

# Résumé de thèse

## **Les cheminements chaotiques de la politique étrangère européenne**

Interdépendances, concurrences, échanges croisés et processus  
d'institutionnalisation dans un univers de jeux multiples

Yves Buchet de Neuilly

Directeur de thèse : Daniel Gaxie, Professeur à l'Université Paris I

Jury : - Guillaume Devin, Professeur des Universités, Institut d'Etudes  
Politiques de Paris

- Michel Dobry, Professeur à l'Université Paris I, LASP

- Daniel Gaxie, Professeur à l'Université Paris I, CRPS

- Pascale Laborier, Professeure à l'Université Picardie – Jules Vernes,  
CURAPP

- Andy Smith, Chargé de recherche à la FNSP, CERVL – IEP de Bordeaux

Thèse soutenue à l'Université Paris I, le 19 décembre 2001

L'intégration européenne est généralement pensée comme une voie unique, dans laquelle les Etats ne pourraient qu'avancer ou, parfois, reculer. Cette vision mono-linéaire est confortée par une tendance à concevoir l'intégration comme un accroissement des pouvoirs centralisés dans les administrations bruxelloises supranationales, au premier rang desquelles se trouve la Commission européenne. C'est ainsi que les dispositifs de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), constituant le second pilier du traité de Maastricht, ont été perçus par les « intégrationnistes [...] » comme un assaut frontal contre le – et en cela une re-nationalisation du – processus

d'intégration »<sup>1</sup>. A défaut d'être communautaire, la PESC ne pouvait plus qu'être intergouvernementale. En d'autres termes, cette politique ne relevait pas des compétences de la Commission (assimilée au système communautaire), mais de celle des Etats membres réunis au sein du Conseil (assimilé au système intergouvernemental).

La recherche menée dans le cadre de cette thèse nous a conduit progressivement à rompre avec ce mode d'appréhension de la PESC ainsi qu'avec les prémices analytiques et méthodologiques sur lesquelles il est fondé. L'institutionnalisation d'une politique étrangère commune ne s'inscrit pas dans une dynamique involutive mais *alternative* au processus d'intégration communautaire. En cela elle constitue une reconfiguration de l'équilibre des pouvoirs sur les instruments de pouvoir européens que l'on ne saurait percevoir si l'on s'en tient au « triangle institutionnel » (Conseil/Commission/Parlement). En réalité, les intégrations européennes ne se jouent pas seulement à Bruxelles, entre institutions nationales et supranationales mais tout autant dans les capitales des Etats membres, entre les fonctionnaires nationaux participant aux processus communautaires et d'autres fonctionnaires nationaux participant aux actions d'Etats ou, comme dans le cas de la PESC, qui inscrivent leurs actions dans un autre dispositif décisionnel européen. A Paris, le Quai d'Orsay est à la fois l'un des principaux lieux de la participation aux activités communautaires (direction de la coopération européenne), aux activités diplomatiques de la PESC (direction des affaires politiques et de sécurité) et bien entendu à l'action propre de l'Etat français (également la direction des affaires politiques, les directions géographiques...).

Le clivage entre acteurs des relations communautaires extérieures et acteurs de la coordination diplomatique PESC, qui renvoie à une différenciation structurelle des secteurs d'action, traverse également les administrations bruxelloises, notamment la Commission (avec d'un côté, la direction politique et l'unité diplomatique du correspondant européen, et de l'autre, les directions chargées des programmes d'assistance aux pays tiers et des relations commerciales extérieures). En réalité, les représentants de la Commission sont bien présents dans la PESC. Ils y disposent d'un droit d'initiative qu'ils

---

<sup>1</sup> Roy H. Ginsberg, « The EU's CFSP: the Politics of Procedure », in Martin Holland (ed.), *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms*, London, Pinter, 1997, p. 14.

partagent avec les délégations des Etats membres, mais dont ils n'ont jamais véritablement fait usage. Ils sont particulièrement sollicités lorsqu'une action PESC nécessite un financement (qui au niveau européen ne peut être que communautaire) ou une mise en cohérence avec les instruments des relations économiques extérieures. Leur poids est toutefois bien plus faible que dans le système communautaire et l'on comprend mieux, dès lors, en quoi l'affirmation du caractère « intergouvernemental » de la PESC contribue moins à rendre raison des dynamiques de cet espace décisionnel européen qu'à conforter la stratégie dominante au sein des Etats membres visant à exclure la Commission de ce secteur qui s'est largement construit contre (mais aussi avec) elle et contre ses prérogatives communautaires.

La PESC est ainsi en partie le produit de logiques d'investissements bureaucratiques structurées par un double clivage. Le premier a opposé les fonctionnaires (nationaux et supranationaux) en charge des affaires communautaires extérieures, qui ont vu dans la PESC le moyen de donner un caractère et une visibilité politiques à leurs actions, aux fonctionnaires (nationaux et supranationaux) en charge de la diplomatie classique qui, par le biais de la PESC, tout en prolongeant leur activité diplomatique menée depuis plus de vingt ans dans le cadre de la coopération politique européenne, ont tenté de prendre le contrôle des grandes orientations de l'action extérieure européenne et de mettre au service de la diplomatie politique les puissants instruments économiques de l'Europe communautaire. Le second clivage a opposé les fonctionnaires nationaux aux fonctionnaires de la Commission, dans un mouvement visant à contester la force aux jeux communautaires des représentants de la Commission – qui avaient alors de bonnes raisons d'être particulièrement hostiles au développement de la PESC. Ce second clivage a favorisé la montée en puissance d'une administration trop souvent oubliée, le Secrétariat général du Conseil, qui était perçu comme une alternative bureaucratique à la Commission et qui bénéficiait ainsi de la volonté des représentants des Etats membres de ne pas voir s'instaurer dans le nouveau cadre décisionnel de la PESC une configuration de pouvoirs similaire à celle qui caractérisait le système communautaire. Son secrétaire général est devenu le « Haut-représentant pour la PESC » ayant à sa disposition une nouvelle « unité de planification de la politique et d'alerte rapide » et ses représentants dans les enceintes PESC ont été progressivement habilités à intervenir sur la définition politique des actions envisagées.

Pour mener à bien cette recherche, nous nous sommes principalement appuyés sur trois méthodes. Nous avons, en premier lieu, recueilli de multiples informations officielles et officieuses sur les prises de positions des acteurs, puisées dans les médias et les agences de presse, sur les sites institutionnels, ou recueillies par l'intermédiaire des personnes rencontrées (documents juridiques, notes de services internes, e-mails), ainsi que de nombreux documents que nous avons pu consulter lors d'un stage à la Commission. Nous avons également mené de nombreux entretiens formels et informels, dont trente et un ont été enregistrés et retranscrits, avec les participants des jeux européens (80 % de ces entretiens ont été réalisés à Bruxelles dans les administrations européennes et les représentations permanentes, 20 % ont été réalisés à Paris, au Quai d'Orsay et au secrétariat général pour la coopération interministérielle (SGCI) pour les questions européennes). La troisième méthode d'enquête a pris la forme d'une observation participante, par le biais d'un stage de cinq mois auprès du conseiller PESC de la Commission européenne, du 1<sup>er</sup> mars au 31 juillet 1998. Nous avons ainsi pu nous familiariser rapidement avec une partie des codes pratiques de la diplomatie européenne et entrer dans des lieux de négociation à la Commission et au Conseil qui sont en principe inaccessibles au chercheur.

Les entretiens et les observations en situation que nous avons menés nous ont conduit à constater qu'un même instrument (une action commune, une stratégie commune...) ou qu'un même enjeu de politique étrangère que ces instruments devaient permettre de prendre en charge (comme par exemple les sanctions économiques contre la Serbie), n'était pas toujours perçu, pensé et appréhendé de la même façon par les acteurs. Ces différences ne renvoyaient pas à des « conceptions » divergentes de la politique étrangère européenne, variant d'un Etat membre à l'autre, mais à des différences plus fondamentales de *dispositions pratiques* d'engagement dans l'action, caractéristiques d'une *pluralité d'espaces sociaux* relativement autonomes. La stratégie commune était une solution institutionnelle à la négociation du traité d'Amsterdam dans l'espace des conférences intergouvernementales, tandis qu'elle était un moyen de rendre visible et d'encadrer les actions de politique étrangère à l'égard de pays tiers dans l'espace des relations extérieures européennes. De même, les sanctions économiques étaient un moyen de pression diplomatique dans l'activité de médiation et de résolution des conflits engagée par les acteurs de la diplomatie politique tandis qu'elles constituaient avant tout, pour les acteurs de

la diplomatie économique communautaire, une interruption des échanges ayant des répercussions juridiques, économiques et financières.

A ces différents modes d'appréhension des institutions de la politique étrangère européenne correspondaient différents jeux (ou secteurs)<sup>2</sup> structurellement différenciés, qui ne recouvraient ni des découpages institutionnels, ni des découpages territoriaux généralement mis en évidence (entre, par exemple, un niveau étatique et un niveau européen)<sup>3</sup>. Les dispositifs institutionnels de la PESC étaient pensés et construits dans des termes juridiques par les acteurs du jeu de la révision des traités, qui s'approprièrent les enjeux saillants de l'activité diplomatique européenne – la réaction aux conflits de l'ex-Yougoslavie – en les traduisant en enjeux institutionnels – le « problème » du vote à l'unanimité. Dans le jeu de la diplomatie classique, les dispositifs de la PESC devaient permettre de faire exister des positions et des médiations européennes, mettant ces instruments au service de l'affirmation d'une action politique de l'Union, tandis que dans le jeu des relations économiques extérieures de la Communauté, l'incidence des actions PESC était évaluée à l'aune de critères économiques, juridiques et financiers. Repérer cette différenciation structurelle des espaces d'institution de la PESC et des

---

<sup>2</sup> Les notions de secteur et de jeu sont entendues ici dans une acception spécifique visant à désigner des univers sociaux relativement autonomes, qui se caractérisent « par leur capacité à réaliser la fermeture de l'espace de référence obligé des calculs de leurs membres ou, mieux, par leur capacité à réaliser la captation des calculs de ces derniers » (Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986, p. 102). Elles se distinguent de la notion de réseau (John Peterson, « Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis », *Journal of European Public Policies*, 2 (1), 1995 ; Patrick Le Galès et Mark Thatcher (dir.), *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995) dans la mesure où elle n'est pas seulement fondée sur une logique interactionniste ou transactionnelle, ni sur la résolution de « problèmes », la défense d'intérêts ou d'enjeux apparents, mais sur des propriétés structurelles, des configurations de relations objectives entre des positions définies objectivement (Pierre Bourdieu, *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, 1992).

<sup>3</sup> La vision administrative et territorialisée des espaces d'action domine largement la littérature sur la construction européenne. Elle est parfois issue de l'analyse des relations internationales, comme par exemple la théorie des jeux à deux niveaux de Robert Putnam (« Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 42 (3), 1988, p. 428-460), appliquée à la politique agricole avec l'adjonction d'un niveau supplémentaire par Lee Ann Patterson (« Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis », *International Organization*, 51 (1), 1997, p. 135-165) et sur laquelle s'appuie le principal représentant de l'approche intergouvernementaliste libérale de la construction européenne, Andrew Moravcsik (« Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), 1993, p. 473-524). Elle caractérise également la littérature sur la gouvernance multi-niveaux en plein essor à la fin des années quatre-vingt-dix (voir, par exemple Gary W. Marks, Liesbet Hooghe and Kermit Blank, « European Integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level Governance », *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), 1996, p. 341-378, ou encore Christopher K. Ansell, Craig A. Parsons et Keith A. Darden, « Dual Networks in European Regional Development Policy », *Journal of Common Market Studies*, 35 (3), 1997, p. 347-373).

logiques sociales qui les caractérisent, permet notamment d'expliquer en grande partie le désintérêt pour la PESC d'une administration comme la Commission européenne, largement dominée par les acteurs des relations économiques extérieures de la Communauté et pour lesquels un dossier PESC « purement politique » échappe à leurs schèmes d'action pratique et n'a tout simplement pas de sens.

Les processus de production et d'appropriation de la PESC dans cette pluralité de jeux étant concomitants, aucun groupe d'acteurs ne pouvait maîtriser à lui seul la définition de ces nouveaux dispositifs. Et comme les modes d'appréhension variaient en fonction de ces jeux, la PESC était soumise à une dynamique d'innovation constante. Cette instabilité des institutions a été, de surcroît, considérablement accentuée par la densification de l'espace de jeu intersectoriel où se définissaient les relations entre la diplomatie politique classique européenne et la diplomatie économique communautaire. Porteurs de revendications affichées de manières similaires (une « nécessité de cohérence »), les acteurs des deux principaux secteurs des relations extérieures ont tenté d'utiliser les nouveaux instruments de la PESC pour établir des liens entre l'action diplomatique et l'action communautaire. Les diplomates traditionnels ont essayé de redéfinir certaines orientations de l'activité communautaire (aide économique, accords commerciaux) pour la mettre au service de la « volonté politique », tandis que les acteurs communautaires ont cherché à prendre le contrôle des nouveaux dispositifs de la PESC en les pliant à de multiples exigences techniques et juridiques. Comme aucun groupe d'acteurs ne parvenait à l'emporter, la dynamique de ces échanges intersectoriels était alors génératrice d'incertitudes qui rendaient particulièrement confus et chaotiques les cheminements institutionnels de la PESC.