

~~Gestión con Embajada de Irlanda para
Cooperación política~~ → ~~DAVD~~
~~CECEC~~

097/054/044

Bruselas, 10 de Julio de 1979.

El Embajador de España

En un momento de
reunión - cooperación
política europea

Excmo. Señor
Don Marcelino OREJA AGUIRRE
Ministro de Asuntos Exteriores
Ministerio de Asuntos Exteriores
Madrid.-

Querido Ministro, querido Marcelino:

Por su interés, adjunto te remito el texto de la Conferencia pronunciada por Philippe de Schoutete sobre la "Cooperación política europea: realizaciones y perspectivas", que se celebró en la Asociación de diplomados de la Facultad de Ciencias Económicas, Sociales y Políticas de la Universidad Católica de Lovaina.

El conferenciante es Ministro Plenipotenciario, Jefe del Servicio de Organizaciones europeas en este Ministerio de Negocios Extranjeros y brillante experto en temas de integración europea y cooperación política.

Un fuerte abrazo de tu buen amigo y subordinado.


Nuño AGUIRRE de CARCER.



BULLETINS QUOTIDIENS ET SUPPLEMENTS EDITES en français, en allemand, en italien et en anglais

Le présent bulletin étant réservé au destinataire abonné, la reproduction ou diffusion en est rigoureusement interdite sans autorisation préalable.

No 1061



097/064/045

3 juillet 1979

COOPERATION POLITIQUE EUROPEENNE
REALISATIONS ET PERSPECTIVES

(Conférence de M. Philippe de Schoutheete)

La "coopération politique" établie entre les Neuf au sein de la Communauté Européenne se trouve probablement à un moment crucial de son histoire. Elle semble avoir épuisé toute possibilité de développement : aller plus loin exigerait une nouvelle impulsion politique. Pourrait-elle venir du Parlement élu? C'est une question qu'on peut se poser. Quoi qu'il en soit, EUROPE/Documents publie ici le texte intégral d'une conférence prononcée récemment par M. Philippe de Schoutheete, Ministre plénipotentiaire, Chef du service des Organisations européennes au Ministère des Affaires Etrangères de Belgique et plus particulièrement chargé de l'intégration européenne et de la coopération politique. Ce texte nous paraît constituer une présentation particulièrement complète et précise et une analyse lucide de tout ce qui se rapporte à la coopération politique, et donc de nature à constituer une documentation fondamentale, mais aussi à inspirer des réflexions. Nous remercions M. de Schoutheete et l'Association des diplômés de la Faculté des Sciences économiques, sociales et politiques de l'Université Catholique de Louvain, d'avoir consenti à la publication de ce texte dans notre série Documents.

* * * * *

La coopération politique européenne, frère cadet de l'immense entreprise communautaire, est relativement mal connue. Aussi avant d'examiner ses réalisations et voir les perspectives qu'elle offre faut-il rappeler comment elle est née et comment elle fonctionne aujourd'hui.

I. H i s t o r i q u e

La coopération politique est née de deux rapports adoptés par les Ministres des Affaires Etrangères des Neuf à Luxembourg en 1970 et à Copenhague en 1973. Ces deux rapports sont eux-mêmes issus d'une volonté de relance de l'aspect politique de l'entreprise européenne qui était apparu au moment où la question de l'entrée de la Grande-Bretagne était finalement résolue, c'est-à-dire au sommet de La Haye en décembre 1969. Le sommet de La Haye avait chargé les Ministres des Affaires Etrangères "d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique dans la perspective de l'élargissement". C'est en exécution de ce mandat qu'a été réalisé le rapport de Luxembourg, que l'on connaît aussi sous le nom de rapport Davignon, parce que celui qui était à l'époque Directeur Général de la Politique au Ministère des Affaires Etrangères avait joué un rôle déterminant dans son élaboration.

1. Le rapport de Luxembourg commence par constater que pour donner forme à leur volonté d'union politique, les Etats membres doivent se doter "d'instruments appropriés pour permettre une action politique commune", et il propose que, dans une première étape, ce soit dans le domaine de la politique internationale que ces instruments soient créés. C'était là une option importante qui gouverne, aujourd'hui encore, la coopération politique des Neuf, à savoir que la première étape sur la voie de l'union politique doit être cherchée dans le domaine de la politique étrangère.

Le rapport de Luxembourg définit ensuite les objectifs de la coopération politique : l'harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et, lorsque cela s'avère possible et souhaitable, des actions communes.

Pour réaliser ces objectifs le rapport de Luxembourg met en place un certain nombre de mécanismes qui sont notamment :

- deux réunions des Ministres des Affaires Etrangères par an;
- quatre réunions par an du "Comité Politique" qui apparaît ici pour la première fois, et qui est composé des Directeurs des Affaires politiques.

Il est prévu que la Commission sera associée aux travaux lorsque ceux-ci peuvent avoir des effets sur les activités communautaires. Il est prévu également d'associer les parlementaires européens à la coopération politique par l'organisation de colloques. Il est prévu enfin que l'appartenance aux Communautés Européennes implique automatiquement la participation à la coopération politique, ce qui suppose que des mécanismes adéquats soient prévus pour y associer les Etats candidats.

2. En 1973; le rapport de Copenhague, prenant acte de l'expérience des trois premières années, a renforcé considérablement les mécanismes mis en place pour la coopération politique:

- les Ministres se réuniront dorénavant quatre fois par an au lieu de deux;
- le Comité Politique se réunit aussi souvent que nécessaire (en fait, il se réunit dès ce moment une fois par mois);
- il est autorisé à créer des groupes de travail selon les besoins;
- et finalement il est créé un réseau de liaison telex spécial, reliant les neuf Ministères des Affaires Etrangères, connu sous le nom de réseau COREU, qui permet d'échanger rapidement et confidentiellement les informations nécessaires.

Le rapport de Copenhague définit d'une manière plus précise les objectifs et les obligations de la coopération politique :

"La consultation a pour objet la recherche de lignes communes dans des cas concrets. Sur ces questions chaque Etat s'engage en règle générale à ne pas fixer définitivement sa propre position sans avoir consulté ses partenaires dans le cadre de la coopération politique."

Cet engagement, celui de ne pas fixer sa propre position sans avoir consulté ses partenaires, est aujourd'hui encore l'obligation la plus contraignante que les Etats aient officiellement souscrite dans le cadre de la coopération politique.

3. La troisième étape de constitution de la coopération politique date de la période 1974-75 et découle de la conférence des Chefs de gouvernement tenue à Paris en décembre 1974 et du Rapport Tindemans.

En effet, la Conférence de Paris a donné une nouvelle définition des buts de la coopération politique. Le communiqué définit ce but comme suit :

"arrêter progressivement des positions communes et mettre en oeuvre une diplomatie concertée dans tous les domaines de la politique internationale qui affectent les intérêts de la Communauté."

Cette même Conférence devait charger le Premier Ministre de Belgique, M.Tindemans, de faire un rapport de synthèse sur l'Union Européenne. Le rapport Tindemans, publié à la fin de l'année 1975, a eu un certain impact sur la coopération politique des Neuf.

En premier lieu, il a proposé que les Ministres mettent un terme à la distinction assez absurde qu'ils faisaient entre les réunions du Conseil et les réunions de coopération politique. Les Ministres discutent régulièrement aujourd'hui de problèmes de coopération politique en marge des réunions du Conseil, ce qui tend à réaliser ce que M.Tindemans appelait un "centre de décision unique" pour les questions politiques et les questions économiques qui sont souvent liées.

Le rapport Tindemans suggérait encore que dans la perspective de l'Union Européenne les Etats membres devaient progressivement transformer leur coopération politique en une politique extérieure commune. Il expliquait que la différence essentielle consistait en ceci que, dans une politique extérieure commune, il y a obligation d'aboutir à un point de vue commun, ce qui voulait dire que les tendances minoritaires devaient se rallier aux vues de la majorité à l'issue des débats. Sur ce point, qui touche de près à la souveraineté des Etats, M.Tindemans n'a pas été suivi et nous devons constater que les Etats membres n'ont pas voulu franchir ce pas supplémentaire qui aurait conduit à une véritable politique étrangère commune.

II. C a r a c t é r i s t i q u e s

Cette esquisse historique du système de coopération politique vous a indiqué la formation graduelle des mécanismes qui existent aujourd'hui :

- au sommet le Conseil Européen, réunion des Chefs de gouvernement, compétent à la fois pour les questions communautaires et celles de la coopération politique;
- ensuite les réunions des Ministres des Affaires Etrangères, quatre par an pour les questions politiques, étant entendu qu'ils peuvent aussi traiter de questions politiques en marge des réunions mensuelles du Conseil des Communautés;

- puis le Comité Politique, réunion des Directeurs Politiques des neuf Ministères des Affaires Etrangères, qui se réunit tous les mois et constitue l'organe central d'impulsion et de coordination;
- une douzaine de groupes d'experts, réunissant les chefs des services des Ministères des Affaires Etrangères s'occupant soit d'une région particulière (comme l'Afrique ou le Moyen-Orient), soit d'un forum international déterminé (comme l'ONU ou la CSCE).

Au total, les Neuf tiennent une centaine de réunions par an, et échangent 5.000 télégrammes, pour s'efforcer de coordonner leurs politiques étrangères. C'est sans doute l'effort le plus complet et le plus systématique qui ait jamais été entrepris en ce sens par des Etats souverains.

Avant d'examiner les résultats de cet effort, je voudrais souligner brièvement certaines de ses caractéristiques :

1. En premier lieu, son développement graduel. Vous aurez noté cette progression dans les textes que j'ai cités. En 1970, le rapport de Luxembourg parle d'obligation de se consulter sur toutes les questions importantes. En 1973, le rapport de Copenhague parle de rechercher des lignes communes dans des cas concrets et de ne pas fixer sa propre position sans consultation préalable. En 1974, la Conférence de Paris parle de mettre en oeuvre une diplomatie concertée. Le rapport Tindemans parlait lui en 1975 d'une politique extérieure commune. Il y a progressivité dans les ambitions.
2. Notons ensuite son pragmatisme. La coopération politique ne repose sur aucun texte juridiquement contraignant comme le Traité de Rome. Elle a été entièrement établie par des engagements politiques pris à l'occasion de rencontres ministérielles ou sur base de rapport. Elle est par conséquent, au moins théoriquement, réversible. Et dans ce cadre pragmatique, la coopération politique ne comporte aucune obligation véritable autre que celle de se consulter. Ceci veut dire que la coopération politique est à la fois très souple et assez fragile, ce dont nous devons tenir compte dans la perspective de l'élargissement.
3. Enfin, la coopération politique ne comporte aucun cadre institutionnel, ce qui constitue une différence essentielle avec l'activité des Communautés. Les réunions de coopération politique, à tous les niveaux, rassemblent des représentants des Etats. Elles sont purement intergouvernementales, et si la Commission est présente (et elle l'est presque toujours), c'est à titre d'observateur et sans les pouvoirs d'initiative et de proposition dont elle dispose dans le cadre communautaire. Le Secrétariat Général du Conseil, qui joue un rôle si important dans l'activité de la Communauté, n'en joue aucun dans la coopération politique. L'organisation et le secrétariat des réunions sont assurés par le pays qui exerce la présidence. C'est d'ailleurs dans la capitale de ce pays que se tiennent en principe toutes les réunions de coopération politique.
4. Le rôle de la Présidence dans la coopération politique est si important qu'il méritait qu'on s'y attache un instant.

J'ai déjà indiqué que toutes les réunions de coopération politique se tiennent dans la capitale de la Présidence. Ceci veut dire que le Ministère des Affaires Etrangères du pays qui exerce la Présidence pendant six mois est responsable de l'organisation matérielle d'un Conseil Européen, de plusieurs réunions ministérielles, de six ou sept Comités Politiques, de cinquante ou soixante réunions de groupes de travail. Ceci pose déjà des problèmes d'organisation qui ne sont pas négligeables.

D'autre part, la Présidence assure le secrétariat de ces réunions, c'est-à-dire qu'elle propose l'ordre du jour, qu'elle établit les comptes rendus, et que dans une large mesure, c'est sur la Présidence que l'on compte pour établir les documents de travail, faire des propositions nouvelles, suggérer des réponses aux questions parlementaires. Ce sont les fonctionnaires du pays qui exerce la Présidence qui, à tous les niveaux, président les réunions et orientent les débats.

La Présidence a aussi d'autres tâches. C'est elle qui assure la liaison avec les institutions communautaires. Parce que le Ministre des Affaires Etrangères, qui préside la coopération politique, préside aussi les Conseils de Ministres de la Communauté, c'est à lui qu'il appartient d'établir la liaison entre les discussions communautaires, qui se déroulent dans le Conseil, et les discussions politiques, qui se déroulent en dehors du Conseil. C'est aussi la Présidence qui informe la Commission Européenne des travaux de la coopération politique et l'invite à participer aux réunions où elle est intéressée. C'est enfin le Président qui assure la liaison avec le Parlement, ce qui est une tâche assez lourde. Après chaque réunion ministérielle de coopération politique, le Président se rend à la Commission Politique de l'Assemblée pour avoir un échange de vues avec les parlementaires sur les sujets qui ont été évoqués par les Ministres. Une fois par mois, il doit aller à Strasbourg ou à Luxembourg pour répondre aux questions orales que posent les membres du Parlement. Une fois par an, il doit soumettre au Parlement un rapport sur les activités de la coopération politique et participer à un débat à ce sujet.

Enfin, la Présidence a un rôle très important à jouer comme porte-parole des Neuf vis-à-vis du monde extérieur. Elle parle au nom des Neuf dans les assemblées internationales. Quand les Neuf décident de faire une démarche, c'est l'ambassade du pays de la Présidence

qui l'exécute. Enfin, il est également convenu que c'est le pays de la Présidence qui informe les pays amis, et notamment les Etats-Unis, des orientations retenues par les Neuf dans leurs travaux de coopération politique.

Ces tâches d'organisation, de liaison avec la Communauté, de porte-parole vers l'extérieur font de la Présidence un organe clé de la coopération politique.

III. R é a l i s a t i o n s

C'est en fonction des caractéristiques de la coopération politique, et de son processus de formation historique, qu'il faut apprécier ce qu'elle a pu réaliser.

1. Le premier acquis de la coopération politique est sans doute l'élément nouveau qu'il a introduit, d'une manière générale, dans le processus de formation de la décision en politique étrangère dans chacun des Etats. C'est un élément assez impalpable, par conséquent, difficile à cerner, et pourtant important.

La politique étrangère est la poursuite et la défense des intérêts d'un Etat hors de ses frontières. Traditionnellement, l'élaboration de la décision dans ce domaine se fait dans chaque Etat en fonction de considérations purement nationales. En multipliant systématiquement les contacts directs entre les différents niveaux, administratifs et politiques, où la décision s'élabore dans chacun des neuf Etats, la coopération politique a introduit une dimension européenne dans un processus qui auparavant était purement national. A force de se réunir, de se consulter, d'échanger des informations, de rechercher des positions communes, les responsables nationaux ont acquis un certain réflexe européen qui les amène, lorsqu'un problème se pose, à envisager aussi sa dimension collective, l'intérêt qu'il présente pour les autres, et à adapter éventuellement leur position en conséquence. La somme de travail, d'études, d'informations, échangées entre les Neuf, facilite le moment venu une prise de position commune ou une démarche collective. L'intérêt suscité à l'extérieur par les efforts des Neuf pour parler d'une seule voix, et les succès qu'ils ont rencontrés dans certains domaines, encouragent les différents niveaux de la coopération politique à poursuivre leurs efforts. Il se constitue de la sorte une dynamique de la coopération politique qui a conduit dès maintenant à une certaine "européisation" de la politique étrangère de chacun des Neuf.

2. Il est plus difficile de résumer les réalisations concrètes de la coopération politique, parce qu'elles sont dispersées entre plusieurs sujets comme le Moyen-Orient, l'Afrique, la Méditerranée et plusieurs enceintes comme l'ONU ou la CSCE. Le plus simple pour essayer d'être concret est sans doute d'examiner un ou deux cas parmi d'autres.

Commençons par la CSCE. Dans les deux conférences successives qui se sont tenues à Genève et à Belgrade, les Neuf ont fait un effort particulier pour se montrer unis et pour agir en commun. Les experts en CSCE diront qu'ils n'y sont pas complètement parvenus - et c'est sans doute vrai. Mais ils y sont parvenus dans une très large mesure et cela grâce à un travail préparatoire effectué pendant des mois au sein des organes de coopération politique en vue d'harmoniser les positions, de définir les objectifs, d'examiner les cas qui pourraient se présenter, et cela sur des sujets qui présentent dans certains pays des aspects extrêmement délicats et politiquement sensibles. J'ai dit que les Neuf étaient parvenus dans presque tous les cas à se présenter unis, mais ce qui est pour nous plus important encore c'est que nous avons l'impression que, parce qu'ils étaient unis et parce qu'ils agissaient ensemble, les Neuf ont pu jouer au sein de la Conférence un rôle déterminant, notamment dans le dialogue toujours difficile avec l'Union Soviétique, que nos Etats auraient eu beaucoup de mal à jouer séparément. Cette impression, que nous croyons fondée, est évidemment une justification profonde de la coopération politique.

Aux Nations Unies, les Neuf font depuis deux ou trois ans un effort spécial pour harmoniser leurs positions. Chaque année, lors de l'Assemblée Générale, le Président en exercice fait un discours au nom des Neuf. Dans les débats qui suivent les Neuf s'efforcent de voter de la même manière et de donner aussi des explications de vote communes. Ce n'est pas une entreprise très facile, car les Neuf ont dans ce domaine des traditions différentes: les uns sont marqués par un passé colonial qui leur a souvent valu des difficultés avec les Nations Unies; d'autres n'ont pas le même passé et ont eu tendance à voter avec les pays du tiers monde. Néanmoins, les positions tendent à s'harmoniser, grâce aux travaux de la coopération politique; et je crois que la statistique montre qu'au cours de la dernière Assemblée Générale les Neuf ont voté ensemble dans 70% des cas. Ce qui est plus important peut-être que cette statistique, c'est que dans le forum très spécial des Nations Unies les Neuf commencent à être considérés comme une entité spécifique. Cela répond à cette idée de base de la coopération politique à laquelle M. Tindemans fait allusion dans son rapport lorsqu'il dit qu'il nous faut parler d'une seule voix dans le monde.

A côté de leurs interventions dans les négociations multilatérales, les Neuf ont, de manière de plus en plus fréquente, pris position publiquement sur les grands problèmes internationaux. Ils ont ainsi fait plusieurs déclarations sur le Moyen-Orient dont la plus importante est sans doute celle du Conseil Européen de Londres en juin 1977. Elle rappelle les principes qui, aux yeux des Neuf, sont indispensables au règlement de la question du Moyen-Orient, y compris la nécessité d'une patrie pour le peuple palestinien, et elle confirme que les Etats membres sont prêts à aider à la recherche d'un règlement et

à sa garantie. De même, les Neuf sont intervenus à diverses reprises en faveur d'un règlement négocié sur Chypre. Ils ont appuyé les efforts britanniques pour la recherche d'une solution en Rhodésie. Ils viennent de soutenir le plan des cinq pays occidentaux membres du Conseil de Sécurité pour un règlement en Namibie. Ils ont plusieurs fois condamné la politique d'apartheid et ont mis au point un "code de conduite" pour les filiales des entreprises européennes en Afrique du Sud. L'action ne se limite évidemment pas à des déclarations publiques, de nombreuses démarches collectives sont effectuées par les canaux diplomatiques habituels.

Il est difficile d'apprécier l'effet concret de toutes ces démarches. Même collectivement les Etats membres ne prétendent pas agir comme une superpuissance. Ils ne cherchent pas à dicter des solutions ou à imposer leurs vues. Mais il nous semble que dans plusieurs cas l'intervention et la prise de position des Neuf ont été écoutées et appréciées et que cette "diplomatie concertée" jouit d'un poids moral qui n'est pas négligeable. C'est finalement le but que nous recherchions.

IV. P e r s p e c t i v e s

1. Si l'on quitte le terrain des réalisations pour se lancer dans celui de la prospective, il y a deux considérations de base qui paraissent assez encourageantes :

a) En premier lieu, un mécanisme aussi inhabituel que celui de la coopération politique ne se met pas en place, pas à pas, pendant des années, s'il ne répond pas à un besoin ressenti d'une manière générale par tous les participants. Dans le cas qui nous occupe, ce besoin était celui de donner un pendant politique au rapprochement économique qui se fait au sein de la Communauté, et plus particulièrement un pendant de politique extérieure aux relations économiques extérieures poursuivies en commun par les Neuf en vertu des Traités. C'est ce qui explique que la coopération politique soit par essence limitée aux seuls membres de la Communauté. Elle n'est qu'un volet parmi d'autres d'un rapprochement des pays européens en cours depuis 20 ans. Elle n'a de sens que dans cette perspective d'ensemble, mais, dans cette perspective, elle est indispensable. Personne d'ailleurs n'en conteste le principe : la coopération politique répond donc à un besoin généralement ressenti par les pays européens.

b) Elle répond en outre assez bien à l'évolution générale des relations internationales dans le monde. La diplomatie contemporaine est caractérisée

- par l'importance croissante de la diplomatie multilatérale au détriment de la diplomatie bilatérale traditionnelle;
- par l'apparition, au sein de ces organes multilatéraux de groupes de pays qui agissent ensemble;
- et par le remplacement de la confrontation Est-Ouest des années d'après-guerre par un schéma "multipolaire" ou "polygonaal" des relations internationales.

Dans ces conditions, rien de plus normal, non seulement pour nous, mais aussi pour les pays tiers, que de voir l'Europe occidentale, qui constitue évidemment un des pôles d'intérêt du monde, s'efforcer de se regrouper pour parler d'une seule voix dans les enceintes multilatérales. La coopération politique des Neuf répond donc à une évolution générale dans la diplomatie du monde contemporain.

2. Parce qu'elle répond à un besoin ressenti par les Neuf et à une évolution générale dans le monde, la coopération politique va sans doute se poursuivre. L'élargissement de la Communauté posera quelques problèmes pratiques, alourdira peut-être les procédures, mais il ne devrait pas constituer un obstacle insurmontable dans la mesure où manifestement les pays candidats ressentent comme nous l'utilité, parfois la nécessité, d'exprimer ensemble les intérêts de l'Europe dans le monde.

Mais il faut bien préciser ce qu'on entend par "continuer" la coopération politique. La plupart de ceux qui y participent sont aujourd'hui convaincus que nous sommes arrivés en quelque sorte à un plateau. Nous pouvons continuer à faire à peu près ce que nous faisons, mais nous pouvons difficilement faire beaucoup plus sur base des données et des structures actuelles. Les freins qui agissent sont de différentes sortes :

- d'abord il existe une limite physique au nombre de réunions qu'on peut organiser sans perturber le fonctionnement normal des Ministères des Affaires Etrangères;
- il existe également une limite physique au nombre de tâches que l'on peut confier à la Présidence de la coopération politique, sans lui fournir aucune structure administrative propre sur laquelle elle puisse s'appuyer. Cette limite est sans doute plus évidente lorsque la Présidence est exercée par les plus petits pays de la Communauté dont les moyens, notamment en personnel, sont limités;
- enfin, il existe une limite évidente à la possibilité de se mettre d'accord aussi longtemps que la seule obligation que les Etats admettent est celle de se consulter. La pratique du "consensus" permet fréquemment de se mettre d'accord, mais, par sa nature même, il ne le permet pas toujours.

Ces limitations ne doivent pas nous amener à une vue pessimiste des choses. Au contraire, ce qui est étonnant c'est qu'avec des mécanismes aussi simples et aussi primitifs les Neuf obtiennent presque toujours aux résultats qu'ils se proposent.

11

Mais il faut bien admettre que sur les bases actuelles la coopération politique ne peut pas produire une politique extérieure commune des Neuf. Elle peut produire, dans certains cas déterminés et après une procédure assez lente, des positions communes, qui sont des éléments, partiels et fragmentaires, d'une politique commune. Ce sera fréquemment le cas dans des enceintes multilatérales comme l'ONU ou la CSCE où l'intérêt commun des Neuf est évident. Mais aussi parfois, et avec un degré de précision variable, dans des problèmes internationaux spécifiques comme la question du Moyen-Orient ou celle de l'Afrique australe. Comme les Neuf n'ont pas beaucoup d'instruments pour agir en commun, la diplomatie concertée des Neuf aura toujours un caractère un peu déclaratoire : il y aura plus de documents que d'action. Enfin, comme le processus de décision commune est lent, les Neuf seront toujours mieux armés pour défendre des positions communes arrêtées longtemps à l'avance que pour prendre des décisions opérationnelles en temps de crise: ils réagissent plus qu'ils n'agissent.

Voilà les limites de notre action aujourd'hui. Voilà ce que nous faisons déjà à Neuf et que nous continuerons sans doute à faire à Dix puis à Douze.

3. On peut évidemment s'interroger sur la possibilité que les Neuf aient d'aller plus loin dans la voie qu'ils ont choisie. Deux questions se posent alors : vers quoi? et comment?

Si l'on s'attache d'abord aux objectifs de la coopération politique, on constate que ceux-ci ont été définis différemment selon les époques : en 1970, le rapport de Luxembourg parlait d'"harmonisation des points de vue", en 1973 le rapport de Copenhague parlait de "rechercher des lignes communes dans des cas concrets", au sommet de Paris en 1974 il était question de "diplomatie concertée". Le rapport Tindemans parlait lui de rechercher progressivement une politique extérieure commune, et il n'a pas été suivi sur ce point. C'est un fait, dont il faut tenir compte, que les Neuf n'ont pas voulu, en 1976, accepter, même comme objectif à terme, les contraintes qu'impliquerait une véritable politique étrangère commune. Depuis lors, les Neuf n'ont plus jamais défini leurs objectifs. La coopération politique s'est poursuivie dans le pragmatisme pur. Et on peut se poser la question de savoir si les Neuf sont encore aujourd'hui d'accord entre eux sur les objectifs de l'exercice auquel ils se livrent ensemble depuis 10 ans. Ce serait certainement un point qu'il faudrait éclaircir si on voulait faire un nouveau pas en avant.

Une autre question qui se pose est celle du rapport que les Etats établissent entre leur action au sein des Neuf et leur action dans d'autres cadres ou groupements. Tous les Etats de la Communauté participent à des consultations politiques dans d'autres enceintes que celles des Neuf : l'OTAN, par exemple. Mais c'est particulièrement le cas pour les plus grands Etats qui siègent en permanence au Conseil de Sécurité ou qui participent à des réunions restreintes comme celle qui s'est tenue récemment à la Guadeloupe. Plus la coopération politique se développe, plus il apparaîtra que les positions prises par les uns et les autres dans des réunions de ce genre engagent indirectement tous les Neuf, ce qui devrait entraîner certaines conséquences en matière de consultation préalable. Aujourd'hui une imprécision intentionnelle entoure ce genre de problèmes. Lorsque des questions sont posées, la réponse officielle est que la coopération politique constitue pour les Neuf une enceinte "privilégiée, mais pas exclusive". Sans doute faudra-t-il préciser la portée de ces termes, et les conséquences qu'il faut en tirer, si l'on veut éviter de réveiller dans les plus petits Etats de la Communauté la crainte d'un directoire des grands.

Enfin, il est clair qu'un nouveau pas en avant dans le domaine de la coopération politique impliquerait une modification sensible des mécanismes actuels, et sans doute la création d'un appareil administratif léger qui puisse relayer et soutenir l'action de la Présidence. Cette question est difficile et délicate, mais on ne pourra à terme éviter de la trancher dans un sens ou dans l'autre.

Ces considérations montrent qu'un progrès qualitatif marqué dans le domaine de la coopération politique poserait des problèmes politiques majeurs, touchant la sensibilité nationale des uns et des autres. Il est donc beaucoup plus probable que la coopération politique se poursuivra dans les canaux existants avec quelques améliorations de détail, et en acceptant évidemment les limitations que le système actuel comporte. Peut-être que la lente maturation des esprits, ou, un jour, une circonstance extérieure particulièrement pressante, permettra à terme de passer à un système plus ambitieux, et donc aussi plus contraignant. En attendant, les Neuf n'ont pas lieu d'être mécontents de ce qu'ils ont réalisé jusqu'à présent.
