

L'UE et le monde: de Mme Ashton à Mme Mogherini

L'UE a une nouvelle Haute représentante depuis 100 jours: l'Italienne Federica Mogherini succède à Catherine Ashton. La politique agressive de la Russie et l'instabilité à la frontière sud de l'Europe sont une chance pour Mme Mogherini de mieux exploiter des pouvoirs de son poste. Mais la politique étrangère de l'UE reste du ressort des Etats-nations.

Par Christian Nünlist

2014 a été une année difficile pour la politique étrangère de l'Union européenne (UE). L'annexion de la péninsule de Crimée par la Russie et la guerre civile en Ukraine ont d'une part remis en question les règles du jeu en Europe, établies depuis 1975. Des combattants djihadistes européens de retour de Syrie ont préoccupé d'autre part les services de renseignements occidentaux et ont accru le risque d'actes terroristes à motivation islamiste dans l'UE. La politique de puissance et la façon de penser en sphères d'intérêt sont redevenues plus importantes et une stratégie européenne plus cohérente semble nécessaire en réaction au révisionnisme russe et au défi posé par l'«Etat islamique» (EI) – alors que les risques économiques accaparaient l'attention auparavant.

Le passage de témoin de Catherine Ashton, la Haute représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, à Federica Mogherini en novembre 2014 donne l'occasion de revaloriser le parent pauvre de l'intégration européenne négligé jusqu'ici. Les défis dans le voisinage de l'Europe donnent l'occasion de prendre un nouveau départ.

En 2010, Mme Ashton a dû, dans un premier temps, consacrer beaucoup de temps et d'énergie à la mise en place du nouveau Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Une politique étrangère commune de l'UE était de plus considérée



Le 30 Août 2014, Mme Catherine Ashton (à droite) et son successeur Mme Federica Mogherini se sont prêtées aux questions de la presse à la fin d'une réunion des ministres de l'UE à Milan. *Reuters*

comme un luxe face à la crise financière. En 2015, le SEAE est bien rôdé et établi – et le poste de Haute représentante a gagné en respectabilité grâce aux succès diplomatiques dans les Balkans et dans le contentieux nucléaire iranien. La qualité de la politique étrangère de l'UE est autre en 2015 qu'en 2009: elle présente depuis, grâce aux innovations institutionnelles du traité de Lisbonne, davantage de continuité, de cohérence, de professionnalisme. Une politique étrangère commune serait en outre populaire: selon les sondages, 75 pour cent

des citoyens d'UE souhaitent que l'UE joue un rôle important dans le monde.

Des raisons structurelles font cependant douter que la politique étrangère institutionnelle de l'UE puisse effectivement être fondamentalement revalorisée sous Mme Mogherini. Il s'est en effet aussi avéré dans les crises libyenne, syrienne ou ukrainienne que Berlin, Paris et Londres continuent à donner le ton et que les points de vue nationaux divergents entraînent souvent une cacophonie discordante au lieu d'une ligne

européenne commune. La politique étrangère reste du ressort des Etats-membres individuels, et ce justement en cas de crise.

Pour la Suisse, le passage de Mme Ashton à Mme Mogherini revêt une importance concrète. Le SEAE est responsable des négociations avec la Suisse concernant le nouvel ordre des relations avec l'UE. La nouvelle situation de départ est pour la politique étrangère suisse une occasion de se demander si les activités suisses dans le voisinage de l'Europe devenu instable doivent se faire en coopération avec l'UE ou en solitaire.

Javier Solana, «M. Europe»

La vision de Jean Monnet d'une politique étrangère commune est restée un sujet tabou au cours des décennies qui ont suivi le naufrage de la Communauté européenne de défense (1954). Le principe de consultation régulière n'a été institutionnalisé que dans les années 1970 dans la Coopération

La politique étrangère reste du ressort des Etats-membres individuels, et ce justement en cas de crise.

politique européenne (CPE). Mais la politique étrangère est restée entre les mains des Etats-nations même dans la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) après Maastricht (1993).

Le traité d'Amsterdam (1997) a créé le poste de Haut représentant de l'UE pour la Politique étrangère et de sécurité commune. Pour la première fois dans son histoire, la politique étrangère de l'UE avait dorénavant un visage. Avant l'impression de débâcle européenne dans la guerre du Kosovo, l'ancien Secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, est devenu le premier «M. Europe». Le numéro de téléphone de l'Europe dont s'enquerrait Henry Kissinger a été activé en octobre 1999.

Pendant la «décennie Solana» (1999–2009), l'UE est devenue un acteur plus important sur la scène mondiale, en partie grâce à de nombreuses missions civiles et militaires à l'étranger. Grâce à Solana, l'UE a parlé d'une seule voix dans le processus de paix au Proche-Orient et dans le contentieux nucléaire iranien et a eu un effet stabilisant sur les Balkans. M. Solana a aussi ébauché en 2003 la première «Stratégie européenne de sécurité» (SES) commune. Mais il n'était pas «ministre des Affaires étrangères de l'UE»; son mandat ne prévoyait que des

prestations pour le Conseil européen (dont la présidence changeait tous les six mois) et la Commission. L'ancien Commissaire européen aux relations extérieures, Chris Patten, disposait de 6 400 fonctionnaires et d'un budget bien plus important que celui de M. Solana. Le Commissaire européen aux relations extérieures représentait la Commission vers l'extérieur depuis 1958 et il était responsable pour la politique européenne de voisinage de 2004 à 2009.

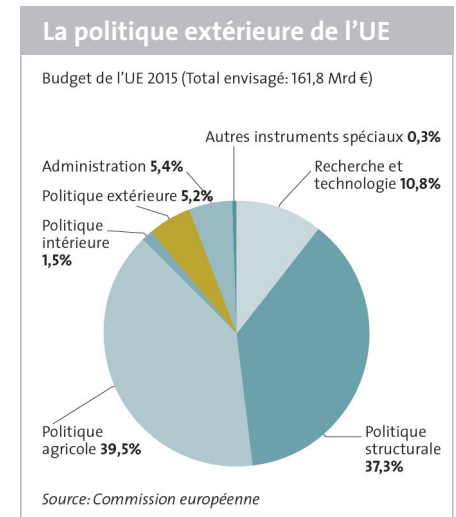
Les postes de Haut représentant et de Commissaire européen aux relations extérieures ont été fusionnés dans le traité réformateur de Lisbonne (2009). Le nouveau poste a été intitulé «Haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité» et non, comme prévu, «ministre des Affaires étrangères de l'UE». Les structures doubles qui existaient jusqu'alors ont disparu quand la Haute représentante a repris les activités du Commissaire aux relations extérieures.

Mme Ashton a en outre présidé les réunions des ministres des Affaires étrangères et de la Défense. En tant que vice-présidente de la Commission, elle devait en même temps garantir la cohérence en politique étrangère grâce à ces «deux chapeaux». Elle représentait de plus le point de vue de l'UE dans les organisations internationales et aux conférences internationales.

Les pouvoirs du poste ont donc été nettement renforcés. C'est peut-être aussi pour cela que les Etats-membres de l'UE sont tombés d'accord en 2009 avec Mme Ashton et en 2014 avec Mme Mogherini sur des personnalités moins profilées que M. Solana. Ils ont ignoré des candidats comme Joschka Fischer, Radoslaw Sikorski ou Carl Bildt. Mais un bilan réaliste du mandat de Mme Ashton montre aussi clairement, à côté des progrès, les difficultés structurelles du poste. L'UE est aujourd'hui encore très loin d'une politique étrangère commune.

Bilan de Mme Ashton, 2009–2014

Catherine Ashton passait pour une Haute responsable peu visible, redoutant les risques et faible. La phase de mise en place du SEAE et le conflit de compétences avec la Commission européenne sous José Manuel Barroso ont marqué sa première année de mandat. Aucune grande crise internationale n'a accaparé son attention en 2010. Le plus grand problème de l'UE était la crise de l'endettement, qui était du ressort du président du Conseil, Herman van



Rompuy, et qu'avaient abordée en premier lieu la chancelière allemande Angela Merkel et le président français Nicolas Sarkozy. Une politique étrangère commune pour cette raison n'était pas une priorité dans l'UE. La crise économique a réclamé l'attention totale non seulement des gouvernements nationaux mais aussi du président du Conseil, M. van Rompuy, et du président de la Commission, M. Barroso. Mme Ashton n'a pas réussi à exploiter de tout le potentiel de son poste en fait puissant.

Mme Ashton et son nouveau SEAE ont tout d'abord joué un rôle très utile dans la crise libyenne de 2011. Mme Ashton a préparé les sanctions de l'UE qui ont pu être mises en vigueur deux jours après la résolution de sécurité de l'ONU 1970 et renforcées plusieurs fois ensuite. La politique de voisinage a été adaptée à la situation révolutionnaire en Afrique du Nord en mai 2011 par une nouvelle stratégie et l'aide humanitaire considérable de l'UE est arrivée rapidement. Mais les avis des Etats de l'UE différaient sur les questions d'une intervention militaire occidentale en Libye, de la reconnaissance de l'opposition libyenne et de la maîtrise des flux migratoires. Paris et Rome ont en particulier pris les devants sans consulter l'UE, si bien que Mme Ashton n'a pas pu parler d'une seule voix pour l'UE à ce sujet. L'abstention de Berlin lors du vote du Conseil de sécurité de l'ONU sur une intervention militaire en Libye le 18 mars 2011 a aussi affaibli la cohérence de la politique étrangère de l'UE. Le choc externe des révoltes arabes n'a donc pas entraîné, comme la guerre du Kosovo ou d'Irak, une poussée d'intégration dans la politique étrangère commune.

Mme Ashton comprenait généralement son rôle davantage comme administratrice et coordinatrice que comme penseuse stratégique. Elle a fêté ses plus grands succès tard dans son mandat quinquennal, avec le rapprochement diplomatique de la Serbie et du Kosovo en avril 2013 et l'accord provisoire de Genève sur le contentieux nucléaire iranien en novembre 2013. Mme Ashton et le SEAE ont aussi joué un rôle important dans la préparation des sanctions de l'UE contre la Russie en 2014. Il s'est cependant avéré à maintes reprises lors de crises internationales inattendues (Libye, Syrie, Ukraine) que les Etats-membres considéraient la politique étrangère comme un domaine national, poursuivant tout d'abord des intérêts propres et fixant des priorités différentes. La Haute représentante de l'UE ne peut agir que dans les domaines où il y a consensus entre les capitales. La crise économique étant devenue une priorité, les capitales voulaient aussi garder la situation en main dans la lutte géostratégique avec Moscou. Les fils de la gestion internationale de la crise ukrainienne convergeaient chez Mme Merkel à Berlin et non pas chez Mme Ashton à Bruxelles.

Mme Ashton a évalué elle-même l'évolution de son mandat et du nouveau SEAE en juin 2013. Elle a résumé dans un rapport les forces et les faiblesses du SEAE et recommandé des améliorations, surtout des relations avec la Commission. Sa critique n'a cependant suscité qu'un intérêt limité dans les capitales; trois ans après le lancement du SEAE, les discussions de 2010 ne devaient pas être ressassées. Les changements à court terme suggérés par Mme Ashton, dont le renforcement des capacités de planification stratégique, ont été adoptés par le Conseil de l'UE fin 2013. Ses idées pour des réformes à moyen terme ont cependant été reportées, comme par exemple le dégraissage des structures de gestion et l'importante question de la représentation, étant donné que la Haute représentante ne peut pas être simultanément présente aux séances de la Commission à Bruxelles et aux conférences à l'étranger. Le successeur de Mme Ashton doit présenter un nouveau rapport sur le SEAE en 2015.

Cohérence Interne

La nomination de la ministre italienne des Affaires étrangères Federica Mogherini au poste de Haute représentante de l'UE en août 2014 ressemblait à l'élection de Mme Ashton cinq ans plus tôt. Le facteur de la représentation proportionnelle a de nou-

La Suisse et la politique extérieure de l'UE

Le changement à la tête de la diplomatie de l'UE est également important pour la Suisse. L'équilibre des relations bilatérales avec l'UE est devenu plus difficile après l'adoption de l'**initiative «Contre l'immigration de masse»** du 9 février 2014. L'UE avait déjà exigé auparavant un accord cadre institutionnel. Avec la remise en question de la libre circulation des personnes par l'électorat, la situation de départ s'est compliquée pour Berne. Un rapport routinier de l'UE sur l'état des relations avec la Suisse l'a montré récemment: Bruxelles associe non seulement la libre circulation des personnes aux accords bilatéraux I, mais estime aussi touchés la participation à Schengen et Dublin ainsi que des éléments des accords bilatéraux II (recherche, Erasmus, médias). Le diplomate en chef de Mme Mogherini, **Maciej Popowski**, et le Swiss Desk du SEAE sous **Gianluca Grippa** sont responsables des négociations depuis le 1er novembre 2014. Les négociations portent en principe sur des intérêts, de sorte que le fait que Mme Mogherini soit une «voisine» et que le président de la Commission, M. Juncker, ait la réputation d'être un «ami de la Suisse» n'a aucune importance.

Les relations avec l'UE sont prioritaires pour la politique étrangère suisse – elles sont définies comme l'une des quatre priorités dans la Stratégie de politique étrangère 2012-2015. Les régions où la politique de paix suisse est particulièrement active, dont les **Balkans occidentaux, le Caucase du Sud et l'Afrique du Nord**, se recoupent avec la politique de voisinage de l'UE. Mais la politique étrangère suisse est autonome. Elle complète pour une part la politique de l'UE côte à côte mais la concurrence d'autre part. Dans la crise ukrainienne, la Suisse a, en raison de sa présidence à l'OSCE, pu, en qualité de pays neutre, fournir des services de médiation utiles et des contributions constructives à la désescalade. La Suisse s'est simultanément distancée de la ligne de l'UE par son attitude autonome par rapport à la question des sanctions économiques contre la Russie. Le conflit géostratégique entre l'UE et la Russie pose un dilemme à la politique étrangère suisse: la Suisse se sent d'une part clairement liée aux **valeurs occidentales** telles qu'elles garantissent la paix et la stabilité en Europe depuis Helsinki en 1975 et dépend, en tant que petit Etat neutre qui ne peut pas mener de politique de puissance, de l'Etat de droit et du respect des principes et normes internationaux. Elle a d'autre part, n'étant ni membre de l'UE ni de l'OTAN, un **partenariat stratégique** avec la Russie depuis 2005, même si certains éléments ont été suspendus provisoirement après l'annexion de la Crimée.

C'est pourquoi l'aggravation du conflit dans l'est de l'Ukraine début 2015 grève davantage encore les relations bilatérales difficiles entre la Suisse et l'UE. La Suisse essaiera certes de continuer à servir de médiateur dans le conflit entre l'Occident et la Russie, dans le cadre de l'OSCE et avec ses **bons services traditionnels**. Mais l'UE exigera de la Suisse de plus en plus de solidarité pour les **valeurs européennes** et les bases de la sécurité européenne depuis 1975 que ne respecte plus la Russie. Le voisinage de l'Europe devenu plus houleux offre à la politique étrangère helvétique une chance de s'engager, activement et en concertation avec l'UE, en faveur de la paix et de la stabilité dans la zone-tampon à l'est et au sud de l'UE.

veau joué un rôle; le trio dirigeant de l'UE, avec le président de la Commission Jean-Claude Juncker et le président du Conseil Donald Tusk, a été délibérément équilibré avec la socio-démocrate italienne. Les critiques qui avaient souhaité un «Solana 2.0»

Le numéro de téléphone de l'Europe dont s'enquerrait Kissinger a été activé en 1999.

se sont moqués de son prétendu manque d'expérience. Mais on peut partir du principe qu'une ministre des Affaires étrangères d'un pays du G7 possède une compétence et une expérience suffisantes pour le poste européen.

Mme Mogherini a présenté en automne 2014 sa vision et son agenda pour les cinq prochaines années devant le Parlement de l'UE. Elle a fait comprendre – comme Mme Ashton – qu'elle ne mènera pas une «29^e politique étrangère» mais mettra en

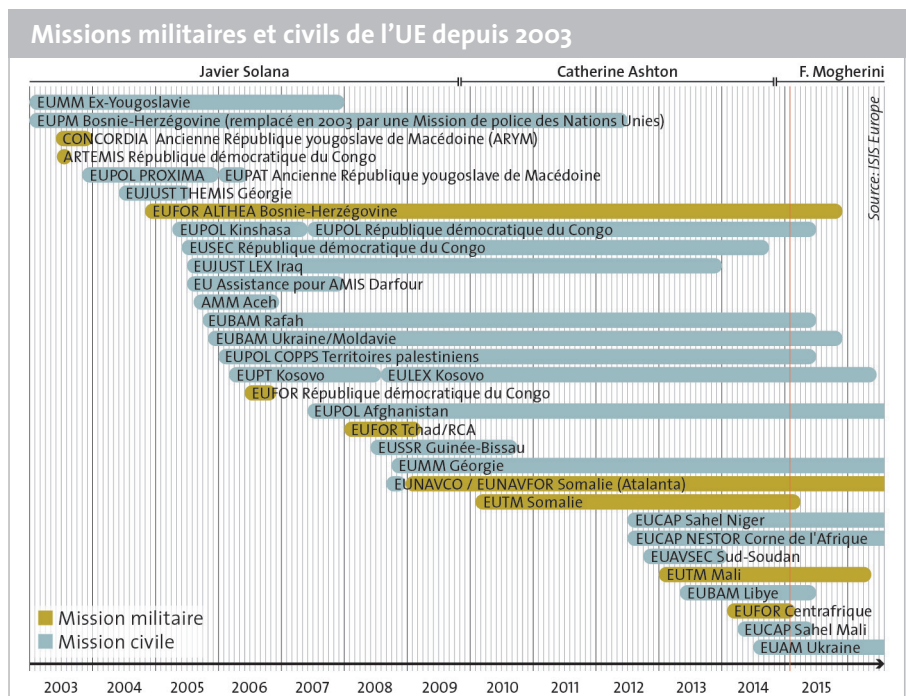
valeur en tant que coordinatrice le poids concentré des 28 politiques étrangères nationales et souhaite créer ainsi une plus-value. Mme Mogherini a promu une vision à long terme, une nouvelle «Grand Strategy» à laquelle on peut faire référence concrètement en cas de conflit. Pour améliorer la coopération entre le SEAE, la Commission, le Conseil et le Parlement, elle a emmenagé le 1^{er} novembre 2014 avec son cabinet dans l'immeuble Berlaymont où travaille la Commission, au lieu d'œuvrer comme Mme Ashton au quartier général du SEAE. Elle a signalé par ce geste symbolique qu'elle souhaitait nettement renforcer le rôle de vice-présidente de son poste, négligé par Mme Ashton. Elle a impliqué d'emblée davantage la Commission entre autres dans la préparation de la réunion des ministres. Un dossier thématique sur les relations entre l'UE et la Russie a ainsi vu le jour avant la réunion de décembre des ministres des Affaires étrangères. Mme Mogherini a aussi mené des séances d'évaluation de politique étrangère détaillées au collège des Commissaires.

Le nouveau président de la Commission, M. Juncker, a affirmé dans ses directives politiques vouloir donner à la Haute représentante une plus grande latitude que son prédécesseur. Mme Mogherini dirige un nouveau groupe de commissaires sur l'action extérieure où se rencontrent régulièrement les Commissaires à la politique de voisinage et à l'élargissement, au commerce, à la coopération internationale et au développement ainsi qu'à l'aide humanitaire et à la gestion des crises. Les réformes de la Commission Juncker montrent que l'on a reconnu à Bruxelles que les défis dans le voisinage de l'Europe exigeaient une meilleure coordination de la politique étrangère. Les décisions sont cependant prises comme avant au Conseil de l'UE où les questions de politique étrangère nécessitent l'unanimité des États-membres.

Voisinage de l'Europe

Alors que Mme Ashton a d'abord dû, comme mentionné plus haut, mettre en place le SEAE, Mme Mogherini peut quant à elle se concentrer d'emblée, à côté de la coordination interne à Bruxelles, sur la représentation de l'UE à l'extérieur, y compris la gestion des crises. En 2015, la politique étrangère de l'UE fait face à deux grands défis: *premièrement*, la crise ukrainienne et la politique étrangère agressive de la Russie exigent une politique commune. *Deuxièmement*, il faut aussi revoir la politique de voisinage vis-à-vis du sud. On a reproché à Mme Mogherini dans le processus de nomination une attitude trop conciliante vis-à-vis de Moscou. L'Italienne a précisé que la Russie n'était plus un partenaire actuellement. Elle a cependant déjà concrétisé en décembre 2014, dans un papier stratégique sur la Russie, interne mais transmis à la presse, des premières propositions pour des relations de nouveau constructives à long terme entre l'UE et la Russie. Mais ses idées ont été très mal accueillies au conseil des ministres des Affaires étrangères de l'UE en janvier 2015 en raison de la nouvelle escalade de la guerre civile dans l'est de l'Ukraine.

En ce qui concerne les instabilités en Afrique du Nord, Mme Mogherini et le nouveau Commissaire à la politique de voisinage, Johannes Hahn, ont été invités à présenter une nouvelle politique de voisinage en 2015. L'UE a encore perdu de la



crédibilité au Proche-Orient en 2014 en raison de sa passivité pendant la guerre de Gaza et en réaction au défi posé par l'«Etat islamique». Mogherini envisage de jeter un nouveau regard sur les négociations au Proche-Orient et elle a proposé d'étendre le quartet des grands (USA, Russie, ONU et UE) et d'inclure en outre des États arabes.

Mme Mogherini dispose en outre depuis fin 2013 d'un mandat des États-membres pour réorienter les intérêts et priorités stratégiques de la politique étrangère de l'UE et les adapter aux défis actuels. Une révision de la stratégie européenne de sécurité de 2003 serait donc concevable – ou même que Mme Mogherini élabore pour la première fois une stratégie de politique étrangère de l'UE. Mais il ne sera pas facile de forger un consensus pour une «Grand Strategy» commune. L'épée de Damoclès d'une sortie britannique de l'UE dissuadera Londres jusqu'à 2017 de supranationaliser davantage la politique étrangère. Les États de l'UE n'arrivent de plus pas à décider s'il faut traiter en priorité la menace par la Russie de Poutine ou les instabilités en Afrique du Nord et en Moyen-Orient.

Dans les 100 premiers jours, Federica Mogherini a donné dans l'ensemble l'image d'une faiseuse pragmatique. Elle a convaincu par son aplomb, son expertise et sa préparation solide. En fin de compte, elle ne pourra elle aussi certes créer une plus-value que là où les 28 États-membres de l'UE sont d'accord. Mais la chance s'offre à elle en 2015 d'améliorer la cohérence de la politique étrangère de l'UE grâce à une meilleure coordination avec la Commission. Mme Mogherini pourrait montrer que l'ancien bon mot de Jean Monnet qui dit que les crises recèlent des opportunités est toujours valable. Paradoxalement, Poutine aurait donc non seulement revitalisé l'OTAN et l'OSCE mais aussi restimulé la politique étrangère commune de l'UE par ses actions contre l'Ukraine.

Dr. Christian Nünlist dirige l'équipe de think tank «Swiss and Euro-Atlantic Security» au Centre d'études de sécurité (CSS) à l'ETH Zurich et il est co-éditeur de *Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis* (2014).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Lisa Watanabe
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Le néo-Califat de «l'Etat islamique» No 166
La campagne américaine contre l'«Etat islamique» No 165
Systèmes d'armes létaux autonomes: un défi à l'avenir No 164
Gouvernance d'Internet: Une mise à jour s'impose No 163
La migration irrégulière comme défis pour l'Europe No 162
L'OTAN et la Russie après le sommet No 161