

Après le traité de Lisbonne : l'Union européenne a-t-elle enfin un numéro de téléphone ?

Thierry Chopin – directeur des études de la Fondation Robert Schuman, il est professeur au Collège d'Europe (Bruges) et enseigne également à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po)

Maxime Lefebvre – diplomate, il est professeur à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po)¹.

Résumé

Le traité de Lisbonne est censé rendre le fonctionnement de l'Union européenne plus efficace, en particulier pour ce qui est de son action extérieure. A cet effet, deux postes ont été créés : celui de Président du Conseil européen et celui de « ministre européen des Affaires étrangères », tous deux chargés d'être le numéro de téléphone de l'Union européenne. Néanmoins, la représentation extérieure de l'Union sera loin d'être complètement unifiée et des risques de cacophonie ne sont pas à écarter. Surtout, les questions diplomatiques resteront soumises à l'unanimité et, si l'Union européenne parvient à s'exprimer d'une seule voix sur de très nombreux dossiers, ses États membres peuvent aussi se diviser sur des sujets de politique étrangère très importants.

Dans ce contexte, la clé du succès de la future diplomatie européenne sera la capacité des grandes capitales à faire converger leurs approches : moins d'initiatives unilatérales, plus de concertation avec les autres, plus de travail en commun à Bruxelles (en liaison avec les équipes de la Haute Représentante et du Président du Conseil européen). A charge donc pour les nouvelles institutions de favoriser un tel consensus entre les capitales nationales. C'est notamment sur ce point que la « ministre des Affaires étrangères » devra jouer un rôle clé en favorisant le rapprochement entre les diplomaties européennes.

C'est la condition pour que les Européens soient pris plus au sérieux par leurs partenaires, et notamment par les États-Unis, et parviennent ainsi à favoriser une réponse collective aux grands problèmes internationaux qui menacent leur sécurité et leur prospérité.

Introduction

On cite souvent la célèbre boutade de Henry Kissinger, alors Secrétaire d'État américain dans les années 1970 : « l'Europe, quel numéro de téléphone ? ».

En fait, depuis cette époque, beaucoup d'eau a coulé sous les ponts de la construction européenne, et la question de Henry Kissinger ne se pose plus dans les mêmes termes. D'abord, l'Europe s'est élargie. Elle est devenue plus puissante. Elle est passée de 9 à 27 États membres. Elle représente 500 millions de citoyens, presque deux fois plus que les États-Unis. Son PIB est supérieur à celui des États-Unis. Ensemble, les États-Unis et l'Union européenne représentent plus de 50 % du PIB mondial calculé en termes

¹ Les propos tenus dans cet article n'engagent que lui.

nominaux, et plus de 40 % en parité de pouvoir d'achat. Ils constituent toujours une « masse critique » dans l'économie globale et le système institutionnel mondial.

L'Europe s'est aussi approfondie. D'une Europe essentiellement économique, avec le marché intérieur, on est passé à une Europe de la « coopération politique », puis à une « politique étrangère et de sécurité commune » (traité de Maastricht, 1992) et, enfin, à une « politique européenne de sécurité et de défense » (1999). L'Union européenne a lancé ses premières opérations militaires, soit en relais de l'OTAN (Macédoine, Bosnie-Herzégovine), soit de façon autonome (République du Congo, Tchad, lutte contre la piraterie maritime au large de la Somalie).

Enfin, l'Europe s'est réformée dans son fonctionnement institutionnel. Pour incarner la politique étrangère européenne, un poste de « haut représentant » a été créé en 1999 (il est occupé depuis cette époque par Javier Solana, ancien Secrétaire général de l'OTAN). Si le projet européen a connu un « bug » avec le rejet par les peuples français et néerlandais du projet de « Constitution européenne » en 2005, les données de cette Constitution ont été récupérées par un nouveau traité, le traité de Lisbonne, qui entre en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

Ce traité est censé rendre le fonctionnement de l'Union européenne plus efficace, plus démocratique et plus cohérent, en particulier pour ce qui est de sa place dans les relations internationales. Deux personnalités viennent d'être désignées pour occuper des fonctions nouvelles : Herman van Rompuy, Belge, comme Président du Conseil européen (la réunion des 27 chefs d'État et de gouvernement), et Catherine Ashton, Britannique, Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui présidera le Conseil des affaires étrangères (la réunion des 27 ministres des Affaires étrangères). Cela permettra-t-il vraiment à l'Europe de jouer un rôle accru et d'être davantage respectée par ses partenaires, en particulier par les États-Unis ?

1 - Deux nouveaux postes pour une véritable diplomatie européenne : un Président du Conseil européen et un Haut représentant pour les Affaires étrangères

Les deux nouveaux postes créés par le traité de Lisbonne trouvent leur origine dans les travaux de la « Convention européenne », qui avaient débouché en 2004 sur une « Constitution pour l'Europe ». Les innovations de cette Constitution sont presque toutes reprises dans le « traité de Lisbonne ».

Le Président du Conseil européen

Jusqu'à présent, le Conseil européen, qui regroupe depuis 1974 les chefs d'État et de gouvernement au moins quatre fois par an, était présidé à tour de rôle tous les six mois par un État membre. Dans une Europe à 27, l'institution de la « présidence tournante » signifie qu'un État membre n'occupe la présidence que tous les quatorze ans. C'est pour assurer une plus grande continuité qu'a été créé un poste de président stable pour deux ans et demi, renouvelable une fois. Ce Président est censé animer les travaux du Conseil européen et représenter l'Union européenne « à son niveau », c'est-à-dire au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. Le traité précise qu'il devra « œuvrer pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen ».

Maints experts de la vie politique européenne souhaitaient que le choix des chefs d'État et de gouvernement se portât sur une personnalité charismatique. A cet égard, le choix d'Herman van Rompuy, Premier ministre belge, a suscité une réaction de dépit dans le public. Valéry Giscard d'Estaing, ancien président français qui a joué un rôle essentiel dans l'élaboration de la Constitution européenne en tant que président de la « Convention » en 2002-2003, et qui voulait que l'Europe ait son « George Washington », a exprimé cette déception en notant que « les dirigeants européens ne

voient pas le président au-dessus d'eux mais, au mieux, parmi eux : une personnalité représentative de la moyenne du système»².

Il est vrai que des personnalités trop fortes ou trop marquées peuvent être plus clivantes que consensuelles, par exemple Tony Blair, ancien Premier ministre britannique, qui n'a pas fait l'unanimité en raison de son soutien actif à l'intervention en Irak en 2003. Or, le fonctionnement même de l'Union suppose une culture du compromis négocié – entre 27 États ! - et par là même le premier titulaire du poste de Président du Conseil européen devait être un « facilitateur de consensus », quelqu'un qui soit capable de rapprocher les lignes entre les chefs d'État et de gouvernement et d'abord ... sur son nom. Le choix d'Herman Van Rompuy, homme de compromis, semble correspondre à un tel critère. Successivement ministre, président du Parlement chrétien-populaire flamand, vice-premier ministre, président de la Chambre des députés puis chef de gouvernement, il est parvenu à pacifier un peu les tensions très vives qui avaient empêché jusqu'à une date récente la constitution d'un gouvernement stable qui soit acceptable par les Flamands (néerlandophones) comme par les Wallons (francophones).

Surtout, le nouveau Président du Conseil européen présente des caractéristiques correspondant au profil souhaité par certains « grands » États membres, notamment la France et – surtout – l'Allemagne : conservateur (chrétien-démocrate), venant d'un « petit » pays – mais en même temps un pays fondateur situé dans le cœur historique de la construction européenne - l' « Europe carolingienne » - et un pays profondément attaché au jeu fédéral des institutions européennes³.

Le premier président du Conseil européen qui vient d'être choisi penchera donc en effet plus du côté du modèle du « président *chairman* » que du « président *leader* », c'est-à-dire un président chargé de rapprocher les points de vue, de faciliter la cohésion et de favoriser l'émergence des consensus. Son rôle se limitera à l'influence ; il devra être un « facilitateur de décision » et œuvrer en faveur d'une bonne coopération interinstitutionnelle, notamment lors des sommets européens ; surtout, il devra travailler en bonne entente avec le Président de la Commission et le Haut Représentant.

Le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

L'autre poste créé par le traité de Lisbonne est celui de « Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ». La Constitution européenne parlait d'un « ministre européen des affaires étrangères », mais ce titre ambitieux (qui évoquait un super-État européen) a été écarté dans le traité de Lisbonne. Ses attributions ont cependant été maintenues.

Le « Haut Représentant » cumule en fait deux fonctions existantes: celle (créée en 1999) de « Haut Représentant » pour la politique étrangère et de sécurité commune (jusqu'à présent Javier Solana), et celle de « Commissaire aux relations extérieures » (actuellement Benita Ferrero-Waldner). Autrement dit, le Haut Représentant devra à la fois coordonner les politiques étrangères des États membres, sur une base intergouvernementale (avec des décisions prises à l'unanimité), et actionner les moyens extérieurs de la Commission européenne qui sont considérables (environ 7 milliards d'euros pour ce qui est de la part du budget européen dédiée à la politique extérieure chaque année, soit 5,5% du budget communautaire, mais ce chiffre comprend l'aide au développement qui ne relèvera en fait pas de lui).

En supprimant la concurrence entre les deux fonctions, la réforme devrait établir une plus grande cohérence entre la politique étrangère (les prises de position, les sanctions,

² Interview au journal *Le Monde*, 21 novembre 2009

³ Tout cela le différenciait de ses deux principaux rivaux : Tony Blair et l'ancienne Présidente lettone Vaira Vike-Freiberga, celle-ci étant issue d'un nouvel État membre, et n'ayant jamais siégé au Conseil européen.

les médiations diplomatiques), la politique de défense (les actions militaires ou civiles pour la gestion des crises), et l'aide communautaire extérieure. Elle confirme que l'Union européenne est unique dans ses différentes politiques : l'Union européenne reprend d'ailleurs la personnalité juridique de la « communauté européenne », alors qu'auparavant elle était la somme de la communauté et des États membres.

La cohérence devrait être accrue par le fait que la présidence tournante est également supprimée au niveau du Conseil des ministres des Affaires étrangères. C'est le Haut Représentant qui préparera et présidera toutes les réunions de ce Conseil. De même, en dessous de son niveau, ses collaborateurs présideront les instances préparatoires à 27 telles que le « comité politique et de sécurité » (les ambassadeurs des États membres pour la PESC) et la plupart des « groupes de travail » (représentants des États membres) dans le domaine des relations extérieures.

Ce qui doit renforcer davantage encore la cohérence, c'est la création d'un « service européen d'action extérieure » regroupant à la fois les services extérieurs de la Commission (y compris les délégations dans les pays tiers), ceux du Secrétariat du Conseil (qui servaient à épauler les présidences tournantes), et des diplomates envoyés par les États membres. La répartition des postes fera sans nul doute l'objet d'une négociation complexe entre la Commission et les États membres, qui peuvent y nommer le tiers des agents. Le nouveau service montera en puissance progressivement à partir de 2010 et, à terme, pourrait modifier les conditions d'exercice des diplomaties nationales, en poussant à une fusion des fonctions consulaires dans l'Union et à des regroupements d'ambassades, et permettre à l'Union de s'affirmer comme un acteur global de manière plus visible. Ce service nouveau sera mis au service du Haut Représentant et aussi du Président du Conseil européen, et pourrait favoriser le développement d'une culture diplomatique unifiée entre les États membres et les institutions communautaires.

Le choix de Catherine Ashton constitue-t-il le meilleur espoir de tirer toutes les potentialités du changement institutionnel apporté par le traité de Lisbonne ? Même Ashton, toute sympathique et respectable qu'elle soit, ne semble pas à première vue répondre au profil idéal d'un ministre européen des Affaires étrangères : elle a fait sa carrière dans le domaine social et ne connaît pas les questions diplomatiques ; elle n'a jamais occupé de fonction ministérielle importante dans son pays ; elle a présidé la chambre des Lords avant d'être nommée commissaire au commerce en 2008, en remplacement de Peter Mandelson. En vérité, elle semble avoir été nommée par défaut : parce que la candidature de Tony Blair à la présidence du Conseil européen a échoué et qu'il fallait dédommager les Britanniques ; parce que David Miliband, ministre britannique des Affaires étrangères, a préféré se consacrer à ses ambitions nationales ; parce qu'il fallait une femme de gauche issue d'un grand pays, dès lors que les postes de président de la Commission et de président du Conseil européen revenaient à des hommes, conservateurs, issus de petits pays ; et enfin parce que ses rivaux n'ont pas pu s'imposer⁴.

Tout semble donc indiquer que le tandem van Rompuy / Ashton (qui complète la réélection de José Manuel Barroso à la tête de la Commission européenne pour un second mandat de cinq ans) répond à un équilibre entre les trois grandes capitales Paris, Londres et Berlin, et qu'il est constitué pour travailler en bonne entente avec les principales capitales qui comptent dans le domaine de la politique étrangère. Herman van Rompuy devrait présider le Conseil européen avec doigté, tandis que Catherine Ashton paraît être le nouveau visage du « soft power » européen.

⁴ M. d'Alema, ancien Premier ministre italien, était contesté pour son passé communiste et son orientation pro-palestinienne. Mme Guigou, ancienne ministre socialiste française, n'était pas soutenue par M. Sarkozy qui souhaitait placer M. Barnier dans un poste, jugé plus stratégique pour la France, de commissaire au marché intérieur.

2 - Des risques de cacophonie ne sont pas à écarter

La représentation extérieure de l'Europe sur la scène internationale sera toutefois loin d'être unifiée. La France et le Royaume-Uni continueront de siéger au Conseil de sécurité de l'ONU. Lors des grands sommets comme le G8 ou le G20, plusieurs États européens continueront d'être représentés à titre national, à côté des représentants de l'Union. Mais l'Union européenne va-t-elle s'exprimer davantage d'une seule voix grâce au traité de Lisbonne ?

Au sein du système institutionnel de l'Union : plusieurs numéros de téléphone ?

L'Union européenne va en réalité garder plusieurs numéros de téléphone car sa représentation extérieure sera divisée entre de multiples acteurs, en particulier le Président du Conseil européen, l'État qui assurera la présidence tournante, le Président de la Commission, et le Haut Représentant⁵.

Logiquement, la présidence tournante devrait perdre ses prérogatives de représentation externe au profit du Président du Conseil européen et du Haut Représentant.

Lors des sommets avec les pays tiers, l'Union européenne devrait ainsi être représentée par le Président du Conseil européen (s'exprimant sur les sujets politiques) et par le Président de la Commission (s'exprimant sur les sujets « communautaires »). Dans ces sommets, les ministres (Haut Représentant ; commissaires comme par exemple la commissaire au commerce ; ministre du pays tiers, par exemple la Secrétaire d'État américaine dans un sommet UE/États-Unis) sont toujours présents et s'expriment parfois eux aussi. Toutefois, comme la présidence tournante ne disparaît pas pour la gestion des politiques internes de l'UE dans les instances préparatoires du Conseil (par exemple agriculture, transports, énergie, recherche, justice-liberté-sécurité, etc.), il n'est pas impossible que la présidence tournante demandera à être présente dans les sommets avec les pays tiers, lorsque ceux-ci ne portent pas seulement sur des sujets de politique étrangère mais aussi sur des aspects externes des politiques communautaires (commerce, énergie, initiatives régionales, etc.).

Dans les rencontres ministérielles avec les ministres des Affaires étrangères des pays tiers, l'Union devrait être logiquement représentée par le seul Haut Représentant. De même, la représentation de l'Union européenne dans les pays tiers devrait être assurée, là où il y en a, par les délégations de l'Union, et non plus par les ambassades de la présidence tournante.

Mais le format « troïka » (Commission, présidence tournante, présidence suivante) pourrait subsister avec les pays tiers dans les autres secteurs ministériels comme la justice-liberté-sécurité, la recherche, la politique d'élargissement, l'aide au développement, etc. Dans les questions économiques et monétaires, les prérogatives de représentation externe resteront partagées entre la Commission et notamment son Président (lors des sommets comme ceux du G8 ou du G20), le Président de l'eurogroupe (nouvelle fonction instituée par le traité de Lisbonne – mais mise en œuvre par anticipation – pour le groupe des pays appartenant à la zone euro), la Présidence tournante du Conseil « Economie/Finances (ECOFIN) », et le Président de la Banque centrale européenne.

Pour s'en tenir à la politique étrangère, il faudra que le triangle Président du Conseil européen / Président de la Commission / Haut Représentant fonctionne sans frictions. Le Président du Conseil européen exprimera la légitimité de l'instance suprême de l'Union européenne : la réunion des 27 chefs d'État et de gouvernement. Il pourrait prendre des

⁵ European Policy Center, "The Presidency of the Council : the Paradox of the New Presidency", novembre 2007.

initiatives dans le domaine politique, mais s'il pourra compter sur l'assistance du service européen d'action extérieure, il n'aura pas de prise directe sur les moyens communautaires. Il est en quelque sorte un nouveau « Haut Représentant », élevé au niveau des chefs d'État et de gouvernement, mais selon un profil pré-Lisbonne (uniquement la PESC). Il peut donc faire de l'ombre au Président de la Commission européenne (qui était autrefois le seul interlocuteur au niveau des chefs d'État et de gouvernement) et au Haut Représentant (si les initiatives ne sont pas coordonnées avec lui), et il faut espérer qu'Herman van Rompuy saura éviter cette dérive.

Peut-être une solution plus efficace aurait-elle été que ce soit le Président de la Commission qui préside le Conseil européen. La Convention qui a rédigé le projet de traité constitutionnel européen n'est pas allée aussi loin par crainte de concentrer trop de pouvoirs entre les mains d'une seule personne. Mais le traité de Lisbonne n'écarte pas ce scénario pour l'avenir : il suffirait que le Conseil européen décide de nommer la même personne pour les deux fonctions. L'expérience dira si c'est une meilleure voie. Pour le moment, c'est la Haute Représentante qui devra, avec un maximum de diplomatie, établir la bonne articulation entre la filière de la politique étrangère et de sécurité (couronnée par le Président du Conseil européen) et la filière communautaire (pilotée par la Commission sous l'autorité de son Président). Elle sera la vraie cheville ouvrière de la politique étrangère européenne. Le fait qu'elle incarne à la fois la légitimité intergouvernementale de la PESC (elle présidera le Conseil des affaires étrangères, c'est-à-dire la réunion des ministres des affaires étrangères des États membres) et la légitimité communautaire (elle sera vice-présidente de la Commission) devrait l'y aider.

Et surtout entre les États membres...

C'est d'abord dû au fait que les questions diplomatiques et militaires demeureront soumises à la règle de l'unanimité. Durant la « Convention », la France et l'Allemagne avaient proposé de passer au vote majoritaire sur les questions de politique étrangère, mais avec un *caveat* important puisque les questions ayant trait à la sécurité en étaient exclues : même dans cette hypothèse, la France n'aurait pas dû subordonner son vote au Conseil de sécurité des Nations Unies à un vote à Bruxelles. De toutes les façons, l'extension du vote à la majorité aux questions de politique étrangère a été refusée par le Royaume-Uni et le vote à l'unanimité a été maintenu. Le Royaume-Uni a même obtenu, lors du passage du traité constitutionnel au traité de Lisbonne, des déclarations interprétatives réaffirmant l'intégrité des politiques étrangères nationales malgré la création du poste de Haut Représentant et d'un service européen d'action extérieure. Le choix de Catherine Ashton comme Haute Représentante offre à cet égard toutes les garanties au Royaume-Uni : comme l'aurait noté (anonymement) un responsable britannique au lendemain de sa nomination, c'est l'assurance que le Haut Représentant ne sera pas un vrai ministre européen des Affaires étrangères...

Car l'Union européenne est une Union d'États. Le centre du pouvoir à Washington est unique, quelles que soient les querelles internes à la bureaucratie américaine et les luttes éventuelles entre la Maison Blanche et le Congrès. En revanche, il y a en Europe une pluralité de pouvoirs politiques et l'Union européenne ne gère pas sa politique étrangère d'une façon aussi intégrée que, par exemple, sa politique commerciale. Si l'Union européenne arrive à s'exprimer d'une seule voix sur de très nombreux dossiers, il y a aussi des sujets très importants sur lesquels elle se divise et, dans ce cas, les institutions communes (Président du Conseil européen, Haut Représentant, Commission) ne peuvent pas faire beaucoup plus qu'élaborer des langages diplomatiques afin de tenter de masquer ces divisions. Face à la guerre en Irak en 2003, par exemple, l'Union a connu la plus grave division de son histoire⁶. Face à la Russie, les sensibilités des États membres sont différentes : la Pologne a bloqué pendant 2 ans (2006-2008) le lancement de

⁶ 16 États de l'UE sur 25 avaient soutenu la position américaine, alors que la France et l'Allemagne avaient pris la tête d'une petite minorité d'opposants

négociations d'un nouvel accord global UE-Russie pour obtenir la levée d'un embargo russe sur des viandes polonaises. En novembre 2009, les États membres ont voté en ordre complètement dispersé (5 votes pour, 15 abstentions, 7 votes contre) sur la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant les violations du droit humanitaire lors de l'intervention israélienne à Gaza (rapport Goldstone).

Les intérêts et les traditions des États membres en matière de politique étrangère ne sont pas faciles à accorder. Le fait que la France et le Royaume-Uni soient des puissances nucléaires, membres permanents du Conseil de sécurité, n'est pas sans importance. L'Allemagne a les yeux davantage tournés vers l'Est, la France vers la Méditerranée et l'Afrique, le Royaume-Uni vers les États-Unis. Ces trois pays jouent un rôle plus important que les autres dans l'affirmation d'une politique étrangère européenne. Non qu'il ne faille pas tenir compte de l'avis des autres États membres. Mais rien ne peut se faire en politique étrangère sans un accord des trois principales capitales européennes.

Le développement de l'intégration européenne n'a pas encore permis de dépasser ces divergences potentielles, qui tirent aussi leur origine du cloisonnement des espaces politiques nationaux, et de donner à l'Union européenne une volonté politique unique. L'Union est ainsi confrontée au défi de l'unité politique et doit définir une stratégie cohérente reposant sur une bonne interaction entre l'Union et ses États membres. Avec la création du « Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », le traité de Lisbonne cherche à favoriser une meilleure coordination entre les moyens – économiques notamment - dont dispose l'Union et les objectifs de la PESC. Il faudra que le Président du Conseil européen et la Haute représentante favorisent le consensus entre les grandes capitales nationales et fassent preuve de persuasion vis-à-vis des récalcitrants : c'est la condition *sine qua non* pour que l'Union puisse exercer une influence sur la scène internationale.

Qui sera capable de faire ce qu'a fait le président français entre la Russie et la Géorgie en 2008 ?

La réforme que porte le traité de Lisbonne comporte un risque non négligeable de coupure entre les capitales et « Bruxelles ».

La « présidence tournante » permettait à un pays de s'approprier, de façon récurrente, la totalité de l'agenda européen sur une période d'au moins un an dans la phase préparatoire, puis les six mois de la présidence en exercice. C'était un moment fort du rapport de chacun des États membres à l'Europe, permettant de « vendre » l'Europe dans le pays et de projeter les priorités nationales sur l'Europe : la Finlande, par exemple, a lancé puis rénové la « dimension septentrionale » de l'Union (1999 puis 2006) ; l'Espagne a lancé le « processus de Barcelone » (1995) et la France l'Union pour la Méditerranée (2008) ; l'Allemagne a fait valoir ses priorités pour l'Est en 2007 (stratégie Asie centrale, « synergie mer Noire ») ; la « République tchèque » a fait déboucher le « partenariat oriental » avec les pays d'Europe orientale et la Suède vient de promouvoir une « stratégie baltique » (2009) ; etc.

La présidence tournante ne va pas disparaître, puisqu'elle n'est vraiment supprimée que dans le domaine de la politique étrangère. Mais dans ce dernier domaine, qui n'est pas sans importance du point de vue géopolitique, les États vont se voir privés de l'opportunité d'apporter leur plus-value à la politique européenne globale, et le « système bruxellois » risque d'évoluer comme une bulle déconnectée des États membres. Ceux-ci pourraient continuer à poursuivre leurs objectifs de politique étrangère sans s'investir suffisamment dans la machine communautaire, malgré la création d'un service européen d'action extérieure. Des observateurs constatent déjà qu'à la suite de l'élargissement à 27, la machine européenne ne s'est pas alourdie ou grippée tout simplement parce que la Commission s'efforce d'être la plus consensuelle possible, et que les États membres ne « montent au créneau » que lorsque leurs intérêts individuels sont en jeu. Le risque peut

être alors que les nouvelles fonctions créées par le traité de Lisbonne, au lieu de forger une véritable « volonté européenne » dans la politique étrangère, ressemblent plus aux fonctions modératrices (molles ?) de Secrétaire général de l'ONU ou de l'OSCE.

Jusqu'à présent, le « Haut Représentant » institué par le traité d'Amsterdam a remporté des succès limités, par exemple dans l'accord de paix en Macédoine en 2001, en liaison avec l'envoyé spécial américain, ou pour régler la crise ouverte par la « révolution orange » en Ukraine en 2004 (en liaison avec les pays les plus impliqués comme la Pologne, mais aussi la France et l'Allemagne qui ont joué un rôle d'apaisement avec la Russie). Mais, dans le cas de la guerre en Géorgie à l'été 2008, c'est le Président français Nicolas Sarkozy qui a pris le risque et la responsabilité de négocier en urgence un accord de cessez-le-feu, qui a été ratifié *a posteriori* par les 27 États membres malgré certaines critiques (notamment sur la question du respect de l'intégrité territoriale géorgienne et du retour aux positions d'avant la guerre).

Le Président du Conseil européen et le Haut Représentant auraient-ils été capables d'atteindre un tel résultat ? L'avenir le dira, mais on peut déjà penser qu'ils n'auront pas la légitimité suffisante pour s'exposer comme l'a fait le Président français, et qu'ils devront s'appuyer sur une bonne convergence avec les principaux pays qui jouent un rôle en matière de politique étrangère. Ce qui comptera donc pour le succès de l'Europe « post-Lisbonne », c'est la capacité de ses principaux pays à faire preuve d'unité, à se concerter étroitement, et à former un moteur capable d'entraîner la machine institutionnelle européenne.

Conclusion - L'Europe doit définir et défendre ses intérêts propres et, pour cela, renforcer son unité

L'Union européenne est très souvent présentée comme une organisation consistant essentiellement à promouvoir le libre-échange, l'aide au développement, la démocratie et les droits de l'Homme (une combinaison d'une sous-composante régionale de l'ONU et de l'OMC, et d'une grande ONG charitable) et non pas comme un acteur international qui serait capable de faire face aux défis globaux et de trouver sa place sur l'échiquier stratégique mondial.

Qu'il s'agisse de la montée de la violence au Proche et au Moyen-Orient, des tensions avec la Russie, sans parler de menaces plus transversales comme la prolifération nucléaire, les Européens font pourtant face à une dégradation des conditions de leur sécurité collective. La lutte contre le réchauffement climatique, le renforcement de la sécurité des approvisionnements énergétiques, la lutte contre les inégalités et la pauvreté (notamment dans les pays africains), la lutte contre le crime organisé et la régulation des flux migratoires sont en outre des enjeux globaux qui plaident pour une approche large de la sécurité, et dans lesquels l'action européenne globale doit s'articuler avec les défis de la mondialisation.

Dans ce contexte, les nouveaux postes créés par le traité de Lisbonne vont-ils permettre aux Européens de définir leurs intérêts communs, de créer une communauté de vision et d'action vis-à-vis du monde extérieur, autrement dit, une véritable politique étrangère commune ?

Le traité de Lisbonne, en dépit de son importance, ne suffira pas à résoudre tous les problèmes et la clé du succès de la future diplomatie européenne sera la capacité des grandes capitales à faire converger leurs approches : moins d'initiatives unilatérales, plus de concertation avec les autres, plus de travail en commun à Bruxelles (en liaison avec les équipes du Haut Représentant et du Président du Conseil européen). A charge donc pour les nouvelles institutions de favoriser un tel consensus entre les capitales nationales. C'est notamment sur ce point que la Haute Représentante devra jouer un rôle clé en favorisant le rapprochement entre les diplomaties européennes.

C'est la condition pour que les Européens soient pris plus au sérieux par leurs partenaires et parviennent à favoriser une réponse collective aux grands problèmes internationaux qui menacent leur sécurité et leur prospérité.