnels :

Commission européenne : http://ec.europa.eu/index_fr.htm

COSAC : <http://www.cosac.eu/fr>

Délégation de la Commission européenne en Géorgie:

http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/eu_and_georgia/bilateral_relations.html.

Parlement européen : http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_fr.htm

Portail de l'Union européenne : http://europa.eu/index_fr.htm

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne : <http://www.rpfrance.org/sec/default.asp>

Confédération Européenne des Syndicats : www.etuc.org

SITES SPECIALISES D'INFORMATION, DE DOCUMENTATION, D'ANALYSE :

Euractiv.fr : <http://www.euractiv.fr/>

European Navigator : <http://www.ena.lu> (nombreux entretiens d'acteurs politiques)

Regards Citoyens : <http://www.regards-citoyens.com/>

Toute l'Europe : <http://www.touteurope.fr/>

Afrique Centrale : <http://www.afriquecentrale.info>

AUTRES SOURCES :

DAUL, Joseph. « L'intérêt européen : réussir le défi de la mondialisation » discours tenu devant le Parlement européen, 14 novembre 2007. Disponible en ligne :

http://president.eppgroup.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=186&Itemid=14

DESPORTES, Vincent. Les Armées entre « technologisme et « juste technologie ». Résumé de l'Article sur le blog : <http://secretdefense.blogs.liberation.fr/defense/2009/07/desportes.html> (consultation le 1er août 2009)

GIULIANI, Jean-Dominique. *L'Union européenne face à la guerre russo-géorgienne*. Article publié en ligne le 1er août 2008 : http://www.jd-giuliani.eu/fr/article/cat-3/102_LUnion-europeenne-face-a-la-guerre-russo-georgienne.html (consultation le 3 août 2009).

HERZOG, Philippe. L'intérêt européen n'est pas la simple projection de l'intérêt national. Article publié en ligne sur EurActiv.fr le 8 décembre 2008 : <http://www.euractiv.fr/marche-interieur-entreprises/interview/interet-europeen-est-simple-projection-interet-national-001247> (consultation le 10 décembre 2008)

MONNET, Jean., *Mémoires*. 2e éd. Paris : Fayard/Livre de Poche, (1976), 2007.

MOSCOVICI, Pierre. *Europe et déficit démocratique*. Conférence du jeune Barreau de Bruxelles, 23 juin 2009.

MOSCOVICI, Pierre. *Le Traité de Lisbonne et la révision constitutionnelle de juillet 2008: le nouveau rôle du parlement français en matière de politique européenne*. Discours prononcé lors de la 9^{ème} session de l'Institut diplomatique :, 8 avril 2009.

MOSCOVICI, Pierre. Les fonctions de parlementaire européen et de parlementaire national. *Les Petites Affiches*, numéro spécial 30 ans.

SECURITY AND DEFENCE AGENDA. *Compte-rendu de la conférence mensuelle du 16 février 2009*. Disponible en ligne :

<http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/2009/Publications/Report%20security%20strategy%20reviews.pdf>

STUBB, Alex. Interview réalisée par BFM sur le lobbying au parlement européen. Disponible en ligne : http://www.dailymotion.com/video/x3mwvz_20071201bfmtveuropehebdo_politics.

« When Europe's Commissioners represent their countries », *The Economist*, 22 novembre 2007.

BIBLIOGRAPHIE :

ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. 8^{ème} édition (1984) . Paris : Calmann-Lévy, 1962., 794 p.

BAGAYOKO-PENONE, Niagalé. L'eupéanisation des militaires français : socialisation institutionnelle et culture stratégique. *Revue Française de Science Politique*. Paris : Presses de Sciences Po, janvier 2006, n° 56.

BATTISTELLA, Dario. L'intérêt national : une notion, trois discours. In CHARILLON, Frédéric (dir.). *Politique étrangère : nouveaux regards*. Paris : Presses de Sciences Po, 2002. p. 139-166.

BECKER, Jeffrey J. Asserting EU Cohesion : Common Foreign and Security Policy and the Relaunch of Europe, *European Security*, 1998 (Hiver), vol. 7, n°4, p.12-32.

BEHRENS, Kai & CLOUET, Louis-Marie. EADS : une normalisation européenne, entre intérêts nationaux et mondialisation. IFRI, CERFA. *Visions franco-allemandes*. n°14, juillet 2009. 34 p. Disponible en ligne: http://www.ifri.org/files/Cerfa/Visions_14_Behrens_Clouet.pdf (dernière consultation 4 août 2009)

- BOUCHER, Stephen. L'Europe et ses *think tanks* : un potentiel inaccompli – une analyse des *think tanks* spécialistes de l'Europe au sein de l'Union européenne élargie. Notre Europe : *Etudes et recherches*, n°35. Disponible en ligne : http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/etude35-fr_01.pdf
- BUFFOTOT Patrice, KLEIN Jean, VILBOUX Nicole (dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense : défis et opportunités*. Paris : Economica, CRIS, 2003.
- CAO-HUY, Thuan. Intérêt national et politique internationale, *Actualité de la question nationale*. Presses Universitaires de France, 1980. p. 133-187.
- CASARINI, Nicola & MUSU, Constanza (ed.). *European Foreign Policy in an evolving International System : The Road Towards Convergence*. Basingstoke - New-York : Palgrave, 2007, 260 p.
- CLINTON, David W. *The Two Faces of the National Interest*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1994, 278 p.
- DESCHAUX-BEAUME, Delphine. La défense à l'épreuve du changement d'échelle : l'exemple de la construction d'une politique européenne de défense, in Alain FAURE, Pierre MULLER, Jean-Philippe LERESCHE, Stéphane NARATH (dir.), *L'action publique à l'épreuve des changements d'échelles*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 207-216.
- DUMOULIN, André, MATHIEU, Raphaël, SARLET, Gordon. *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : de l'opérateur à l'identitaire*. Bruxelles : Bruylant. 2003. 938 p.
- DUMOULIN, André & PASCALON, Pierre. *Quelle politique de sécurité et de défense pour l'Europe ?* Paris : L'Harmattan. 2009. 465 p.
- DURAND, Marie-Françoise & DE VASCONCELOS, Alvaro (dir.), *La PESC : ouvrir l'Europe au monde*. Paris : Presses de Sciences Po. 1998. 341 p.
- FABRINI, Sergio et PIATTONI Simona (dir.). *Italy in the European Union. Redefining National Interest in a Compound Polity*. Lanham: Rowmann & Littlefield Publishers Inc., 2008, 292 p.
- FRANKEL, JOSEPH. *National Interest*. London: Pall Mall, 1970, 173 p.
- GEORGAKAKIS, Didier & de LASSALLE, Marine. *L'eupéanisation des carrières politico-administratives. Une analyse comparée des trajectoires professionnelles des directeurs généraux de la Commission*. Université Robert Schuman. 15 p. Disponible en ligne : <http://www.unige.ch/ses/socio/pdrs/programme/20062007/morat/articlegeorgakakis.pdf> (20 juillet 2009)
- GEORGE A. KEOHANE R. « The Concept of National Interest. Uses and Limitations », in GEORGE Alexander (ed.), *Presidential Decisionmaking in Foreign policy*, Bulder (col.), Westview, 1980, p. 217-238. HOFFMANN, Stanley. Reflection on the Nation-State in Western Europe Today. *Journal of Common Market Studies*, n°21, 1982, p. 21-37.
- GROUPE VENUSBERG. *Beyond 2010 : European Grand Strategy in a Global Age*. Gütersloh : Bertelsmann Stiftung, juillet 2007. 72 p. Disponible en ligne : <http://www.frstrategie.org/barreCompetences/securiteEuropeenne/doc/Venusberg.pdf>
- HAAS, Ernst. *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958, 552 p.
- HABERMAS, Jürgen. Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Furture of Europe. *Praxis International*. Avril 1992, vol. 12, n° 1. p. 1-19.
- HERZOG, Philippe (dir.). *A la recherche de l'intérêt européen*. Paris : Editions Le Manuscrit. 2008. 418 p.
- HILL, Christopher & SMITH, Michael, *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, 469 p.
- HOFFMANN, Stanley. *The European Sisyphus: Essays on Europe 1964-1994*. Boulder-Oxford-San Francisco : Westview Press, 1995, 326 p.
- HOFFMANN, Stanley. Reflections on the Nation-State in Western Europe Today. *Journal of Common Market Studies*. Septembre 1982, vol. 21, p. 21-38.
- JULIEN-LAFERRIERE, François. La communautarisation de la politique migratoire. *Migrations Société*, vol. 20, n°116, p. 59-71
- KAUTSKY, John H. The National Interest: The Entomologist and the Beetle. *Midwest Journal of Political Science*, mai 1966, n°2, vol. 11, p. 222-231.

- KELSTRUP, Morten & WILLIAMS, Michael C. *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Powers Security and Community*. London and New-York : Routledge, 2000, 368 p.
- KRATOCHWIL, Friedrich. On the Notion of « Interest » in International Relations. *International Relations*, hiver 1982, vol. 36, n°1, p. 1-30.
- LAÏDI, Zaki. *La norme sans la Force : l'énigme de la puissance européenne*. (2^{ème} édition). Paris : Presses de Sciences Po. 2008. 291 p.
- LAVALLEE, Chantal (dir.). L'Europe de la défense : acteurs, enjeux et processus. *Les Champs de Mars*. Janvier 2008, n°19. 139 p.
- LINDBERG, Léon N. *La Communauté européenne en tant que système politique : notes pour la construction d'un modèle*. Bruxelles : Service de Presse et d'Information des Communautés européennes, 1966, 68 p.
- LEQUESNE, Christian, Comment penser l'Union Européenne, in SMOUTS Marie-Claude (dir.) *Les nouvelles relations internationales : pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences Po. 1998. 409p.
- LEQUESNE, Christian. *L'Union européenne : du terrain à la théorie*. CNRS : Actes du séminaire « l'Identité Européenne en Questions », 1999, 85 p.
- MAGNETTE, Paul. *Le régime politique de l'Union européenne*. (2^{ème} Edition). Paris : Presses de Sciences Po. 2006. 310p.
- MASSON, Hélène. *Le JSF/F-35 en Europe : le prix du pragmatisme*. Paris : Fondation pour la Recherche Stratégique. 2006. 20 p. Disponible en ligne : <http://www.frstrategie.org/barreCompetences/DEFind/articlejsf-hm.pdf>
- MASSON, Hélène. *Quel marché de défense européen : ou l'heure des choix pour les Etats membres de l'UE producteurs d'armement*. Notes de la FRS. 17 mai 2006. Disponible en ligne : <http://www.frstrategie.org/barreCompetences/DEFind/20060517.pdf>
- MERAND, Frédéric. L'Europe des diplomates, l'Alliance des militaires. La PESD comme enjeu de luttes symboliques. *Champs de Mars*. Janvier 2008, n°19. p. 55-72.
- MITRANY, David. *A working peace system*. Chicago : Quadrangle Books, 1966, 221 p.
- MORGENTHAU, Hans J. *In defense of the national interest : a critical examination of American foreign policy*. New York: Knopf, 1951, 283 p.
- MORGENTHAU, Hans J. *Politics among Nations : the Struggle for Power and Peace*, 4^{ème} édition. New-York: Alfred A. KNOFF, 1967, 615 p.
- MORGENTHAU, Hans J. The Yardstick of National Interest. *Annals of the American Academy of political and Social Science*, novembre 1954, vol. 296, p. 77-84.
- NINCIC, Miroslav. The National Interest and its Interpretation. *The review of politics*, hiver 1999, vol. 61, n°1, p. 29-55.
- NOTRE EUROPE (Collectif). *Reconnaître ce qui nous lie : l'identité européenne – la question de l'identité européenne dans la construction de l'Union*. Notre Europe : Etudes & Recherches. Janvier 2006. 122 p. Disponible en ligne : http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud48_05.pdf
- PATTEN, Christopher. De l'intérêt national : regards sur l'Europe et les Etats-Unis, *Commentaire*, automne 2002, n° 99, p. 557-564
- PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union Européenne*. Paris : Presses de Sciences Po, 2006, 272 p.
- ROSENAU, James. National Interest, in SILLS David, *International Encyclopédia of the Social Sciences*, vol. 11, New York: Macmillan Compagny and Free Press, 1968. p. 34-40.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social*. Paris: Editions de Seuil. 1977. 313 p.
- SANDHOLTZ, Wayne & ZYSMAN, John. 1992: Recasting the European bargain. *World Politics*. Octobre 1982, vol. 42, n°1, p. 95-128.
- SMITH, Michael E. *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, 281 p.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*, New-York: MacGrowHill, 1979.
- WELDES, Jutta. Constructing National Interests. *European Journal of International Relations*, 1996, vol. 2, p. 275-318.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it. The social construction of power politics. *International Organization*, printemps 1992, vol. 46, n°2, p. 391-425.

WHITE, Brian. Expliquer la défense européenne: un défi pour les analyses théoriques (traduit par Bastien NIVET). *Revue internationale et stratégique*, 2002/4, n°48, p. 89-97.