

Un ministre des affaires étrangères pour l'Europe ?

JAVIER SOLANA n'est pas loin de penser que sa participation aux négociations de Charm el-Cheikh a représenté, sinon un bâton de maréchal, du moins une consécration. Pour la première fois, le haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) des Quinze était présent à la table des « grands ». Nul n'a pensé que son influence sur Yasser Arafat et Ehoud Barak pouvait approcher celle de Bill Clinton, mais enfin il était là, dans un rôle diplomatique qui n'était pas de simple représentation.

Avec lui, c'est la politique étrangère européenne qui a reçu une manière d'onction internationale. Si Jacques Chirac a poussé Javier Solana en avant lors du récent sommet de Biarritz, c'est parce que son bilan, au bout d'un an de mandat, parle en sa faveur, même s'il est contrasté et contesté. D'autant que, au-delà de la personnalité de l'homme, la polémique feutrée qui se crée au sujet du poste de haut représentant recouvre un débat plus fondamental sur l'équilibre des pouvoirs entre institutions européennes. Car conforter le statut et l'influence de Javier Solana, c'est renforcer le rôle des gouvernements au détriment de

celui de la Commission de Bruxelles. Pour décrire l'action de l'ancien ministre espagnol des affaires étrangères et ancien secrétaire général de l'OTAN, un théorème simple suffit : le style, c'est l'homme, et l'homme façonne l'institution de « Monsieur PESC ». Chaleureux et charmeur, Javier Solana a imposé sa diplomatie de l'*abrazo* (accolade) au gré de voyages qui l'ont conduit, en douze mois, dans quarante pays. Ses interlocuteurs louent ses talents de conciliateur mais s'interrogent parfois : la forme ne l'emporte-t-elle pas sur le fond ?

RESPONSABILITÉS PARFOIS INGRATES

Ses détracteurs s'agacent d'un activisme diplomatique qui le fait virevolter de capitale en capitale, où il court-circuite allégrement les canaux diplomatiques traditionnels. Le passé de Javier Solana à l'OTAN rassure les Américains, au moment critique où la PESC doit trouver un *modus vivendi* avec l'Alliance atlantique. Il lui a également donné l'habitude de traiter les affaires internationales au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Mais, si un carnet d'adresses prestigieux est utile, il ne dispense pas du suivi des dos-

siers. Aux responsabilités parfois ingrates de secrétaire général du Conseil, chargé statutairement d'« assister » les ministres, Javier Solana préfère celles d'acteur sur la scène internationale. Comme il est officiellement l'un et l'autre, cela signifie que, dans les faits, le rôle de cheville ouvrière du Conseil est assumé par son adjoint, Pierre de Boissieu.

Au moins, dans un premier temps, le rôle de Javier Solana était de donner un visage et un nom, bref une visibilité, à la diplomatie européenne, et cette mission-là a été accomplie. Le reste, c'est-à-dire les « stratégies communes » censées donner du corps à la politique commune, est encore en gestation, tout comme l'est l'affirmation, encore essentiellement déclaratoire, de la PESC. Henry Kissinger, qui se plaignait de ne pas savoir quel numéro de téléphone composer pour appeler l'Europe, n'a qu'une réponse partielle à sa question : ceux des ministres des affaires étrangères de l'Union sont encore indispensables.

Javier Solana est cependant fondé à répliquer qu'en cas de crise internationale grave, par exemple au Proche-Orient, la crédibilité de l'Europe est mieux affirmée par le haut représentant que par l'un des quinze ministres, à plus forte raison si c'est un « petit » pays qui assume la présidence de l'Union. D'où l'agacement des chancelleries. L'intéressé remarque benoîtement qu'il dispose en général d'un fort soutien de la part des chefs d'Etat et de gouvernement, alors qu'il doit compter avec les réactions sourcilieuses de corporatisme des ministres des affaires étrangères.

La France est à cet égard dans une situation paradoxale : alors que c'est largement à son initiative que « Monsieur PESC » a été créé, les opinions sur Javier Solana sont contrastées : « C'est un gadget prématuré, dit-on au Quai d'Orsay, on aurait dû cantonner son rôle à la défense et aux Balkans ; il est illusoire et dangereux de vouloir "communautariser" la politique étrangère de l'Union. » A l'Élysée, en revanche, le ton est positif : « Nous assistons à une montée en puissance de la fonction de haut représentant. Qu'au bout d'un an il soit nécessaire de recentrer son rôle est normal. Il faudra à l'avenir étendre son action, du moins lorsque l'Union européenne a une position commune », assure un conseiller présidentiel.

LES ESPRITS NE SONT PAS MÛRS

Nanti d'un parrainage qui est, grosso modo, celui des « grands » pays de l'Union, quel peut être l'avenir du haut représentant ? Romano Prodi, le président de l'exécutif de Bruxelles, a récemment suggéré que la fonction du haut représentant soit « intégrée » à la Commission européenne. La proposition a provoqué des haussements d'épaule dans plusieurs capitales, et des réactions irritées dans l'entourage de M. Solana : « Comment imaginer que des pays comme la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne pourraient accepter de se dessaisir de leurs responsabilités de gérer une crise militaire, pour la confier à Romano Prodi ! »

La question de fond est donc posée : Javier Solana (et ses successeurs) a-t-il vocation à devenir le responsable à part entière de la diplomatie européenne, ce qui supposerait d'importantes délégations de souveraineté de la part des Etats membres ? Dans ce cas, relèverait-il du Conseil ou de la Commission ? Répondre à cette question signifie opter clairement pour un certain modèle de la construction européenne. Logiques avec eux-mêmes, les Quinze accepteraient-ils alors de ne plus disposer que d'un siège européen au Conseil de sécurité des Nations unies ? Consentiraient-ils à fermer bon nombre de leurs 1 500 missions diplomatiques à travers le monde, dont les tâches pourraient, dans bien des cas, être assumées par une seule « ambassade de l'Union européenne » ? A l'évidence, les esprits ne sont pas encore mûrs pour une telle révolution copernicienne.