

## **Le droit des relations extérieures de l'Union européenne**

### **après le traité de Lisbonne**

#### *Conclusions et perspectives*

Jean-Dominique GIULIANI

Président de la Fondation Robert SCHUMAN Paris

Je souhaite vous remercier d'avoir pris l'initiative de ce colloque à un moment où l'Union européenne nous préoccupe à d'autres titres que ses relations extérieures. Vous êtes vraiment dans le sujet car une partie de la crise de l'euro et de la dette publique actuelle est due à l'un des principaux défauts de la construction européenne. En l'occurrence, ce sont les investisseurs étrangers qui doutent de la solidité et de la gouvernance économique de l'euro ; ils en doutent parce que nous, Européens, doutons souvent des objectifs, des moyens que nous nous sommes donnés au sein de l'Union européenne, notamment en matière de relations internationales et de politique extérieure. Pourtant, la vérité nous conduit à dire que, si nous voulons prendre un peu de recul et mettre en perspective, ce que vous m'avez invité à faire, l'intégration européenne est un immense succès stratégique. Prenons la situation de notre pays, de l'Europe au lendemain du second conflit mondial, et comparons-la soixante deux ou trois ans plus tard, à ce qu'elle est aujourd'hui. La France n'a pas d'ennemi, les pays membres de l'Union européenne non plus; ils ont acquis la stabilité, une prospérité impensable quand on regarde les photos des années quarante-cinq / cinquante. Premier PIB du monde, un quart de la richesse mondiale est produit au sein des 27 Etats de l'Union européenne, Roumanie et Bulgarie comprises, première puissance exportatrice du monde, premier marché de consommation du monde, 502 millions d'habitants, toujours la première zone pour l'investissement mondial : vingt fois ce qui est investi en Chine; on investit chaque année en provenance des Etats-Unis six fois plus aux Pays-Bas que ce qu'on investit en Chine.

Que dire d'autre ? Que nous avons une crise de croissance ? C'est vrai, la croissance est difficile, il est plus difficile de faire consommer plus de bouteilles de coca cola ou de voitures par foyer. Nous connaissons une crise de confiance et de doute. Et après avoir réalisé la monnaie unique, dernier grand effort de l'intégration, nous avons posé le sac sur le bord du chemin, derrière le bouclier tranquille de l'euro. Certains se sont plus reposés que d'autres ou ont un peu triché, tels nos amis grecs ; certains ont cru qu'on pourrait rattraper en vingt ans cinquante années, tels l'Espagne et le Portugal qui sortaient de la dictature. Il y en a, comme la France, qui ont pensé qu'on pouvait toujours être aussi généreux socialement, ce qui est notre objectif républicain, et qui depuis 1974 n'ont plus de budget équilibré. Et la construction de l'union de l'Europe par l'intégration s'est un peu stoppée ; j'en veux pour preuve que nous avons connu deux traités, le traité de Nice et le traité de Lisbonne, qui sont, comme l'ont dit les orateurs, des traités intergouvernementaux qui ne permettent pas des avancées significatives de l'Union européenne.

Finalement, on n'est pas éloigné du sujet lorsqu'on se penche sur les instruments de politique extérieure de l'Union européenne car, en réalité, la question qui se pose à l'occasion de la crise d'aujourd'hui, comme celle qui est sous-jacente à tous les sujets de votre colloque, est comment l'Union européenne, ses Etats membres, ses citoyens se voient-ils dans le monde de demain ? Et je

pense qu'une partie de la crise de confiance actuelle est qu'ils se voient en déclin, alors que nous n'avons aucune raison de déprimer; et que nous surmonterons cette crise difficile et grave comme nous en avons surmonté d'autres qui auraient pu être beaucoup plus dangereuses, telles la réunification allemande et les conflits dans les Balkans. Nous la surmonterons parce qu'au fil de dix traités depuis 1951, nous avons créé un espace de coopération inégalé dans le monde. Nous avons évoqué la coopération que nous avons avec d'autres, mais la coopération entre les Etats européens, quelles que soient les circonstances, quels que soient les populismes, les égoïsmes du moment et les inquiétudes, reste un exemple et un message pour le monde d'aujourd'hui.

Ceci m'amène à deux séries de réflexion, persuadé que beaucoup de choses très riches ont été dites qui sont autant de questions et de réflexions pour nous.

Je voudrais d'abord me pencher sur les réalités et les faiblesses des instruments juridiques dédiés au renforcement de l'action internationale de l'Union. L'Union est une puissance normative ; elle se veut une puissance par le droit. Elle s'est faite par le droit et elle veut projeter sa norme à l'extérieur ; cela a été, notamment, bien rappelé en matière environnementale, en matière de droits de l'homme. Je crois que cela va au-delà. Je crois que nos valeurs, de respect de la dignité humaine, de non discrimination, de justice, d'Etat de droit, sont, bien sûr, des normes que nous devons projeter et que, pour le faire, nous avons un savoir-faire bien réel, les officiers et généraux ici présents en ont témoigné mieux que moi, tant en matière civile que militaire, qu'en matière civilo-militaire. L'Union européenne a un savoir-faire inégalé, apprécié de l'ONU, apprécié de l'OTAN qui ne peut pas parfois le faire, et apprécié de nos Etats où nos militaires encore plus que les autres ont appris que, aujourd'hui, lorsqu'on doit se porter à l'extérieur pour préserver nos intérêts, ramener la paix ou pour des missions de police, on le fait le plus souvent en coopération. Les exemples ont été cités et qualifiés, missions de police Eulex au Kosovo qui me paraît tout à fait remarquable, mission contre la piraterie exemplaire d'un savoir-faire bien réel. On pourrait rajouter une série de sujets qu'on oublie un peu et qui sont pourtant d'actualité, en matière de contrôle des élections par exemple ; on vient d'avoir les élections en Tunisie, d'autres peut-être auront lieu dans la région. La vraie spécialité de l'Union européenne est un vrai savoir-faire, de vrais experts, des banques de données, des expériences, de l'argent ; c'est de loin l'Union européenne qui est réputée comme étant la plus compétente, la plus efficace et en tous cas la mieux acceptée partout. Ce savoir-faire bien réel de l'Union européenne, on le trouve aussi dans l'importance de l'aide au développement des Etats membres de l'Union ; tout cumulé, cela représente 65% de l'aide au développement.

C'est un savoir faire bien réel mais il est vrai que l'efficacité sur le terrain peut être contrastée. Je prends ce dernier exemple, 65% de l'aide au développement mondiale distribuée par l'Union et ses Etats membres ; je ne suis pas sûr qu'elle soit toujours bien utilisée en termes politique et d'influence. Car ne nous y trompons pas, nous aurions tort de penser que l'Union européenne, puissance pacifique, pourrait se contenter de s'abstraire et de s'abstenir de se doter des instruments que tous les ensembles étatiques doivent avoir sur la scène internationale. Cela pose évidemment le problème de la force militaire ; le Général Perruche rappelait que ce n'est pas une compétence européenne mais que nous y tendons. Ce qui est sûr c'est qu'au sein de l'Union européenne nous ne sommes pas d'accord sur la vision de l'Union européenne dans le monde. Nous, Français, voyons l'Europe comme une puissance dans le monde, une puissance pacifique, une puissance ouverte mais une puissance. C'est-à-dire que, forts de nos traditions, nous n'hésitons pas, comme d'ailleurs la nécessité nous y oblige, à utiliser de temps en temps, de manière modérée, la force pour faire

triompher nos vus. En réalité, je crois que l'Union européenne porte cette difficulté essentielle dès le début. Il y a d'abord cinq pays neutres qui ont renoncé à l'usage de la force après l'avoir beaucoup utilisée. Par exemple la Suède qui, après la grande guerre du Nord qu'elle a perdue, a décidé il y a 200 ans qu'elle ne ferait plus jamais la guerre, moyennant quoi elle plaide pour une diplomatie de la Croix rouge. Elle est toujours du côté des plus faibles, ce qui est formidable ; elle n'est jamais du côté de la force, ce qui est très bien mais insuffisant. Donc nous ne sommes pas d'accord et c'est la raison pour laquelle il n'y aura pas une armée européenne, une défense commune tant que nous n'aurons pas fait ce cheminement qui demandera vraisemblablement beaucoup de temps.

J'ai entendu que le traité de Lisbonne était un traité intergouvernemental, que la politique de défense commune est intergouvernementale. Oui, bien sûr, elle l'est totalement et cela ne me choque pas du tout, moi qui suis un pro européen. Toutes les grandes avancées en Europe depuis 1951 se sont faites par la volonté des nations, volonté libre de nations libres qui, volontairement, décident de mettre en commun une partie limitée de leur souveraineté pour être plus efficaces. Cela ne s'est pas encore produit en matière de défense, cela s'est produit dans un certain nombre d'autres domaines, mais ce que je dois dire immédiatement sous le contrôle des généraux et des militaires présents, c'est qu'en réalité, sur le terrain, l'esprit de coopération européen pousse à collaborer de plus en plus, sous des formes variées, pas à 27 ni même à 17, mais en fonction des besoins. Je crois, mon Général, qu'il n'y a plus ou peu d'opération que vous menez seuls pratiquement, mais que vous faites toujours en coopération avec tel ou tel. Cette notion de présence internationale, d'Europe puissance nécessite une vraie réflexion sur l'usage de l'outil militaire dont nous devons nous doter. Pour l'instant, il faut reconnaître que ce n'est pas le cas en Allemagne pour des raisons historiques ; d'ailleurs nous en sommes plutôt contents compte tenu du passé. Ce n'est pas le cas en Europe centrale et orientale où le passé le plus récent et la situation économique sont très préoccupants. Il reste le Royaume-Uni et la France qui assurent deux tiers des recherches de défense, pratiquement la moitié des budgets, et les budgets globaux de l'Union européenne sont toujours la moitié de ce que nos amis américains peuvent dépenser. Vous vous interrogez sur les limites. Les limites sont là. Il y a une stratégie européenne de défense mais il n'y a pas une philosophie européenne de défense. Sur ce point, là encore, nous avons beaucoup à travailler malgré tout ce qui s'est passé et qui se résume à 24 opérations extérieures de l'Union européenne, déjà, en moins de dix ans, ce qui est un record. Cela représente près de 80000 hommes issus des Etats membres de l'Union européenne qui se sont projetés dans des opérations extérieures. Cela n'est pas suffisamment su, c'est le deuxième quota après les Américains, et c'est souvent sous l'égide de l'ONU, donc de la communauté internationale.

Efficacité contrastée, en matière d'environnement également, l'influence par la norme ou l'influence par l'exemple a aussi ses propres limites. Il ne faut pas non plus s'attacher des boulets aux pieds ; j'adhère aux propos du professeur COLLART – DUTILLEUL, on ne peut pas toujours projeter nos modèles à l'extérieur, il faut aussi que nous ayons un rapport de force sur la scène internationale. L'histoire des hommes et des nations a toujours été ainsi, même si nous restons et avons des objectifs pacifiques.

Deuxième série de réflexion : avancées et espérances. Oui, le traité de Lisbonne présente des avancées et elles ont été rappelées. Des possibilités juridiques nouvelles, la coopération structurée permanente, même si je doute de la voir un jour se transformer en réalité. Comme pour les coopérations renforcées, même si c'est un peu différent, il est possible de mener des politiques à

quelques uns mais il faut l'accord de tout le monde et la Commission se situe au milieu ; c'est tellement compliqué qu'il est préférable de le faire, comme nous l'avons fait avec les Britanniques en matière de défense quand nous avons besoin de mutualisations. Le fait pour l'Union européenne d'avoir la personnalité morale sur la scène internationale crée plus de questions juridiques que cela n'en résout ; d'ailleurs cela ne fait que concrétiser une évolution que vous avez démontrée. L'adhésion à la convention européenne des droits de l'homme pose énormément de problèmes tout en étant une bonne chose. N'oubliez pas non plus la présence dans le traité de Lisbonne d'une clause de solidarité et de défense mutuelles ; elle est une innovation entre les Etats membres de l'Union et rappelle l'article 5 de la charte de l'OTAN. Il s'agit d'une avancée juridique importante qui va dans le sens d'essayer de faire partager notre philosophie et notre vision. Beaucoup a déjà été dit de la coopération sur le terrain et je n'y reviens pas, mais je voudrais ajouter que l'Union européenne essaie de s'intéresser à l'industrie de défense. Le parlement européen a voté un paquet défense constitué de deux directives, qui m'inquiète plus qu'autre chose car on ne fait pas de défense sans industrie et on n'élabore pas une industrie de défense comme on organise le marché des petits pois. La Commission européenne a créé une *task force* pour s'occuper des questions de défense ; elle souhaiterait placer tout le monde sous la toise au motif d'une meilleure rentabilité. Les industries de défense européenne sont des industries compétitives. Il faut aussi les protéger et là on retrouve un vrai débat qui, à mon avis, est celui de l'après-Lisbonne. Certains parlent de préférence européenne ; d'autres parlent de réciprocité dans les échanges. Si l'Europe veut exister dans les relations extérieures, elle ne peut pas être ouverte. Elle doit aussi défendre ses intérêts, les promouvoir à l'extérieur et s'en donner les moyens. Je sais que je ne suis pas politiquement correct en disant cela, mais je sais aussi que c'est la seule condition pour que l'Europe avance, sinon les Etats membres ne voudront pas lâcher la proie pour l'ombre, car nous avons aussi des intérêts économiques, commerciaux et des intérêts culturels qui font de plus en plus partie intégrante de l'identité de nos citoyens européens. Et ces derniers attendent que nous les protégeons, que nous les défendions et que nous les promovions à l'extérieur. J'ai entendu la fin du discours sur les droits de l'homme, nous n'aurions pas de leçon à donner à la Chine. Oui, nous avons des leçons à donner à la Chine. Oui, l'article 2 du traité sur l'Union européenne qui rappelle les valeurs de dignité, de non discrimination, d'Etat de droit est quelque chose auquel on croit, et pour lequel, dans l'armée française, on est prêt à mourir. Et j'aimerais que cela soit plus partagé au niveau européen. Tant que l'Union européenne n'aura pas fait ce cheminement intellectuel et qu'elle voudra, par l'exemple, montrer efficacement le chemin sans montrer aussi qu'elle est prête à aller jusqu'au rapport de force, elle n'arrivera pas à s'imposer sur la scène internationale parce que l'histoire des nations est ainsi.

Tous nos budgets sont en difficulté aujourd'hui, bien sûr nos budgets militaires s'en ressentent, notre diplomatie aussi, puisque notre nouveau service européen pour l'action extérieure n'est pas doté de moyens importants et qu'il dépend à la fois de la Commission et du Conseil. C'est un premier pas qui permet d'apprendre à mieux travailler en commun. Les Etats membres de l'Union européenne ont tous ensemble 45000 diplomates ; c'est trop ; les Etats-Unis, première diplomatie mondiale en ont 18000. Donc, avant de diminuer nos effectifs, il faut apprendre à travailler en commun, ce à quoi sert ce service. Cela n'est pas très satisfaisant, la Commission le vit très mal, et l'un des effets du traité de Lisbonne est d'avoir rajouté de la complexité dans les relations entre les institutions et on constate que cela entraîne une petite guerre administrative. Il y a encore cinq commissaires qui s'occupent de compétences externes : aide humanitaire, aide au développement, gestion de crise etc... alors que cela devrait figurer dans le service diplomatique commun de Mme ASHTON qui devrait s'exprimer, et

ce n'est pas le cas. Donc c'est un peu le fouillis, disons-le franchement, et le traité de Lisbonne n'a pas vraiment arrangé les choses sur ce point.

Juste une petite conclusion générale. L'Europe se veut aujourd'hui la championne du *soft power*, et nous en sommes très fiers car nous avons enfin trouvé la paix et la stabilité sur notre continent alors que, depuis plus de six cents ans, nous n'avions pas connu une période de soixante ans de paix. C'est un vrai succès et je crois que c'est ce que voulaient nos citoyens. Je voudrais le dire sans illusion. Il faut savoir que, maintenant, nous devons défendre un peu plus loin que nos frontières nos intérêts et intervenir même parfois au nom de nos valeurs. Je me référerai à ce que Mme CLINTON a dit lorsqu'elle s'est présentée devant le Sénat américain pour être investie. Elle a dit « nous sommes les champions du *hard power*, nous faisons la guerre un peu partout » c'était après la présidence de M. BUSH, « et maintenant il faut que nous développions un *smart power*, c'est-à-dire un pouvoir intelligent ». Je crois que l'Union européenne doit faire le chemin inverse. Elle est la championne du *soft power*. Elle est tellement la championne de l'aide au développement qu'elle donne encore 60 millions d'euros chaque année à la Chine pour l'alphabétisation du Tibet ; comme je l'ai écrit, le commissaire européen s'en est aperçu et a souhaité modifier cela, car subventionner la Chine qui nous fait souffrir sur le plan industriel, cela pose un problème. Voilà pourquoi il faut se penser en puissance. Voilà pourquoi il faut que nous organisions un *smart power* européen intelligent. L'Europe reste une entité pacifique. Mais elle mérite d'être promue dans le monde et d'ailleurs elle est extrêmement attrayante et attractive. Je vous rappelle que, dans les dernières années, elle est devenue le premier continent d'immigration du monde, le premier continent pour les demandes de droit d'asile, le champion toutes catégories étant la France avec plus de 250000 demandes de droit d'asile chaque année, nous n'en accordons qu'un cinquième, passant devant tous les autres y compris les Américains. On sait en Afrique, en Asie et même aux Etats-Unis que l'Europe est le continent béni des dieux. Voilà pourquoi aussi c'est un continent inachevé, qui est un peu faible, et qu'on peut attaquer, soit sur le plan financier en mettant l'accent sur ses faiblesses, soit plus tard, ultérieurement en essayant de diminuer son influence. C'est cela qu'il faut que nous évitions.

Pour les juristes, c'est un dilemme formidable parce que nous pensons qu'on peut construire sur le papier des institutions et ensuite les décliner progressivement. Mais l'Europe marche exactement dans le sens inverse depuis le début. C'est pour régler des cas concrets que nous coopérons. Pour avoir une vraie coopération et un vrai esprit communautaire, nous établissons des institutions communes qui, de temps en temps, nous rappellent nos propres engagements. Cela s'appelle la Commission européenne. Cela a marché pour le charbon et l'acier, cela a marché pour la communauté économique européenne, et cela n'a pas marché pour l'union monétaire. C'est le problème que nos chefs d'Etat et de gouvernement ont à régler aujourd'hui. Dans l'urgence, il faut à la fois qu'ils arrivent à calmer cette folie financière, parce que nous, Européens, les moins endettés de tous les pays occidentaux, n'allons pas pouvoir payer nos dettes alors que nous les paierons. Il faut que nous les convainquions par des messages très spécifiques puisqu'on s'adresse à des *traders* dont la culture est limitée à l'examen des courbes et aux bonus en fin d'année, et que nous puissions ensuite, et cela fait partie du message, inventer une gouvernance économique qui sera beaucoup plus crédible. Cela va certainement obliger à mettre en commun quelques unes de nos compétences étatiques, limitées, qui ne concerneront pas la défense mais peut-être la politique étrangère et les relations commerciales où il faut que nous soyons moins naïfs et peut-être plus proactifs. Je pense que cela se joue dans les jours prochains. Je reste optimiste, je pense que nous saurons le faire parce que je crois que nos citoyens de tous nos Etats membres sont encore attachés à tout ce que nous

avons fait ; ils restent attachés à cette construction pacifique. Comment le ferons-nous ? Pour répondre à la question de l'élargissement qui n'a pas été traitée faute de temps, je dirai que les élargissements les plus problématiques ne sont pas ceux qu'on croit. En réalité, à l'usage, les plus problématiques ont été les premiers élargissements ; l'élargissement au Royaume-Uni, l'élargissement aux pays nordiques. Ce sont eux qui ne veulent pas d'une fiscalité commune, d'un état major commun en matière militaire. Les britanniques ont un pied dedans et un pied dehors ; ce sont eux qui freinent l'Europe. L'Europe nous allons donc la faire à quelques uns, même si au bout du compte il n'y a que la France et l'Allemagne. Avez-vous bien retenu le message d'hier de Mme MERKEL et M. SARKOZY. Ils ont dit qu'ils feraient des propositions ambitieuses ; ils se sont mis d'accord. Viendra qui veut et si à l'arrivée nous ne sommes que deux, nous le ferons et nous relancerons ainsi, en restant ouverts aux autres, un processus d'intégration qui, une fois de plus, passe par l'intergouvernemental pour devenir communautaire. Cela a fonctionné depuis soixante ans.

C'est la raison pour laquelle je terminerai en disant que si nous faisons face à une crise de doute à l'extérieur, à une crise de doute à l'intérieur, la première des réponses est d'être fiers d'avoir fait ce que nous avons fait, d'avoir confiance en ce que nous sommes, de ne pas douter de nous-mêmes par des déclarations, par un scepticisme à l'égard de ce qu'on voit au sein des institutions européennes qui ne ressemble pas trop à ce à quoi on est habitué chez nous, qui ne marche pas très bien. Vous, les militaires, on ne vous demande pas d'aller vous faire tuer pour M. BARROSO ou M. VAN ROMPUY, ce n'est pas le sujet. Il est vrai que cela ne ressemble pas à nos schémas habituels mais nous pouvons être fiers de ce que nous avons fait ; nous pouvons avoir confiance et je suis persuadé que nous saurons surmonter cette crise et, dans le monde du XXIème siècle, compter à la mesure du génie des Etats membres de ce continent.

## **Le droit des relations extérieures de l'Union européenne**

### **après le traité de Lisbonne**

#### *Conclusions et perspectives*

Jean-Dominique GIULIANI

Président de la Fondation Robert SCHUMAN Paris

Je souhaite vous remercier d'avoir pris l'initiative de ce colloque à un moment où l'Union européenne nous préoccupe à d'autres titres que ses relations extérieures. Vous êtes vraiment dans le sujet car une partie de la crise de l'euro et de la dette publique actuelle est due à l'un des principaux défauts de la construction européenne. En l'occurrence, ce sont les investisseurs étrangers qui doutent de la solidité et de la gouvernance économique de l'euro ; ils en doutent parce que nous, Européens, doutons souvent des objectifs, des moyens que nous nous sommes donnés au sein de l'Union européenne, notamment en matière de relations internationales et de politique extérieure. Pourtant, la vérité nous conduit à dire que, si nous voulons prendre un peu de recul et mettre en perspective, ce que vous m'avez invité à faire, l'intégration européenne est un immense succès stratégique. Prenons la situation de notre pays, de l'Europe au lendemain du second conflit mondial, et comparons-la soixante deux ou trois ans plus tard, à ce qu'elle est aujourd'hui. La France n'a pas d'ennemi, les pays membres de l'Union européenne non plus; ils ont acquis la stabilité, une prospérité impensable quand on regarde les photos des années quarante-cinq / cinquante. Premier PIB du monde, un quart de la richesse mondiale est produit au sein des 27 Etats de l'Union européenne, Roumanie et Bulgarie comprises, première puissance exportatrice du monde, premier marché de consommation du monde, 502 millions d'habitants, toujours la première zone pour l'investissement mondial : vingt fois ce qui est investi en Chine; on investit chaque année en provenance des Etats-Unis six fois plus aux Pays-Bas que ce qu'on investit en Chine.

Que dire d'autre ? Que nous avons une crise de croissance ? C'est vrai, la croissance est difficile, il est plus difficile de faire consommer plus de bouteilles de coca cola ou de voitures par foyer. Nous connaissons une crise de confiance et de doute. Et après avoir réalisé la monnaie unique, dernier grand effort de l'intégration, nous avons posé le sac sur le bord du chemin, derrière le bouclier tranquille de l'euro. Certains se sont plus reposés que d'autres ou ont un peu triché, tels nos amis grecs ; certains ont cru qu'on pourrait rattraper en vingt ans cinquante années, tels l'Espagne et le Portugal qui sortaient de la dictature. Il y en a, comme la France, qui ont pensé qu'on pouvait toujours être aussi généreux socialement, ce qui est notre objectif républicain, et qui depuis 1974 n'ont plus de budget équilibré. Et la construction de l'union de l'Europe par l'intégration s'est un peu stoppée ; j'en veux pour preuve que nous avons connu deux traités, le traité de Nice et le traité de Lisbonne, qui sont, comme l'ont dit les orateurs, des traités intergouvernementaux qui ne permettent pas des avancées significatives de l'Union européenne.

Finalement, on n'est pas éloigné du sujet lorsqu'on se penche sur les instruments de politique extérieure de l'Union européenne car, en réalité, la question qui se pose à l'occasion de la crise d'aujourd'hui, comme celle qui est sous-jacente à tous les sujets de votre colloque, est comment l'Union européenne, ses Etats membres, ses citoyens se voient-ils dans le monde de demain ? Et je

pense qu'une partie de la crise de confiance actuelle est qu'ils se voient en déclin, alors que nous n'avons aucune raison de déprimer; et que nous surmonterons cette crise difficile et grave comme nous en avons surmonté d'autres qui auraient pu être beaucoup plus dangereuses, telles la réunification allemande et les conflits dans les Balkans. Nous la surmonterons parce qu'au fil de dix traités depuis 1951, nous avons créé un espace de coopération inégalé dans le monde. Nous avons évoqué la coopération que nous avons avec d'autres, mais la coopération entre les Etats européens, quelles que soient les circonstances, quels que soient les populismes, les égoïsmes du moment et les inquiétudes, reste un exemple et un message pour le monde d'aujourd'hui.

Ceci m'amène à deux séries de réflexion, persuadé que beaucoup de choses très riches ont été dites qui sont autant de questions et de réflexions pour nous.

Je voudrais d'abord me pencher sur les réalités et les faiblesses des instruments juridiques dédiés au renforcement de l'action internationale de l'Union. L'Union est une puissance normative ; elle se veut une puissance par le droit. Elle s'est faite par le droit et elle veut projeter sa norme à l'extérieur ; cela a été, notamment, bien rappelé en matière environnementale, en matière de droits de l'homme. Je crois que cela va au-delà. Je crois que nos valeurs, de respect de la dignité humaine, de non discrimination, de justice, d'Etat de droit, sont, bien sûr, des normes que nous devons projeter et que, pour le faire, nous avons un savoir-faire bien réel, les officiers et généraux ici présents en ont témoigné mieux que moi, tant en matière civile que militaire, qu'en matière civilo-militaire. L'Union européenne a un savoir-faire inégalé, apprécié de l'ONU, apprécié de l'OTAN qui ne peut pas parfois le faire, et apprécié de nos Etats où nos militaires encore plus que les autres ont appris que, aujourd'hui, lorsqu'on doit se porter à l'extérieur pour préserver nos intérêts, ramener la paix ou pour des missions de police, on le fait le plus souvent en coopération. Les exemples ont été cités et qualifiés, missions de police Eulex au Kosovo qui me paraît tout à fait remarquable, mission contre la piraterie exemplaire d'un savoir-faire bien réel. On pourrait rajouter une série de sujets qu'on oublie un peu et qui sont pourtant d'actualité, en matière de contrôle des élections par exemple ; on vient d'avoir les élections en Tunisie, d'autres peut-être auront lieu dans la région. La vraie spécialité de l'Union européenne est un vrai savoir-faire, de vrais experts, des banques de données, des expériences, de l'argent ; c'est de loin l'Union européenne qui est réputée comme étant la plus compétente, la plus efficace et en tous cas la mieux acceptée partout. Ce savoir-faire bien réel de l'Union européenne, on le trouve aussi dans l'importance de l'aide au développement des Etats membres de l'Union ; tout cumulé, cela représente 65% de l'aide au développement.

C'est un savoir faire bien réel mais il est vrai que l'efficacité sur le terrain peut être contrastée. Je prends ce dernier exemple, 65% de l'aide au développement mondiale distribuée par l'Union et ses Etats membres ; je ne suis pas sûr qu'elle soit toujours bien utilisée en termes politique et d'influence. Car ne nous y trompons pas, nous aurions tort de penser que l'Union européenne, puissance pacifique, pourrait se contenter de s'abstraire et de s'abstenir de se doter des instruments que tous les ensembles étatiques doivent avoir sur la scène internationale. Cela pose évidemment le problème de la force militaire ; le Général Perruche rappelait que ce n'est pas une compétence européenne mais que nous y tendons. Ce qui est sûr c'est qu'au sein de l'Union européenne nous ne sommes pas d'accord sur la vision de l'Union européenne dans le monde. Nous, Français, voyons l'Europe comme une puissance dans le monde, une puissance pacifique, une puissance ouverte mais une puissance. C'est-à-dire que, forts de nos traditions, nous n'hésitons pas, comme d'ailleurs la nécessité nous y oblige, à utiliser de temps en temps, de manière modérée, la force pour faire

trionpher nos vues. En réalité, je crois que l'Union européenne porte cette difficulté essentielle dès le début. Il y a d'abord cinq pays neutres qui ont renoncé à l'usage de la force après l'avoir beaucoup utilisée. Par exemple la Suède qui, après la grande guerre du Nord qu'elle a perdue, a décidé il y a 200 ans qu'elle ne ferait plus jamais la guerre, moyennant quoi elle plaide pour une diplomatie de la Croix rouge. Elle est toujours du côté des plus faibles, ce qui est formidable ; elle n'est jamais du côté de la force, ce qui est très bien mais insuffisant. Donc nous ne sommes pas d'accord et c'est la raison pour laquelle il n'y aura pas une armée européenne, une défense commune tant que nous n'aurons pas fait ce cheminement qui demandera vraisemblablement beaucoup de temps.

J'ai entendu que le traité de Lisbonne était un traité Intergouvernemental, que la politique de défense commune est intergouvernementale. Oui, bien sûr, elle l'est totalement et cela ne me choque pas du tout, moi qui suis un pro européen. Toutes les grandes avancées en Europe depuis 1951 se sont faites par la volonté des nations, volonté libre de nations libres qui, volontairement, décident de mettre en commun une partie limitée de leur souveraineté pour être plus efficaces. Cela ne s'est pas encore produit en matière de défense, cela s'est produit dans un certain nombre d'autres domaines, mais ce que je dois dire immédiatement sous le contrôle des généraux et des militaires présents, c'est qu'en réalité, sur le terrain, l'esprit de coopération européen pousse à collaborer de plus en plus, sous des formes variées, pas à 27 ni même à 17, mais en fonction des besoins. Je crois, mon Général, qu'il n'y a plus ou peu d'opération que vous menez seuls pratiquement, mais que vous faites toujours en coopération avec tel ou tel. Cette notion de présence internationale, d'Europe puissance nécessite une vraie réflexion sur l'usage de l'outil militaire dont nous devons nous doter. Pour l'instant, il faut reconnaître que ce n'est pas le cas en Allemagne pour des raisons historiques ; d'ailleurs nous en sommes plutôt contents compte tenu du passé. Ce n'est pas le cas en Europe centrale et orientale où le passé le plus récent et la situation économique sont très préoccupants. Il reste le Royaume-Uni et la France qui assurent deux tiers des recherches de défense, pratiquement la moitié des budgets, et les budgets globaux de l'Union européenne sont toujours la moitié de ce que nos amis américains peuvent dépenser. Vous vous interrogez sur les limites. Les limites sont là. Il y a une stratégie européenne de défense mais il n'y a pas une philosophie européenne de défense. Sur ce point, là encore, nous avons beaucoup à travailler malgré tout ce qui s'est passé et qui se résume à 24 opérations extérieures de l'Union européenne, déjà, en moins de dix ans, ce qui est un record. Cela représente près de 80000 hommes issus des Etats membres de l'Union européenne qui se sont projetés dans des opérations extérieures. Cela n'est pas suffisamment su, c'est le deuxième quota après les Américains, et c'est souvent sous l'égide de l'ONU, donc de la communauté internationale.

Efficacité contrastée, en matière d'environnement également, l'influence par la norme ou l'influence par l'exemple a aussi ses propres limites. Il ne faut pas non plus s'attacher des boulets aux pieds ; j'adhère aux propos du professeur COLLART – DUTILLEUL, on ne peut pas toujours projeter nos modèles à l'extérieur, il faut aussi que nous ayons un rapport de force sur la scène internationale. L'histoire des hommes et des nations a toujours été ainsi, même si nous restons et avons des objectifs pacifiques.

Deuxième série de réflexion : avancées et espérances. Oui, le traité de Lisbonne présente des avancées et elles ont été rappelées. Des possibilités juridiques nouvelles, la coopération structurée permanente, même si je doute de la voir un jour se transformer en réalité. Comme pour les coopérations renforcées, même si c'est un peu différent, il est possible de mener des politiques à

quelques uns mais il faut l'accord de tout le monde et la Commission se situe au milieu ; c'est tellement compliqué qu'il est préférable de le faire, comme nous l'avons fait avec les Britanniques en matière de défense quand nous avons besoin de mutualisations. Le fait pour l'Union européenne d'avoir la personnalité morale sur la scène internationale crée plus de questions juridiques que cela n'en résout ; d'ailleurs cela ne fait que concrétiser une évolution que vous avez démontrée. L'adhésion à la convention européenne des droits de l'homme pose énormément de problèmes tout en étant une bonne chose. N'oubliez pas non plus la présence dans le traité de Lisbonne d'une clause de solidarité et de défense mutuelles ; elle est une innovation entre les Etats membres de l'Union et rappelle l'article 5 de la charte de l'OTAN. Il s'agit d'une avancée juridique importante qui va dans le sens d'essayer de faire partager notre philosophie et notre vision. Beaucoup a déjà été dit de la coopération sur le terrain et je n'y reviens pas, mais je voudrais ajouter que l'Union européenne essaie de s'intéresser à l'industrie de défense. Le parlement européen a voté un paquet défense constitué de deux directives, qui m'inquiète plus qu'autre chose car on ne fait pas de défense sans industrie et on n'élabore pas une industrie de défense comme on organise le marché des petits pois. La Commission européenne a créé une *task force* pour s'occuper des questions de défense ; elle souhaiterait placer tout le monde sous la toise au motif d'une meilleure rentabilité. Les industries de défense européenne sont des industries compétitives. Il faut aussi les protéger et là on retrouve un vrai débat qui, à mon avis, est celui de l'après-Lisbonne. Certains parlent de préférence européenne ; d'autres parlent de réciprocité dans les échanges. Si l'Europe veut exister dans les relations extérieures, elle ne peut pas être ouverte. Elle doit aussi défendre ses intérêts, les promouvoir à l'extérieur et s'en donner les moyens. Je sais que je ne suis pas politiquement correct en disant cela, mais je sais aussi que c'est la seule condition pour que l'Europe avance, sinon les Etats membres ne voudront pas lâcher la proie pour l'ombre, car nous avons aussi des intérêts économiques, commerciaux et des intérêts culturels qui font de plus en plus partie intégrante de l'identité de nos citoyens européens. Et ces derniers attendent que nous les protégeons, que nous les défendions et que nous les promovions à l'extérieur. J'ai entendu la fin du discours sur les droits de l'homme, nous n'aurions pas de leçon à donner à la Chine. Oui, nous avons des leçons à donner à la Chine. Oui, l'article 2 du traité sur l'Union européenne qui rappelle les valeurs de dignité, de non discrimination, d'Etat de droit est quelque chose auquel on croit, et pour lequel, dans l'armée française, on est prêt à mourir. Et j'aimerais que cela soit plus partagé au niveau européen. Tant que l'Union européenne n'aura pas fait ce cheminement intellectuel et qu'elle voudra, par l'exemple, montrer efficacement le chemin sans montrer aussi qu'elle est prête à aller jusqu'au rapport de force, elle n'arrivera pas à s'imposer sur la scène internationale parce que l'histoire des nations est ainsi.

Tous nos budgets sont en difficulté aujourd'hui, bien sûr nos budgets militaires s'en ressentent, notre diplomatie aussi, puisque notre nouveau service européen pour l'action extérieure n'est pas doté de moyens importants et qu'il dépend à la fois de la Commission et du Conseil. C'est un premier pas qui permet d'apprendre à mieux travailler en commun. Les Etats membres de l'Union européenne ont tous ensemble 45000 diplomates ; c'est trop ; les Etats-Unis, première diplomatie mondiale en ont 18000. Donc, avant de diminuer nos effectifs, il faut apprendre à travailler en commun, ce à quoi sert ce service. Cela n'est pas très satisfaisant, la Commission le vit très mal, et l'un des effets du traité de Lisbonne est d'avoir rajouté de la complexité dans les relations entre les institutions et on constate que cela entraîne une petite guerre administrative. Il y a encore cinq commissaires qui s'occupent de compétences externes : aide humanitaire, aide au développement, gestion de crise etc... alors que cela devrait figurer dans le service diplomatique commun de Mme ASHTON qui devrait s'exprimer, et

ce n'est pas le cas. Donc c'est un peu le fouillis, disons-le franchement, et le traité de Lisbonne n'a pas vraiment arrangé les choses sur ce point.

Juste une petite conclusion générale. L'Europe se veut aujourd'hui la championne du *soft power*, et nous en sommes très fiers car nous avons enfin trouvé la paix et la stabilité sur notre continent alors que, depuis plus de six cents ans, nous n'avions pas connu une période de soixante ans de paix. C'est un vrai succès et je crois que c'est ce que voulaient nos citoyens. Je voudrais le dire sans illusion. Il faut savoir que, maintenant, nous devons défendre un peu plus loin que nos frontières nos intérêts et intervenir même parfois au nom de nos valeurs. Je me référerai à ce que Mme CLINTON a dit lorsqu'elle s'est présentée devant le Sénat américain pour être investie. Elle a dit « nous sommes les champions du *hard power*, nous faisons la guerre un peu partout » c'était après la présidence de M. BUSH, « et maintenant il faut que nous développons un *smart power*, c'est-à-dire un pouvoir intelligent ». Je crois que l'Union européenne doit faire le chemin inverse. Elle est la championne du *soft power*. Elle est tellement la championne de l'aide au développement qu'elle donne encore 60 millions d'euros chaque année à la Chine pour l'alphabetisation du Tibet ; comme je l'ai écrit, le commissaire européen s'en est aperçu et a souhaité modifier cela, car subventionner la Chine qui nous fait souffrir sur le plan industriel, cela pose un problème. Voilà pourquoi il faut se penser en puissance. Voilà pourquoi il faut que nous organisions un *smart power* européen intelligent. L'Europe reste une entité pacifique. Mais elle mérite d'être promue dans le monde et d'ailleurs elle est extrêmement attrayante et attractive. Je vous rappelle que, dans les dernières années, elle est devenue le premier continent d'immigration du monde, le premier continent pour les demandes de droit d'asile, le champion toutes catégories étant la France avec plus de 250000 demandes de droit d'asile chaque année, nous n'en accordons qu'un cinquième, passant devant tous les autres y compris les Américains. On sait en Afrique, en Asie et même aux Etats-Unis que l'Europe est le continent béni des dieux. Voilà pourquoi aussi c'est un continent inachevé, qui est un peu faible, et qu'on peut attaquer, soit sur le plan financier en mettant l'accent sur ses faiblesses, soit plus tard, ultérieurement en essayant de diminuer son influence. C'est cela qu'il faut que nous évitions.

Pour les juristes, c'est un dilemme formidable parce que nous pensons qu'on peut construire sur le papier des institutions et ensuite les décliner progressivement. Mais l'Europe marche exactement dans le sens inverse depuis le début. C'est pour régler des cas concrets que nous coopérons. Pour avoir une vraie coopération et un vrai esprit communautaire, nous établissons des institutions communes qui, de temps en temps, nous rappellent nos propres engagements. Cela s'appelle la Commission européenne. Cela a marché pour le charbon et l'acier, cela a marché pour la communauté économique européenne, et cela n'a pas marché pour l'union monétaire. C'est le problème que nos chefs d'Etat et de gouvernement ont à régler aujourd'hui. Dans l'urgence, il faut à la fois qu'ils arrivent à calmer cette folie financière, parce que nous, Européens, les moins endettés de tous les pays occidentaux, n'allons pas pouvoir payer nos dettes alors que nous les paierons. Il faut que nous les convainquions par des messages très spécifiques puisqu'on s'adresse à des *traders* dont la culture est limitée à l'examen des courbes et aux bonus en fin d'année, et que nous puissions ensuite, et cela fait partie du message, inventer une gouvernance économique qui sera beaucoup plus crédible. Cela va certainement obliger à mettre en commun quelques unes de nos compétences étatiques, limitées, qui ne concerneront pas la défense mais peut-être la politique étrangère et les relations commerciales où il faut que nous soyons moins naïfs et peut-être plus proactifs. Je pense que cela se joue dans les jours prochains. Je reste optimiste, je pense que nous saurons le faire parce que je crois que nos citoyens de tous nos Etats membres sont encore attachés à tout ce que nous

avons fait ; ils restent attachés à cette construction pacifique. Comment le ferons-nous ? Pour répondre à la question de l'élargissement qui n'a pas été traitée faute de temps, je dirai que les élargissements les plus problématiques ne sont pas ceux qu'on croit. En réalité, à l'usage, les plus problématiques ont été les premiers élargissements ; l'élargissement au Royaume-Uni, l'élargissement aux pays nordiques. Ce sont eux qui ne veulent pas d'une fiscalité commune, d'un état major commun en matière militaire. Les britanniques ont un pied dedans et un pied dehors ; ce sont eux qui freinent l'Europe. L'Europe nous allons donc la faire à quelques uns, même si au bout du compte il n'y a que la France et l'Allemagne. Avez-vous bien retenu le message d'hier de Mme MERKEL et M. SARKOZY. Ils ont dit qu'ils feraient des propositions ambitieuses ; ils se sont mis d'accord. Viendra qui veut et si à l'arrivée nous ne sommes que deux, nous le ferons et nous relancerons ainsi, en restant ouverts aux autres, un processus d'intégration qui, une fois de plus, passe par l'intergouvernemental pour devenir communautaire. Cela a fonctionné depuis soixante ans.

C'est la raison pour laquelle je terminerai en disant que si nous faisons face à une crise de doute à l'extérieur, à une crise de doute à l'intérieur, la première des réponses est d'être fiers d'avoir fait ce que nous avons fait, d'avoir confiance en ce que nous sommes, de ne pas douter de nous-mêmes par des déclarations, par un scepticisme à l'égard de ce qu'on voit au sein des institutions européennes qui ne ressemble pas trop à ce à quoi on est habitué chez nous, qui ne marche pas très bien. Vous, les militaires, on ne vous demande pas d'aller vous faire tuer pour M. BARROSO ou M. VAN ROMPUY, ce n'est pas le sujet. Il est vrai que cela ne ressemble pas à nos schémas habituels mais nous pouvons être fiers de ce que nous avons fait ; nous pouvons avoir confiance et je suis persuadé que nous saurons surmonter cette crise et, dans le monde du XXIème siècle, compter à la mesure du génie des Etats membres de ce continent.