



THE 6TH EDITION OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE
EUROPEAN INTEGRATION
REALITIES AND PERSPECTIVES

**The Political European Leadership and the
Current System of International Relations**

Cristina Dogot

Oradea University, Faculty of History, Geography and International Relations, dogot@igri.ro

Abstract: Transforming an economic community in an international political single actor represented an objective both for the theorist of the European unification process and for the founder father of the actual European Union. Nevertheless, the European entity created in 1950 was a particular economic corpus, where the national political leaders had some particular views on the future of their countries inside the European community. On the other part, the leaders of the European community had every time some political objectives for the new created entity, and the progressive accomplishment of these determined the coagulation of a particular type of political leadership, that of the actual European Union. Sometimes debated, other times denied or at least considered as incomplete, the European political leadership is a concept which could be considered as a new one. This originality is given but by the way to act of the new international actor, the European Union, and by the instruments used in the international action.

Keywords: economic community; international political single actor; European unification process

1 Introduction

Le problème du rôle international du continent européen et de l'entité communautaire européenne a été entrevu même à partir du début du processus d'intégration. La déclaration de Robert Schuman commence en invoquant la « paix mondiale » et la contribution à celle-ci « d'une Europe organisée » (éventuellement *fédérale*) et le Traité de Paris (1951) reprend ces mots (sauf le concept de *fédération*) et les principales idées, tout en établissant le fondement normatif des premiers pas vers les objectifs prévus. Toutefois, l'Europe, « organisée » et munie d'institutions communes tardait d'apparaître, même si le problème de la décision et de l'action politique commune a été soulevé plusieurs fois à partir du sommet de Hague de 1969 (Fonseca-Wollheim, 1981) et en dépit du fait que toute décision communautaire, même économique, comportait une « conditionnalité politique » (Buchet de Neuilly, 1999, p. 130)¹ et finalement l'accord politique des membres. Il sera à peine l'Acte unique européen le document qui a considéré l'unité européenne encore inachevée au-delà de tout progrès en ce qui concerne l'action politique commune dans le domaine de la politique étrangère et contient un chapitre distinctif (Titre III) concernant ce domaine. L'effondrement du bloc communiste, avec tous les effets que la disparition du bipolarisme a déterminé pour le système de relations internationales, et l'évolution du conflit de l'ancienne Yougoslavie ont bien pressé, probablement, la transformation des institutions

¹ L'auteur donne l'exemple du soutien financière accordé par l'Union européenne au Monténégro, le 1998, avec l'objectif d'influencer la réélection du président monténégrin Djukanovic. *Ibidem*, p. 141.

européennes et, en dépit de toutes les opinions négatives, la coagulation d'un système politique qu'on peut l'appeler comme « européen » ou « commun ».

Le problème qui se pose ensuite est : est-il devenu possible d'en discuter d'un leadership politique européen au niveau international ? Quel est le niveau d'asymétrie d'entre le leadership politique européen et celui des États membres et à la faveur de qui fonctionne cette asymétrie ? Ils sont des questions soulevées même par des personnes directement impliquées dans le processus décisionnel européen, spécialement quand l'Union perd les occasions d'intervenir dans les événements internationaux¹. Le dynamique des relations internationales ne rend pas du tout très facile à emmêtré des opinions dans ce domaine, mais c'est le même dynamique également qui impose l'analyse. Toutefois, cet article restera à la surface des choses, démontrant uniquement par un exposé partiel des normes et partiellement par une étude de cas le fait que l'Union européenne peut être considérée comme un leadership politique atypique dans le système de relations internationales.

2 Evolution du système décisionnel européen dans le domaine de la politique extérieure commune

Ce qui aujourd'hui nous apparaît comme un système décisionnel assez bien structuré, a commencé à se réaliser, en fait, à partir du sommet de Haye de 1969², quand les pays membres de la Communauté économique européenne, réunis au niveau de chefs d'État et de gouvernement, ont convenu sur la nécessité d'un renforcement du processus de la construction européenne par la voie de la coopération diplomatique et ont décidé de « préparer les voies d'une Europe unie en mesure d'assumer ses responsabilités dans le monde de demain », tout en chargeant « les Ministres des Affaires étrangères d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique ». (« Communiqué final... », 1970, p. 12) Les États membres ont décidé de « coopérer en matière de politique étrangère », coopération qui devra se réaliser par information et consultations réciproques régulières ; d'organiser des réunions ministérielles chaque trois mois et, pour les cas plus graves, réunions des chefs d'États ou des gouvernements ; la création d'un Comité politique muni de tâches de documentation et d'organisation des réunions ministérielles ou gouvernementales ; d'organiser des réunions semestrielles des ministres et des membres de la Commission politique de l'Assemblée parlementaire européenne. (« Rapport des ministres... », 1970, passim) Ainsi, ayant comme modèle le Plan Fouchet, une nouvelle initiative française, ayant comme fondement une rencontre proposée par le Président George Pompidou, a été lancé le processus de « Coopération politique européenne » (CPE), l'instrument dont la réalisation était considérée la collaboration permanente d'entre les ministères des affaires étrangères des pays communautaires, donc entre les diplomaties nationales, la création de nouvelles institutions communautaires dans cette direction n'étant pas prévue. (Quermonne, 2010, p. 89-90 ; Fonseca-Wollheim, 1981) Deux ans après, un autre rapport, suivi au sommet de Paris d'octobre 1972, considérait comme « satisfaisant » le début de la CPE et établissait l'accroissement des rencontres annuels des ministres des affaires étrangères et la formulation des positions communes des États membres sur les problèmes internationaux. (« Déclaration du sommet de Paris », 1972, p. 16) L'année

¹ C'est le cas, par exemple, de la députée française Catherine Lalumière, qui mise en question l'incapacité de l'Union d'intervenir dans le conflit du monde arabe et parle « du drame qui se joue entre les pays arabes en révolte et l'Union européenne, concernée mais hésitante et déchirée » et pose la question du leadership politique « improbable » de Lady Ashton, la personne qui devra être « capable d'incarner les valeurs de l'Europe, son idéal et le rôle de l'Europe dans le monde à venir ». (Lalumière, 2011) Toutefois, on doit rappeler que le rôle du Haut Représentant est prépondérant technique, administratif, par comparaison avec celui du Président du Conseil européen, qui revient au M. Herman Van Rompuy.

² Et suite à deux échecs à la mesure de l'objectif : la création de la Communauté européenne de la défense et, d'autre part, la création de la Communauté politique européenne. (Quermonne, 2010, p. 89-91)

suivante, un autre rapport (« Deuxième rapport... », 1973, passim) établissait l'obligation de chaque État membre de consulter les autres avant toute décision définitive de politique extérieure, la consultation de la Commission, la participation des membres de la commission politique de l'Assemblée parlementaire européenne aux quatre réunions annuels et l'information du Conseil sur les conclusions résultant du processus de coopération politique.

Toutefois, en dépit de la création, en 1974, du Conseil européen, institution réunissant les chefs des gouvernements et d'États et recevant, parmi d'autres, le rôle de renforcer la coopération politique (« Réunion des chefs... », 1974, p. 7-8), et en dépit de l'analyse parfois très critique du Rapport Tindemans (« Rapport sur l'Union européenne », 1976, passim), en 1976, sur l'évolution politique de l'Europe unie, la période suivante, jusqu'à l'adoption de l'Acte unique européen, est considérée comme une de stagnation dans ce domaine, situation qui peut être bien décelée de certains documents du Parlement européen. Ainsi, en 1978, une Résolution du Parlement européen constatait des « lacunes qui subsistent dans la coordination des positions et des actions des neuf États membres de la Communauté, notamment sur certaines questions à l'Assemblée générale des Nations Unies et dans le cadre des autres forums internationaux » (Parlement européen, 1978, p. 59-60) et demandait que le Parlement soit constamment informé sur les décisions de politique étrangère prises par les États membres et ses orientations dans le domaine de la politique étrangère soient considérées dans le processus de coopération politique développé par les ministres des affaires étrangères, et proposait l'augmentation du rôle représentatif devant les tiers pour la Commission des communautés européennes. En 1981 la députée britannique Diane Elles a présenté un rapport détaillé (« Rapport... », 1981) sur l'évolution de la CPE et le rôle du Parlement, avec l'accent sur la nécessité de l'élaboration d'une politique de sécurité commune. Plus important, ce rapport met en évidence les déficiences du processus de CPE, à savoir : « une carence à réagir rapidement, l'absence d'un mécanisme de consultation, la limitation de la matière à discuter, l'absence de liens entre les considérations d'ordre politique, économique et commercial, l'absence d'engagements communs et peut-être plus important que tout le reste, l'absence d'un objectif commun pour la Communauté toute entière » (*Ibidem*). Ces carences sont bien compréhensibles si on rappelle que le seul instrument de la CPE était la *déclaration commune*. Tel que les insuffisances invoquées par Diane Elles, les arguments utilisés à l'appui d'une telle critique (parmi d'autres, la réaction de la Communauté vers l'invasion soviétique en Afghanistan) peuvent être considérés comme très semblables pour la réaction de l'Union européenne à certaines situations actuelles (la crise yougoslave ou l'intervention en Iraq).

En 1987, l'Acte unique européen a renforcé le processus de la CPE, tout en reconnaissant le Conseil européen et associant la Commission et le Parlement européen aux travaux de la coopération politique (Titre III, art. 3b, 4), soit par la participation aux débats soit par l'information et les consultations régulières. L'effondrement du bloc communiste offrira le fondement d'un nouvel commencement pour l'évolution du leadership politique européen, concrétisé dans un premier moment dans le Traité de Maastricht. Le préambule de ce document annonce clairement une nouvelle étape dans l'évolution du processus de l'intégration politique européenne, les signataires étaient « Résolus à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune, renforçant ainsi l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde » (« Traité... », 1992). Au niveau du concept de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) le Traité de Maastricht peut être et est considéré comme essentiel (sinon révolutionnaire) pour l'évolution internationale de la future Union européenne, une réussite du mécanisme de l'engrenage (*spillover*) et du fonctionnalisme européen dans la direction de la « communauté pluraliste de sécurité »

de Karl Deutsch, à savoir une union d'États où les membres gardaient leurs souverainetés politiques et militaires¹. (Bussy ; Serre ; Delorme, 1971, p. 621-2) Grâce à ce Traité les institutions européennes ont reçu des fonctions importantes dans le processus décisionnel concernant la PESC, même si les États membres, les anciens héritiers de la CPE, nostalgiques, dans la vision de Yves Buchet de Neuilly, pour leurs anciennes positions internationales, auront encore un rôle et une implication très importantes² dans l'adoption et plutôt dans la non-adoption des décisions communautaires dans le domaine de la PESC, par les biais du COREPER et du Comité politique (Buchet de Neuilly, 1999, p. 142-6). En dépit de ce poids du national dans COREPER, dans le Comité politique et dans le Conseil de l'UE spécialement³, le niveau de la représentativité extérieure de l'Union s'est vraiment amélioré. Ainsi, conformément à l'article J5 du Traité, l'Union est représentée, au niveau de PESC, par sa Présidence, qui est aussi responsable de présenter aux tiers la position commune de l'Union en matière de PESC et de mettre en œuvre les actions communes, les instruments de l'application de la PESC.

Entre les Traités de Maastricht, Amsterdam et Nice n'existent pas des changements majeurs en ce qui concerne les fonctions générales des institutions européennes regardant la PESC, ni au niveau des rôles ni à celui de l'application des décisions, qui revenait toujours à la Présidence de l'Union. Toutefois, le Traité d'Amsterdam a mis le fondement du rapprochement d'entre l'UE et l'Union de l'Europe occidentale⁴ (UEO) et a imposé de nouveaux acteurs, comme le Secrétaire Général/le Haut Représentant, qui assiste la Présidence et le Conseil, pendant que le Traité de Nice a transformé le Comité Politique dans le Comité Politique et de Sécurité, a initié un Comité militaire et d'un État major permanent de l'UE. (Quermonne, 2010, p. 93-5) Plus tard, et avec certains difficultés, le Traité de Lisbonne a établi la fonction de Haut Représentant de l'Union européenne pour Affaires Extérieures et la Politique de Sécurité et celle de Président du Conseil européen, ayant également le rôle de Président de l'Union européenne. Les deux fonctions sont destinées à améliorer et à rénover la représentativité de l'Union au niveau international, mais aussi de faciliter le processus décisionnel européen et d'appliquer la politique extérieure commune et de sécurité de l'Union. (*Ibidem*, p. 95)

Toute cette évolution au niveau de la représentativité extérieure de l'Union peut être considérée une évolution du leadership politique européen, une évolution du leadership politique collectif vers un leadership politique de plus en plus individuel, même si non de la même nature que celui des États membres.

3. Le leadership politique européen : quelques éléments d'un concept

Les recherches sur le problème du leadership politique sont assez nouvelles dans les sciences politiques, même si les leaders (politiques ou d'opinion) ont été l'objet des plusieurs approches dans le domaine de l'histoire (d'habitude étroitement lié au concept de charisme⁵) (Bennis&Goldsmith, 1997, p. 21-2) et en

¹ Même si Karl Deutsch considérait cette étape comme spécifique pour les premières vingt années de l'existence de la Communauté européenne, on peut considérer que les caractéristiques de la communauté pluraliste de sécurité persistent encore, même après l'adoption du Traité de Lisbonne, parce qu'ils sont plusieurs les questions internationales envers lesquelles les États membres des l'Union préfèrent de garder leur souveraineté, leur action indépendante de la position commune, européenne (si elle existe, bien sûr).

² Rôle et implication soumis à un changement continu, tel comme le rôle et l'implication des institutions communautaires qui, grâce à la procédure de la codécision initiée par le Traité de Maastricht, sont devenues parties à ce processus décisionnel.

³ Conformément à l'article J8(2), l'institution de la décision finale, qui doit veiller « à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union ». (« Traité... », 1992)

⁴ Une organisation qui devient responsable avec les missions humanitaires et du maintien de la paix hors de l'espace de l'OTAN.

⁵ Les tomes sur le leadership politique coordonnés par Th. Wren, D.A. Hicks et T.L. Price sont la preuve excellente de l'intérêt de toujours pour les leaders et ce qu'on appelle aujourd'hui « l'environnement du leadership ».

dépit du fait que de point de vue étymologique la notion de *leader* est mentionnée dans la Bible et certaines écrits chrétiens, et plus tard (environ 1300) dans le *Oxford English Dictionary*¹ (Rost, 1993, p. 38). Toutefois, cette approche théorique de comportement humain, qui met l'accent sur les leaders-personnes, n'est plus suffisante à partir les années '60, quand les leaders ont commencé à être étudiés dans le contexte général dans lequel ils développent leurs activités (Rilea, 2006, p. 11-2). Quant aux définitions du leadership politique individuel, ceux-ci comportent des différences dans des périodes différentes. Le choix d'une définition plus générale et actuelle que possible peut impliquer certaines difficultés, mais celle offerte par George Blondel, qui considère le leader « quelqu'un qui a la capacité d'influencer un group, indifféremment s'il a ou non un rôle formel dans ce group là » (Blondel, 1989, p. 13), peut être considérée comme satisfaisante, cette capacité devant être démontrée à travers le temps et non pas occasionnellement. Le même auteur considère le leadership politique « un type spécial du pouvoir, exercé sur un grand nombre de sujets et problèmes », le plus large et le plus spécial type du pouvoir (*Ibidem*, p. 15), dont les parties composantes sont considérées « **la diagnose** », « **l'établissement de l'action nécessaire** » et « **la mobilisation** » et dont la manière de réagir dépend de « **l'environnement du leadership** », à savoir les conditions particulières dans lesquelles se développe le processus décisionnel (*Ibidem*, p. 17-9).

Même si très utiles comme instrument de recherche, les définitions antérieures du leadership politique ne sont pas suffisantes pour analyser le leadership politique communautaire. C'est pour cette raison qu'on fait appel à une autre source, qu'on peut considérée comme plus actuelle mais également plus institutionnelle, à savoir le « Rapport on Global Neighborhood » élaboré par la Commission on Global Governance de l'ONU. Ainsi, si les approches de G. Blondel sont nécessaires pour dépister certaines caractéristiques *classiques* du leadership politique² dans le leadership politique « atypique » pratiqué par l'Union européenne, la dimension prospective du Rapport mentionné est aussi très importante pour la connaissance des principes normatifs que l'ONU considère appropriés pour le leadership politique contemporain. Ainsi, les leaders doivent devenir « strong by vision, sustained by ethics, and revealed by political courage that looks beyond the next election », en offrant ainsi un fondement sain pour la gouvernance globale, où on a besoin d'un leadership « that is proactive, not simply reactive, that is inspired, not simply functional, that looks to the longer term and future generations for whom the present is held in trust. (...) It must reach beyond country, race, religion, culture, language, life-style. It must embrace a wider human constituency, be infused with a sense of caring for others, a sense of responsibility to the global neighbourhood. (...) By leadership we do not mean only people at the highest national and international levels. We mean enlightenment at every level--in local and national groups, in parliaments and in the professions, among scientists and writers, in small community groups and large national NGOs, in international bodies of every description, in the religious community and among teachers, in political parties and citizens' movements, in the private sector and among the large transnational corporations, and particularly in the media. NGOs can be of crucial importance in developing support and new ideas for important international goals. » (Commission..., 1995).

Ce type de leadership, celui des communautés et non uniquement des leaders, un leadership des consciences et non des manipulateurs, peut être considéré bien comme utopique, ou au moins peu probable à être réalisé, pour certains analystes qui sont les adeptes du réalisme ou pour les eurosceptiques. Ce qui est spécifique pour l'Union européenne c'est le fait que l'approche du problème

¹ De point de vue étymologique, on considère que le mot leadership viens du vieil anglais, à savoir des mots *leden* où *loedan*, qui signifiait "to make go," "to guide," ou "to show the way." (Rost, 1993, p. 38)

² Caractéristiques qui nous avons soulignées en gros plus haut.

du leadership politique peut se concentrer soit sur le leadership politique individuel¹ que sur le leadership politique collectif, à savoir celui des institutions qui décident suite à plusieurs délibérations et, bien sur, suite à la réalisation des analyses et des diagnoses, les actions à mener, les instruments et les ressources à mobiliser afin de mettre en œuvre, au niveau domestique (régions ou pays de l'Union) ou international, les décisions ainsi adoptées. De cette manière, au moins dans le dernier cas l'Union européenne devient le sujet du « leadership politique international », un nouveau concept qui « [it] is a quality easy to identify by its presence or its absence, but extraordinarily difficult to define, and even more difficult to guarantee » et qui peut être mis en œuvre tant par les leaders individuels que par les leaders collectifs (États, organisations internationales ou supranationales – et on considère que l'Union européenne en est une organisation supranationale) (*Ibidem*, Ch. 7). Les limites de cette approche sont données du fait que l'Union européenne n'agit pas de la manière classique, réaliste ou même néoréaliste, dans les problèmes des relations internationales, ce qui détermine une certaine ignorance des médias et également du public concernant les actions politiques de l'UE. L'intervention internationale de l'UE est considérée d'avoir comme fondement les principes de la théorie constructiviste, qui prévoit qu'ils sont les agents et les structures, et non les États, les actants du système de relations internationales (Telò, 2009, p. 119-20) Ainsi, ils existent des opinions qui considèrent que le leadership politique européen est moins visible parce qu'il n'existe pas. Les questions qui se soulèvent sont les suivantes : Doit-il, le leadership politique européen, être jugé, catalogué, hiérarchisé, comparé avec le leadership politique d'autres décideurs uniquement de la perspective de l'action ou la non action, ou aussi (ou spécialement ?) de la perspective des principes utilisés à l'occasion de ces actions ou même pour les cas de non action ? Est-il, le leadership politique européen, considéré comme inexistant parce qu'il est confondu avec l'intervention armée d'autres types d'acteurs politiques internationaux (États, particulièrement) dans les conflits internationaux, ce qui semble d'être toujours « raté » par l'Union européenne (pas toujours par ses États membres) ? Est-il ainsi, le leadership politique européen, moins visible parce qu'il est moins combatif ? Est-il le leadership politique européen « éclipsé » par le leadership politique individuel ou collectif des États membres ? Est-il, le leadership politique européen, l'élément de nouveauté encore non accepté par la vision traditionaliste encore persistante (parmi les décideurs politiques, les analystes et les médias également) en ce qui concerne le domaine de la politique extérieure et la manière d'arrêter et d'intervenir dans les événements internationaux ? Quelques réponses et/ou tentatives de réponses peuvent être trouvées en ce qui suit.

4. L'Union européenne et ses actions extérieures, l'expression du leadership politique ?

Si on reprend les définitions du leader et du leadership politique de G. Blondel il est facile à observer que l'auteur s'est concentré plutôt sur la dimension personnelle, individuelle du leadership politique (un leadership politique qui pour les niveaux nationaux peut être considéré comme « vertical »), pendant que dans le Rapport de la Commission des Nations Unies l'accent est mis sur le leadership politique individuel, mais enserré dans une dimension institutionnelle également, un leadership politique « à l'horizontale », marqué d'une très large dimension civique et même par la sagesse et attitude humaine.

¹ Il est généralement accepté aujourd'hui que l'évolution de l'Union européenne est le résultat de la volonté politique de plusieurs décideurs et leaders politiques, mais aussi le résultat de l'action, de la volonté et de la personnalité des leaders politiques nationaux et européens comme Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Altiero Spinelli, Jacques Delors, Bronislav Geremek etc. Une analyse concernant le poids de deux types de leadership politique européen (individuel et collectif) dans les différentes périodes de l'évolution de l'Union peut être extrêmement intéressante et utile, mais cet article se concentrera sur un autre aspect du leadership politique européen, celui de la simple existence et reconnaissance au niveau international du leadership politique européen dans sa dimension la plus générale.

Toutefois, pour les deux approches l'objectif du leadership est la **persuasion, l'action** et finalement la **transformation** de l'Europe et (pourquoi pas ?) du monde, compte tenant des spécificités de chaque niveau (local, national ou international). Pour exemplifier nous considérons suffisant de remémorer certains principes stipulés dans le Traité de Lisbonne, le dernier document normatif à caractère général élaboré au niveau de l'Union. Conformément à ce traité, le leadership politique individuel de l'UE est matérialisé à un double niveau, institutionnel et individuel, par l'introduction ou la permanentisation de certaines fonctions à valeur institutionnelle : celle du Président du Conseil européen, qui « assure la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune » (art. 15(6d)) ; la permanentisation de la fonction de Ministre des Affaires étrangères, qui emportera les attributions du Commissaire pour les relations extérieures et du Haut Représentant pour la PESC, et qui peut être comparé, au niveau de ses attributions administratives, avec le Secrétaire d'État aux États-Unis. La Constitution européenne échouée et le Traité de Lisbonne ont été des tentatives d'améliorer le leadership politique européen, mais s'il est bien acceptable que les nouvelles institutions seront capables de contribuer à cette amélioration, en ce qui concerne les individualités qui occuperont les fonctions représentatives, chacune d'elle aura, très probablement, sa contribution spécifique à cette évolution. Ainsi, si les nouvelles institutions sont extrêmement importantes pour la visibilité de l'UE au niveau extérieur, les personnalités impliquées dans tout le processus décisionnel auront également un rôle décisif, même si bien différent de celui des leaders politiques nationaux.

Au-delà de toute évolution normative, qui peut être acceptée ou/et également contestée en tant que fondement du leadership politique, la présence internationale de l'Union peut bien être la preuve de l'existence au moins d'un certain début politique de l'Union. Le problème qui se soulève dans ce point c'est quel type de présence internationale qu'on peut invoquer pour l'UE, en tant que la comparaison¹ est fait, automatiquement, avec l'ONU et l'OTAN. Des quelques possibilités² qu'on peut choisir pour cette analyse, on a décidé de proposer comme exemple de l'implication internationale de l'UE la Mission de Surveillance en ex-Yougoslavie (EUMM³), une mission qui est commencé en juillet 1991⁴ et finalisée en décembre 2007, et la même mission en Géorgie (commencée le 2008), afin de réaliser une comparaison concernant l'évolution du leadership politique communautaire. Il faut toutefois faire la précision que cette approche n'est pas du tout une exhaustive, qu'on a mis en évidence uniquement un des aspects et des sources du leadership politique européen, peut-être moins connu que les autres, mais non moins important.

EUMM est démarrée comme une action coordonnée par l'exécutif⁵ européen, la Commission, avec l'objectif de surveiller les frontières et les relations ethniques, les flux des réfugiés, la sécurité et l'évolution politique dans l'ancien Yougoslavie. Conformément à Remy Landry, les spécificités de l'EUMM en ex-Yougoslavie étaient : caractère multinational et multifonctionnel⁶, diplomatique et non armés ; agissement uniquement avec le soutien et l'approbation de chaque État où a développées des activités ; l'uniforme et les voitures blancs ; le rôle assumé (surveiller la mise en œuvre des accords de

¹ Même si intéressante, cette comparaison ne fait pas l'objet de cette recherche.

² Comme exemples on peut mentionner les soit-dites *Missions de Petersberg*, et spécialement ceux dédiées au maintien de la paix : Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (2003-7) ; opérations Concordia (2003), EUPOL PROXIMA (2003-4), EUPAT (2005-6), toutes développées dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine; EUFOR-ALTHEA (2004-présent), pour la Bosnie-Herzégovine. A raison d'espace, on a rappelé uniquement les missions de Balkans, mais on peut ajouter également les missions développées en Afrique ou en Asie. La Documentation Française « L'Union européenne et le maintien de la paix », <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/maintien-paix/ueacteur.shtml#operations> ; « Principales opérations multinationales », www.ifri.org/downloads/ramses03carte5.pdf

³ ECMM au début (European Community Monitor Mission).

⁴ Plus que six mois avant que forces de l'ONU (UNPROFOR) soient présentes dans l'ancienne Yougoslavie.

⁵ Comme toute action étrangère initiée par les niveaux nationaux.

⁶ EUMM était composée de forces militaires, diplômés et fonctionnaires communautaires également.

cessez le feu et le retrait des troupes, au début ; actions de diplomatie préventive et de la reconstruction des relations entre les parties en conflit, création des lignes de communication directe entre les parties belligérantes, actions de maintenance pendant les crises, suivi des échanges des prisonniers de guerre et aide humanitaire ensuite). D'autre part, tous les bureaux régionaux et les membres de l'EUMM étaient logés, pendant leurs missions, même à l'intérieur des communautés (s'exposant aux mêmes risques et conditions de vie) et maintenaient le contact avec les représentants de tous les ethnies de la région, d'où un plus de crédibilité.

La mission de Géorgie est commencée le 01 octobre 2008¹, avec le mandat de veiller à la « stabilisation, normalisation et la reconstruction de la confiance » après le conflit d'août avec la Russie et de « prévenir le renouvellement du conflit armé »². Comme la même mission en ex-Yougoslavie, celle de Géorgie est également une mission civile, qui s'appuie sur l'approbation de deux États concernés, Géorgie et Russie. La nouveauté de cette mission réside dans les instruments d'action proposés : d'un part le Mémorandum d'entente entre EUMM et les Ministres de la Défense et des Affaires Intérieures, qui a aidé à la stabilisation de la situation, et, d'autre part, le *Incident Prevention and Response Mechanism*, une série de débats sur les différents événements et problèmes concernant la sécurité de la région, débats auxquelles toutes les parties concernées (Russie, Géorgie, régions séparatistes) pouvaient participer. Parmi les résultats du Mémorandum d'entente, sont mentionnés : l'amélioration de la transparence concernant les actions de la police géorgienne ; a limité l'installation des forces armées géorgiennes dans la zone de la frontière administrative et l'utilisation de la force de la part géorgienne. D'autre part, le *Incident Prevention and Response Mechanism*, par les réunions régulières des tous les acteurs impliqués dans le conflit, ont été résolus les problèmes de la confiance réciproque et de la coopération, étant utilisé inclusivement une ligne téléphonique directe entre les opposants, afin de mieux comprendre et résoudre, en temps réel, les situations tendues (Cf. EUMM)

En dépit de toute évaluation officielle (évidemment positive) de cette présence communautaire dans les deux régions des conflits, c'est qui est encore difficile d'évaluer sont les résultats de ces missions, et non parce qu'ils n'ont pas existé, mais parce que ces résultats sont très difficiles à quantifier. Il ne serait pas honnête d'affirmer que le déroulement des (certains) événements dans les zones de conflits mentionnées a été influencé uniquement par la présence de l'EUMM. Les résultats des actions de l'OTAN ou de l'ONU ont eu leur rôle extrêmement important, mais d'une autre nature : ils ont été obtenus par la force des armes ou par la présence des forces militaires, tandis que l'EUMM a utilisé la force des négociations, la force des projets dédiés aux communautés souffrant à cause des conflits.

Même si les exemples donnés n'ont été pas très détaillés, on peut déceler, dans la manière d'intervention extérieure de l'UE, la nouvelle approche sur le leadership politique, proposée dans le « Rapport on Global Neighborhood » : l'éthique de l'intervention (l'objectif n'est pas de soutenir une partie ou une autre, mais de déterminer une entente entre ceux-ci) ; le caractère proactif, au début dans le sens de l'approche de toutes les communautés traînées dans un conflit, et plus récemment dans le sens de la prévention du conflit ; le caractère responsable, donné par l'intérêt pour toute communauté, indifféremment de ses dimensions et composition ethnique, et par la dispersion de la décision au niveau le plus bas que possible, source de la création de communautés responsables. Cette approche est loin d'être considérée une réaliste, mais constructiviste, qui est à la recherche non uniquement d'une solution pour le présent, mais aussi pour le futur, pour les générations à venir. A notre avis, ce leadership à

¹ Même si initiée pour une année, la mission continuera jusqu'à 14 septembre 2011.

² Un objectif inimaginable à assumer, de la part de l'UE, pour l'ancienne Yougoslavie. Toutefois, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure le conflit n'est pas escaladé à cause de l'intervention européenne ou parce que la Russie est décidée d'arrêter son agression.

l'horizontale peut être encore difficile à comprendre et à accepter, mais ses effets sont à voir à long terme.

Le leadership politique international de l'UE est fondé sur consensus, c'est réellement un leadership contractualiste, et les deux exemples d'implication dans une crise internationale de l'UE peuvent la démontrer. Même si à l'intérieur de l'UE les débats sur la typologie du régime politique communautaire sont assez mordant parfois¹, en ce qui concerne le leadership politique extérieure de l'Union celui-ci est soit nié, soit traité comme quelque chose pas encore achevé. La source de presque tout débat sur le leadership politique européen est la comparaison avec les acteurs décisionnels des différents niveaux nationaux ou d'entre la manière d'intervention extérieure des États. Toutefois, nous considérons incorrecte² cette comparaison aussi longtemps que nous parlons de l'originalité du projet européen, originalité qui n'est et ne doit être uniquement économique, mais également politique. Le leadership politique « classique », exercé (encore) par les États membres peut être uniquement une source d'inspiration, tant pour les actions positives (à continuer) que négatives (à éviter), et non un modèle achevé. Et, au niveau de l'action extérieure, les États ne sont pas du tout le modèle du contractualisme, du transactionisme, du constructivisme, que l'Union a adopté pour ses actions extérieures, mais plutôt les adeptes du réalisme.

5. Conclusions

Au delà de tout débat sur l'existence ou non d'un leadership politique européen, on a observé qu'ils existent certaines actions de l'Union qui nous donnent la dimension de l'évolution de la présence de l'UE dans l'espace international. En synthétisant, on peut bien distinguer quelques dimensions de cette évolution : celle normative et celle pratique. Même si la tendance est de ne considérer pas le fait que le leadership politique communautaire est devenu de plus en plus évident existe bien, les arguments à la faveur de l'existence du leadership politique communautaire existent aussi et ils ne sont pas du tout négligeables. Une certaine hiérarchie des ces arguments peut être la suivante :

-Au niveau de la représentativité supranationale : l'Union peut conclure des accords internationaux (qui deviennent obligatoires pour les États membres), ce qui peut être interprété comme une acceptation du rôle d'acteur politique individuel de l'Union, au moins pour certains domaines³ ;

-Au niveau de l'action internationale : la collaboration des États membres dans les différentes institutions européennes et l'adoption commune des décisions pour des plus en plus de domaines, inclusivement la politique étrangère et de sécurité ou de la défense, a déterminé la pacification d'une région conflictuelle et l'intégration de quelques anciens combattants encore (les cas de Slovaquie) même si le processus n'est pas encore achevé (les provocations des Balkans sont épisodiquement très « actuelles »).

-Au niveau des citoyens, de groupes d'opinion ou même de fonctionnaires européens : par ses différentes voix, l'Europe met en question son leadership politique, ses capacités concernant le leadership politique,

¹ Le leadership politique intérieur est bien important, c'est la condition de l'existence du leadership politique extérieure. Les leaderships politiques des États (membres et spécialement non-membre de l'UE) ont besoin de contester le nouveau type de leadership politique pratiqué par l'UE afin de se maintenir leur *statu quo*. En ce qui concerne les citoyens, peut-être qu'ils accepteraient facilement le nouveau type de leadership politique s'ils comprendraient ses bénéfices.

² Paul Magnette considère qu'« en termes politiques classiques, l'Union européenne est, à proprement parler, inconcevable » (Magnette, 2009, p. 21)

³ A ceux qui veulent protester en invoquant le fait que, régulièrement, ces accords entre l'UE et les tiers sont spécialement de nature économique, on peut les rappeler qu'au niveau des États les accords économiques cadre sont conclus au niveau bilatérale et central également.

ce qui peut être considéré comme une « action » pour la construction d'un tel leadership, un intérêt pour la typologie de ce leadership¹.

Ces arguments peuvent être considérés la démonstration du fait que, toutefois, en dépit de toutes les contestations, c'est qui est devenue évidence est le fait que l'UE, par la manière de se rapporter aux situations conflictuelles internationales, a réussi la réalisation d'une nouvelle approche, celle constructiviste. Ainsi, l'Union est devenue le principal pratiquant de cette nouvelle théorie des relations internationales, dans le contexte dans lequel la longue approche réaliste, utilisant presque toujours le même type d'actions extérieures d'après la Deuxième Guerre Mondiale, est encore préférée et utilisée par les États-Unis d'Amérique, le principal acteur international d'après l'effondrement du block communiste.

Cette dichotomie n'est, toutefois, complète, si on rend compte qu'après 2001 l'UE utilise, elle aussi, la force militaire afin de gérer les situations conflictuelles, même si l'utilisation européenne de la force militaire a des caractéristiques particulières qui ouvre une autre discussion, concernant le leadership militaire de l'Union. Il est bien évident le fait que le leadership politique européen n'est pas encore achevé, mais ni les acteurs classiques (les États) ne sont pas toujours immobiles en ce qui concerne l'invention de nouvelles méthodes et fondements concernant l'intervention dans l'espace international.

6. Bibliographie

Bennis, W. G.; Goldsmith, J. (1997). *Learning to Lead: A Workbook on Becoming a Leader*. Massachusetts: Perseus Publishing Cambridge, p. 186.

Blondel, J. (1989). *Political Leadership. Toward a General Analysis*. London : Sage Publications, 216p.

Buchet de Neuilly, Y. (1999). La politique étrangère et de sécurité commune. Dynamique d'un système d'action/The common foreign and security policy. Dynamics of a system of action. *Politix*. Vol. 12, N°46. Second trimestre, p. 127-146.

Bussy, M.-E. de ; Serre, Fr. de la ; Delorme, H. (1971). Approches théoriques de l'intégration européenne / Theoretical approaches to European integration. *Revue française de sciences politiques/French Review of Political Science* Volume 21, no. 3, p. 615-653.

Commission on Global Governance (1995). *Rapport on Global Neighborhood*, <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/index.htm>

Communiqué final du sommet de La Haye/Final communiqué of the Hague Summit (2 December 1969). (1970). *Bulletin des Communautés européennes. Janvier 1970/Bulletin of the European Communities*. January 1970, n° 1, p. 15-17.

Déclaration du sommet de Paris/ Declaration of the Paris Summit (1972). *Bulletin des Communautés européennes. Octobre 1972/Bulletin of the European Communities*, October, n° 10, pp. 15-16.

Deuxième rapport sur la coopération politique européenne en matière de politique étrangère/ Second report on European political cooperation in foreign policy (1973). *Bulletin des Communautés européennes. Septembre/Bulletin of the European Communities*. September, 1973, n° 9, p. 14-22.

La Documentation Française. L'Union européenne et le maintien de la paix/ French Documentation. The European Union and peacekeeping, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/maintien-paix/ueacteur.shtml#operations>.

Esra, LaGro ed. (2004). *The European Union for the World Leadership: towards new Global Governance?*. Istanbul, 194p.

EUMM. "About EUMM", http://www.eumm.eu/en/about_eumm.

Fonseca-Wollheim, H. da, (1981). *Ten Years of European Political Cooperation*. Brussels, http://aei.pitt.edu/1894/01/EPC_Wollheim_paper.pdf

¹ Et l'article de Catherine Lalumière, même si insuffisant pour la démonstration, est assez relevant.

Landry, Remy (1999). The European Community Monitor Mission (ECMM) in former Yugoslavia: Lessons Learned for OAU Civilian Missions. *ACCORD/African Centre for the Constructive Resolution of Disputes*,

http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACL721.pdf

Lalumière, C. (2011). *Avril 2011. L'UE acteur mondial?/ April 2011. The EU as a global actor?* <http://www.paris-europe.eu/spip.php?rubrique57&etat=encours&marqueur=0>

Magnette, Paul (2009). *Le régime politique de l'Union européenne/ The political system of the European Union*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 320p.

Parlement européen (1978). Resolution on the European Political Cooperation (January 19, 1978). *Parlement européen - Documents de séance 1981-1982/ European Parliament – Session Papers 1981-1982*. 30.06.1981, n° Document 1-335/81, pp. 59-60.

Peele, G. (2005). Leadership and Politics: A Case for a Closer Relationship?. *Leadership*, vol. 1(2), Sage Publications, p. 187-204.

Poidevin, E. (2010). *L'Union européenne et la politique étrangère. Le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?/ The European Union and foreign policy. The High Representative for Common Foreign and Security Policy: engine real leadership or by proxy (1999-2009)*. Paris : l'Harmattan. 212p.

Principales opérations multinationales/ Major multinational operations. www.ifri.org/downloads/ramses03carte5.pdf

Quermonne, J.-L. (2010). *Le système politique de l'Union européenne/ The political system of the European Union*. Paris : Montchrestien. 159p.

Rapport des ministres des Affaires étrangères des Etats membres sur les problèmes de l'unification politique/Report of Foreign Ministers of member states on problems of political unification (1970). *Bulletin de la Communauté économique européenne/ Bulletin of the European Economic Community*. November, 1970, n° 11, p. 9-14.

Rapport fait au nom de la commission politique sur la coopération politique européenne et le rôle du Parlement européen (25 juin 1981)/ Report on behalf of the Political Committee on European political cooperation and the role of the European Parliament (June 25, 1981). (1981). *Parlement européen - Documents de séance/ European Parliament – Session Papers 1981-1982*. 30.06.1981, n° Document 1-335/81, pp. 9-57.

Rapport sur l'Union européenne/ Report on the European Union. (1976). *Bulletin des Communautés européennes /Bulletin of the European Community*, n° Supplément 1/76, p. 11-36.

Rilea, V. (2006). *Leadership: Teorii, Modele și Aplicații/ Leadership: Theories, Models and applications*. Iasi: Lumen, 104p.

Rost, J. C., (1993). *Leadership for the Twenty-First Century*. London: Praeger Publishers, 222p.

Tallberg, J. (2006). *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge University Press, 280p.

Telò, M. (2009). *International Relations: a European Perspective*. Ashgate Publishing Company, 234p.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed in Lisbon December 13, 2007. *Official Journal of the European Union*, C306, December 17, 2007, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.

Treaty on European Union (1992). *Official Journal of the European Communities (OJEC)*. 29.07.1992, C 191, www.ena.lu.