

LA COMMUNAUTÉ, ACTEUR
INTERNATIONAL ?

ÉVOQUER LA COMMUNAUTÉ comme acteur international peut paraître bien téméraire. Si l'on s'interroge sur son influence sur les grands événements du monde, l'impression qui prévaut est au mieux celle d'une absence (le règlement de paix au Proche-Orient), au pire celle d'une grave impuissance (la guerre du Golfe ou la tragédie yougoslave). Rien n'aura été en effet plus dommageable pour l'image des Douze que leur incapacité à maîtriser violences et conflits dans leur immédiat environnement. De là à conclure que la Communauté n'est pas un véritable acteur international, tant est faible sa capacité à décider et à agir, il n'y a qu'un pas, que beaucoup d'observateurs ont allègrement franchi. 107

Pourtant une autre réalité tend à nuancer cette perception : celle d'une Communauté première puissance commerciale du monde, principal donateur d'aide au développement, centre d'un réseau extrêmement dense d'accords de commerce et de coopération, partenaire privilégié de nombreux pays « associés ». Surtout l'attraction exercée sur ses voisins dans un jeu européen ré-ouvert par la fin de la guerre froide postule, *a priori*, une capacité à jouer un rôle international que le traité sur l'Union européenne lui a d'ailleurs assigné. Mais ce traité et notamment l'institution d'une Politique étrangère et de sécurité commune donnent-ils à l'Union les moyens de ses ambitions ? Peuvent-ils être le véhicule d'un véritable rôle allant au-delà de ce que S. Hoffmann décrit comme n'étant actuellement qu'« une influence collective diffuse¹ » ?

1. Stanley Hoffmann, « L'avenir de l'Europe unie », *Esprit*, n° 197, décembre 1993, p. 54.

DEUX LOGIQUES FONT-ELLES UNE POLITIQUE ?

Politique étrangère et unification politique ont été, depuis l'origine de la construction européenne, étroitement liées dans la mesure où les tentatives de définition du contenu de l'Union politique ont toujours débouché sur des propositions tendant à doter la Communauté d'une capacité d'action dans le système international. Celle-ci a donc été directement affectée par les échecs des tentatives d'Union politique (la Communauté européenne de défense) et par les querelles ayant ensuite opposé les États membres sur les voies et moyens à emprunter pour y parvenir.

108 Après le repli sur l'économie imposé par l'échec de la CED, les espoirs des fédéralistes de voir le traité de Rome déboucher sur l'intégration politique ont été combattus par la conception gaulliste d'une Union fondée sur la coopération des États. Exprimée dans les versions successives du plan Fouchet, l'approche du général de Gaulle remettait en cause le système reposant sur les Communautés pour y substituer un schéma de coopération intergouvernementale comprenant notamment une politique étrangère et de sécurité. Ces deux logiques – intégration et coopération –, après avoir tenté de s'exclure l'une l'autre, se sont développées parallèlement à partir des années 70 avant d'être formellement réconciliées par l'Acte unique européen. Elles ont produit un système dual – relations extérieures, coopération politique – qui aujourd'hui encore constitue le socle de toute future politique étrangère européenne.

En dépit de l'affirmation de sa finalité politique, le traité de Rome n'apparaît pas *a priori* comme le vecteur d'une action importante de la Communauté sur la scène internationale. Si la CEE est dotée de la personnalité juridique et des compétences nécessaires pour développer une politique commerciale commune et contracter divers types d'accords¹, la politique étrangère demeure une prérogative des États membres.

Sans que l'on touche à ce dogme, la Communauté va néanmoins, au fil des ans, développer de façon spectaculaire ses « relations internationales » sous la pression d'un certain nombre de facteurs et en premier lieu de considérations économiques. La CEE représente en effet un ensemble de nations marchandes très dépendantes de l'extérieur pour leur approvisionnement en énergie et matières premières et soucieuses

1. Accords tarifaires et commerciaux (art. 111 à 116), accords d'association (art. 238), accords avec des organisations internationales universelles ou régionales (art. 229 à 231).

de conquérir des marchés pour leurs exportations. Cette situation lui interdit toute tentation de fermeture et d'autarcie fût-ce au plan régional. Le monde extérieur perçoit d'ailleurs très vite l'importance de l'Union douanière en formation et cherche à définir avec la Communauté de nouvelles relations sur une base bilatérale (accords de différents types avec les pays européens) ou multilatérale (dans le cadre du GATT). A cela s'ajoutent rapidement les demandes des pays issus de la décolonisation avec lesquels sont jetées les bases d'une politique de coopération au développement (accords méditerranéens, convention de Yaoundé).

En second lieu, l'élargissement de la Communauté (au 1^{er} janvier 1973) l'a conduite, du fait des liens et intérêts des nouveaux adhérents, à une orientation moins euro-africaine et plus mondialiste de ses relations extérieures. L'adhésion de la Grande-Bretagne a été décisive par exemple dans la genèse du système Lomé et la prise en compte du sous-continent indien. Celles de l'Espagne et du Portugal auront ultérieurement un impact sur le développement des liens avec l'Amérique latine et l'Afrique lusophone.

Mais au-delà de ces contraintes extérieures, la dynamique propre de l'intégration communautaire a par contagion (l'effet de « *spill over* » cher aux théories néo-fonctionnalistes) gagné le domaine des relations extérieures. Le fréquent recours à l'article 235 du traité de Rome¹, pour servir de fondement juridique à des actions extérieures non explicitement prévues (les accords de commerce et de coopération par exemple), a été ouvertement préconisé par les chefs d'État et de gouvernement soucieux, lors du sommet de Paris de 1972, de voir la Communauté « marquer sa place en tant qu'entité distincte dans les affaires mondiales ». Dans cette affirmation de la Communauté sur le plan international, la CJCE a également joué un rôle important en développant progressivement une théorie générale du parallélisme entre compétences internes et compétences externes de la Communauté. Le premier jalon de cette démarche a été le fameux arrêt AETR². D'arrêts en avis, la Cour de justice a ensuite développé, dans les années 1970, une jurisprudence

1. Article 235 du traité de Rome : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les mesures appropriées. »

2. Arrêt AETR (Équipages de véhicules effectuant des transports internationaux par route), 31 mars 1971.

débouchant sur une extension des compétences externes de la Communauté¹ et sur une interprétation extensive des compétences existantes (notamment dans le domaine commercial).

Ainsi favorisée par les pressions de l'environnement international et la dynamique de l'intégration, la prolifération des relations extérieures a tissé autour de la Communauté un réseau d'accords exprimant voisinage, interdépendance, solidarité. Commerce, coopération, association ont été les instruments de cette action sans que, dans un premier temps, elle obéisse à une stratégie explicite inspirée par un véritable projet politique.

110 L'ambition de doter la Communauté d'un tel projet a refait surface au sommet de La Haye en décembre 1969. Après avoir décidé de revitaliser la Communauté avant de l'élargir, les chefs d'État et de gouvernement demandent aux ministres des Affaires étrangères d'« étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique ». En juin 1970, ceux-ci proposent dans le rapport de Luxembourg un développement de la coopération dans le domaine de la politique étrangère. Ainsi naît la Coopération politique européenne (CPE) qui doit permettre à l'Europe de se faire entendre dans les affaires du monde. C'est le début d'une entreprise d'harmonisation des politiques étrangères nationales. La CPE va se développer substantiellement, mais en dehors du cadre communautaire, sans fondement juridique propre, sur une base purement intergouvernementale, à partir de décisions et de politiques adoptées par consensus par les États membres². Au gré des sommets européens successifs et des rapports consacrés à son développement et à son amélioration se développe une entreprise originale à laquelle tous les participants se déclarent rapidement très attachés. Petits et grands États de la Communauté voient en effet dans la CPE un multiplicateur d'influence et de puissance et le possible relais de leurs ambitions nationales sans avoir en contrepartie à subir d'inacceptables contraintes : la seule véritable obligation est celle de la consultation, et les décisions sont prises à l'unanimité. Quant au

1. « Chaque fois que le droit communautaire a été établi dans le chef des institutions de la Communauté des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est investie de la compétence nécessaire pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard » (extrait de l'Avis sur la navigation rhénane, 26 avril 1977).

2. Voir, pour plus de détails, Françoise de La Serre, « De la coopération politique européenne à la politique étrangère et de sécurité commune », in *L'Europe des Communautés*, La Documentation française, 1992, p. 151-159.

champ couvert par la Coopération politique, après avoir été limité, dans un premier temps, aux dossiers du Proche-Orient et de la CSCE, il s'étendra progressivement à toutes les zones géographiques et à tous les sujets, à l'exception capitale des problèmes de défense traités dans le cadre de l'OTAN et de l'UEO.

Le bilan que l'on peut dresser de la Coopération politique a suscité des appréciations divergentes. Critiquée par certains pour n'être qu'une diplomatie déclaratoire exprimant le plus petit commun dénominateur des positions nationales, elle représente pour les autres l'effort de coordination le plus approfondi et le plus réussi qu'aient jamais tenté en matière de politique étrangère des États souverains. Il est vrai que, en dépit de son caractère intergouvernemental, la CPE n'est pas réductible aux pratiques de la diplomatie traditionnelle telle qu'elle s'exerce par exemple au sein des organisations internationales. L'appartenance de tous les participants à la Communauté, l'effort systématique d'information mutuelle et de recherche des convergences, la multiplicité des contacts entre les acteurs ont en fait produit une forme originale de diplomatie concertée que le terme « intergouvernemental » ne doit pas occulter.

111

Obéissant à deux logiques différentes, relations extérieures et Coopération politique ont donc mené pendant quinze ans une existence séparée faisant de l'action internationale de la Communauté une construction aux subtilités peu compréhensibles de ses interlocuteurs. Mais, peu à peu, ce cloisonnement a été mis à l'épreuve par l'impossibilité de séparer durablement « *high* » et « *low politics* » et par la nécessité d'instrumentaliser par les politiques communautaires les décisions de la Coopération politique.

Quand il a fallu aller au-delà des moyens mis à la disposition de la CPE – déclarations, démarches, missions –, la politique commerciale a, à de nombreuses reprises, été sollicitée : l'évolution de la politique suivie par exemple en matière de sanctions est à cet égard révélatrice. Au cours des années 80, les Douze sont en effet passés d'une phase de réticences (lors de la crise provoquée par les otages américains en Iran) à une acceptation de plus en plus grande de l'utilisation de l'arme commerciale (conflit des Malouines, sanctions envers l'Afrique du Sud).

L'Acte unique européen (AUE) aurait dû tirer les conséquences de ces évolutions, puisque la Conférence intergouvernementale convoquée par le Conseil européen de Milan avait reçu le double mandat d'amener le traité de Rome et d'« élaborer un traité sur la politique étrangère et de sécurité commune ». Mais l'AUE marque en fait un amenuisement des ambitions initiales, puisque au traité prévu se sont substituées de

simples « Dispositions sur la Coopération européenne en matière de politique étrangère » (titre III, article 30). La grande avancée résulte de ce que Communautés européennes et Coopération politique sont réconciliées dans la mesure où elles « ont pour objet de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne » (titre I, article 1^{er}). Toutefois, le titre III ne modifie pas de façon significative un système fondé sur la consultation, la coopération et le consensus. Il apparaît essentiellement comme une codification en forme de traité international (l'expression « les hautes parties contractantes » se substitue à la formule « les États membres ») du système existant et ne constitue pas le saut qualitatif vers une politique étrangère commune qui était annoncé. Trois avancées toutefois sont intéressantes. D'une part, le renforcement de l'obligation de « cohérence » entre activités communautaires et coopération politique. D'autre part, l'engagement d'éviter toute action ou prise de position pouvant nuire à l'efficacité des Douze en tant que force cohérente dans les relations internationales ou au sein des organisations internationales. Enfin, l'inclusion de la dimension « sécurité » dans le champ de la coopération politique mérite d'être notée, même si elle est limitée aux « aspects politiques et économiques », et si l'Europe des Douze n'est pas vraiment reconnue – à la différence de l'UEO ou de l'Alliance atlantique – comme le cadre privilégié où traiter ce problème.

AU-DELÀ D'UNE « PUISSANCE CIVILE » ?

L'Acte unique avait prévu que, cinq ans après son entrée en vigueur, le titre III pourrait faire l'objet d'une révision. La chute du Mur de Berlin, l'effondrement du communisme en Europe de l'Est et, plus généralement, les perspectives d'un jeu européen ré-ouvert ont conduit les Douze à afficher une plus vaste ambition : l'institution de l'Union européenne. Dans cette démarche qui, sur fond de guerre du Golfe, se voulait à la fois une réponse à l'unification allemande et un positionnement dans le système international de l'après-guerre froide, la création d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune est apparue comme un jalon décisif. Suggérée par la France et l'Allemagne, finalement acceptée – non sans réticences – par le Royaume-Uni et le Danemark, une seconde conférence intergouvernementale a été chargée, parallèlement aux travaux sur l'Union économique et monétaire, d'élaborer un traité d'Union politique affirmant notamment « la vocation de

l'Union à traiter de la politique en matière de relations extérieures et de sécurité¹ ».

Le traité sur l'Union européenne donne-t-il un contenu concret à ces ambitions ? A première vue, oui, puisque pour affirmer « l'identité de l'Union sur la scène internationale » il est institué au titre V une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) comprenant « la définition, à terme, d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune » (article B alinéa 2 des dispositions communes). Mais s'il n'y a plus de domaines réservés qui échappent au domaine de la PESC, le traité ne consacre pas l'émergence, souhaitée par la Commission et certains États membres (Belgique, Pays-Bas), d'une grande politique extérieure commune rassemblant politique étrangère et de sécurité, politique économique extérieure et relations extérieures de l'Union². Celle-ci est en effet fondée

113

sur trois piliers, et l'architecture choisie maintient, à côté de la Communauté européenne, des formes de coopération régies par des procédures intergouvernementales pour la politique étrangère et de sécurité commune d'une part, la justice et les affaires intérieures d'autre part. A défaut d'être rassemblées dans une structure intégrée, les diverses composantes de l'action extérieure sont dispersées dans le traité et participent toujours des deux logiques déjà mentionnées. Cette construction traduit les résistances éprouvées par la majorité des États membres à l'égard d'une « communautarisation » qui aurait signifié des abandons de souveraineté dans un domaine aussi sensible que symbolique.

Mais s'il y a maintien d'un système dual, il y a aussi quelques avancées pour corriger à la marge l'éclatement de la politique étrangère entre les différents piliers de l'Union. En particulier, le fronton commun aux trois piliers que constitue le cadre institutionnel unique se voit confier le soin d'assurer la cohérence et la continuité des actions entreprises. Certes, le Conseil européen, organe essentiellement intergouvernemental, apparaît comme la seule véritable institution de l'Union ; certes, le rôle du Parlement européen demeure purement consultatif dans le domaine de la politique étrangère, mais la Commission disposera à l'avenir d'un droit d'initiative (non exclusif puisque partagé avec les États membres) qui constitue une nouvelle passerelle entre domaine

1. Voir, sur ce point, les conclusions du Conseil européen de Rome, 15 décembre 1990, *Bulletin des Communautés européennes*, 12/1990.

2. Contribution de la Commission à la conférence intergouvernementale « Union politique », 28 février 1991.

communautaire et PESC. Seule la Cour de justice est explicitement exclue d'un système où domine l'intergouvernemental (article L des dispositions finales). Outre ce toit commun donné aux différentes actions extérieures de l'Union, le cadre institutionnel unique sert également l'obligation de cohérence qui s'impose désormais à l'ensemble des politiques de l'Union et dont la responsabilité incombe au Conseil comme à la Commission.

114 Mais, au-delà de ce que révèle son architecture, le traité augmenté-il les moyens mis à la disposition de l'Union ? Pour ce qui concerne la Communauté européenne, le progrès n'est pas très significatif. Ni la politique de coopération au développement, désormais inscrite dans le traité, ni la dimension externe des nouvelles politiques créées ne paraissent renforcer la panoplie des instruments existant antérieurement, puisqu'il s'agit de politiques complémentaires de celles des États membres, de surcroît sujettes aux interprétations qui seront données du principe de subsidiarité¹.

Par rapport à l'Acte unique, le titre PESC confirme quant à lui un accroissement des ambitions et des contraintes. Au-delà de l'obligation d'information et de consultation mutuelles, les Douze s'engagent en effet à assurer la conformité de leurs politiques nationales avec celle de l'Union et souscrivent à un code de bonne conduite prévoyant la coordination de leur action au sein des organisations internationales. Mais le traité d'Union européenne ne fait pas franchir à la PESC, au niveau des moyens, le pas décisif qui était escompté. La mise en œuvre des « actions communes » dans les domaines où les États membres ont des intérêts importants en commun – et qui sont destinées à être l'instrument privilégié de l'action extérieure de l'Union – sera en effet, comme par le passé, décidée à l'unanimité. Certes, le principe général défini à l'article J8 est atténué par la possibilité d'introduire pour la mise en œuvre des actions communes le vote à la majorité qualifiée². Mais dans la mesure où le Conseil statuera à l'unanimité pour décider quelles décisions seront prises à la majorité, le système pourra être verrouillé en amont par les inconditionnels du consensus.

1. Voir sur ce point C. Flaesch-Mougin, « Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la recherche d'une politique externe de l'Union », *Cahiers de droit européen*, 1993, n° 3-4, p. 351-396.

2. Une déclaration relative aux votes dans le domaine de la PESC est en outre annexée au traité : « La conférence convient que, pour les décisions qui requièrent l'unanimité, les États membres éviteront, autant que possible, d'empêcher qu'il y ait unanimité lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision. »

Au-delà de la politique étrangère, la grande percée opérée par le traité sur l'Union européenne est en fait intervenue là où on ne l'attendait pas, dans un domaine où le *statu quo* semblait devoir prévaloir compte tenu des divergences entre États membres : celui de la défense. Est en effet acceptée « à terme une politique de défense commune, pouvant conduire le moment venu à une défense commune » (article 4). C'est à l'Union de l'Europe occidentale¹, « qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne » que l'Union demandera d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. Sont ainsi fixés l'objectif à atteindre, le cadre dans lequel il sera poursuivi et le lien organique établi entre l'UEO et l'Union.

Le tabou, qui excluait de l'agenda communautaire depuis l'échec de la CED toute référence à l'objectif d'une défense européenne, a donc été levé. L'Union manifeste ainsi sa volonté de ne plus être seulement une « puissance civile » privilégiant comme moyen de son action extérieure la promotion de l'interdépendance économique et la défense des droits de l'homme, mais renonçant à l'instrument militaire. De ce point de vue, l'insistance mise par la France et l'Allemagne² à doter l'Union des attributs traditionnels de la souveraineté a fini par emporter l'adhésion des partenaires sans que soient pour autant levées toutes les ambiguïtés.

115

En organisant une claire subordination de l'UEO à l'Union européenne, le traité a privilégié la conception franco-allemande d'une Union européenne assurant en priorité sa propre défense par rapport à la conception anglo-hollandaise continuant d'assigner cette tâche à l'OTAN et voyant dans l'UEO le pilier européen de l'Alliance. Mais, en même temps, la déclaration sur l'UEO annexée au traité privilégie plutôt le lien OTAN/UEO par rapport au lien UEO/Union européenne.

En dépit de ces clivages traditionnels, le récent sommet de l'Alliance atlantique, en apportant son « plein appui au développement d'une identité européenne de sécurité et de défense³ », autorise cependant

1. Issue de la transformation en mai 1955 du traité de Bruxelles de 1948, l'UEO est une alliance politico-militaire rassemblant l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, le Royaume-Uni et, depuis 1988, l'Espagne et le Portugal. Les partenaires sont liés par une clause d'engagement militaire automatique en cas d'agression contre l'un d'entre eux (article V).

2. Voir la lettre H. Kohl-F. Mitterrand à leurs partenaires de la Communauté, « Proposition franco-allemande sur la politique de sécurité commune », 4 février 1991.

3. Communiqué du 11 janvier 1994.

quelque optimisme quant à la possibilité de faire de l'UEO le noyau dur d'une défense européenne.

Il est évidemment trop tôt pour apprécier ce que le traité de Maastricht ajoute à la capacité d'action internationale de l'Union européenne. Si le titre V ne constitue pas pour ce qui est de la politique étrangère *stricto sensu* le saut qualitatif espéré, les dispositions concernant la défense sont en revanche susceptibles d'accroître la crédibilité de l'Union comme acteur international et sa capacité à assumer, sinon un rôle, du moins un certain nombre de fonctions¹. Mais tous les États membres y sont-ils prêts ? Le traité d'Union européenne introduisait déjà (du fait notamment des différents statuts au sein de l'UEO) une dose de géométrie variable que les dérogations consenties ultérieurement au Danemark n'ont fait que confirmer. L'élargissement en cours
116 aux pays de l'AELE, dont certains ont pratiqué une tradition ou une politique de neutralité, devrait, au moins dans un premier temps, accentuer cette inévitable « différenciation » au sein de l'Union.

1. Voir, sur ce point, Christopher Hill, « Capabilities-expectations gap, or conceptualizing Europe international role », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, septembre 1993, p. 305-328.

R É S U M É

Jusqu'ici les deux logiques – intégration et coopération – qui ont marqué, depuis l'origine, la construction européenne ont produit dans le domaine de l'action internationale de la Communauté un système dual. Le traité d'Union européenne maintient ce système dual mais le corrige par l'existence d'un cadre institutionnel unique chargé d'assurer la cohérence des actions entreprises. Une percée importante intervient cependant dans un domaine jusqu'alors jugé tabou : celui de la défense.