

UNION POLITIQUE EUROPEENNE
ET
POLITIQUE EXTERIEURE COMMUNE

Discours prononcé par

Monsieur Wilfried M A R T E N S
Premier Ministre de Belgique
Président du Parti Populaire Européen

pour la
Konrad-Adenauer Stiftung
(Bruxelles, 7 mars 1991)

L'Union politique, objectif ultime de la construction européenne.
La politique extérieure et de sécurité commune, coeur de l'Union politique.
Tel est mon sujet.

I. L' UNION POLITIQUE

L'Europe est en marche depuis quarante ans. Elle hésite parfois, puis repart. Par bonds quand c'est possible, pas à pas quand c'est nécessaire. Selon les périodes, elle se fait lentement ou vite, mais se fait.

Si l'élan donné par la Déclaration Schuman du 9 mai 1950 dure encore, c'est parce que l'objectif ultime avait été fixé dès le départ : l'union politique de l'Europe. En effet, la démarche fut d'abord politique et la première Communauté européenne -la CECA- avait bien une motivation et une ambition essentiellement politiques.

Après l'échec de la Communauté européenne de défense et en somme jusqu'à ce jour, l'aspect politique fut mis entre parenthèses pour privilégier l'intégration économique : marché commun ou intérieur - Système monétaire européen - Union économique et monétaire. Certains - tel Walter Hallstein - pensaient d'ailleurs que la démarche économique conduirait logiquement et inéluctablement à l'Union politique.

Et il est vrai que l'on en est arrivé à un stade de la construction européenne où il n'est plus possible de progresser vers l'union économique sans progrès parallèle vers l'union politique.

Pourtant, on aurait probablement continué à contourner le problème de l'Union politique si l'Europe n'avait pas une nouvelle fois été confrontée à des événements extérieurs qui l'obligent à revenir à la vision originelle - politique - de l'intégration européenne.

En moins d'une année, un contexte nouveau a conduit - mieux que vingt années de plaidoyers académiques - à reposer le problème de l'Union politique.

Les événements de l'Est, suivis de l'unification allemande, ont accru la nécessité de renforcer la dimension supranationale de l'Europe des Douze pour en faire un pôle de stabilité et de développement au sein de la Grande Europe.

La crise du Golfe confirme que seule une véritable Europe est susceptible de jouer, à l'égal de la Superpuissance américaine, un rôle de premier plan sur son propre flanc méditerranéen.

Espérons qu'une nouvelle fois dans l'histoire, l'esprit des hommes se trouve changé par les événements, par les défis qu'ils les invitent à relever.

Ces défis sont tels aujourd'hui qu'ils exigent plus que jamais une vision et une action globales - politiques.

Pour sa part, le Conseil européen du 28 avril 1990 à Dublin a estimé le moment venu de "transformer l'ensemble des relations entre les Etats membres en une Union européenne et de doter celle-ci des moyens d'action nécessaires".

Compte tenu des profondes transformations en Europe, de l'établissement du marché intérieur et de la réalisation de l'Union économique et monétaire, il a jugé nécessaire d'accélérer la construction politique de l'Europe des Douze.

Dans cette perspective ont été lancés les travaux préparatoires à une Conférence intergouvernementale sur l'Union politique. Depuis, le processus constitutionnel d'élaboration de l'Union politique est officiellement engagé.

Encore faut-il arriver à un consensus sur ce qu'on veut - ou peut - entendre par là.

Certaines positions ont tendance à se focaliser sur le "comment" institutionnel avant de préciser le "pourquoi" politique. A la limite, certains se contenteraient de retouches institutionnelles ne débouchant même pas sur un renforcement du mécanisme décisionnel communautaire. D'autres parlent de Constitution, discutent des pouvoirs respectifs du législatif et de l'exécutif, de la définition même de celui-ci, - mais il s'agit toujours du seul fonctionnement institutionnel.

Or, la réflexion primordiale doit porter non sur les aspects institutionnels de l'Union politique, mais sur ses objectifs profonds. Nous sommes de ceux qui veulent d'abord arriver à un accord sur le fond, c'est-à-dire sur le contenu des tâches et des compétences d'une autorité politique européenne.

Il s'agit en réalité de définir une nouvelle vision de l'intégration européenne où l'aspect politique revienne en première ligne à côté de l'économie et tout en continuant à renforcer la base économique de l'Union politique. Le tout au service d'une nouvelle ambition pour l'Europe, axée sur la nécessité de tenir enfin sa place dans le monde.

II. LA POLITIQUE EXTERIEURE COMMUNE

L'Union politique a un contenu multiple. Ses objectifs sont notamment une extension des compétences de la Communauté, le renforcement de sa légitimité démocratique et de l'efficacité de ses institutions. Toutefois, dans le cadre de cet exposé, je m'en tiendrai à la dimension internationale de l'Union politique.

Il s'agit d'abord du vieux problème de l'unité et de la cohérence de l'action extérieure de la Communauté, déjà abordé dans l'Acte unique européen.

Il s'agit surtout de l'élément le plus novateur du projet d'Union politique : l'insertion, dans la capacité d'action communautaire, de la politique étrangère et de sécurité.

Le Conseil européen du 28 avril 1990, qui a donné mandat aux ministres des Affaires étrangères d'ouvrir le chantier de l'Union politique, demandait d' "assurer l'unité et la cohérence de l'action de la Communauté sur la scène internationale".

Par là était visée d'abord la "zone grise" entre les responsabilités extérieures de la Communauté et celles de la Coopération politique européenne. Et il est vrai que la CPE n'étant pas à la hauteur des progrès réalisés dans le domaine de l'intégration économique, cela entraîne une absence de cohérence dans l'action extérieure de l'Europe des Douze. Qui plus est, cela crée des vides dans son action, alors qu'une Communauté de plus en plus puissante sur le plan économique est attendue par le reste du monde comme devant prendre davantage d'initiatives et de responsabilités.

Précisément, le Conseil européen a confirmé que, pour renforcer l'identité et la présence de la Communauté sur la scène internationale, celle-ci doit s'y comporter comme une entité politique. A cette fin, elle devra se doter "d'une politique commune en matière de relations extérieures et de sécurité qui tienne compte de l'intérêt commun des Etats membres agissant avec cohérence et solidarité et qui, du point de vue institutionnel, aille au-delà de la Coopération politique telle qu'elle fonctionne actuellement".

Ainsi il est clair que le double objectif d'assurer la présence politique de la Communauté sur la scène internationale et une meilleure cohérence de son action extérieure doit nécessairement se traduire par une politique extérieure commune.

Le but de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique est donc de définir ce nouveau concept de "politique extérieure et de sécurité commune" et d'en accepter pleinement les conséquences.

A cet égard, une discussion approfondie sur le fond des choses, dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, devrait permettre de vérifier l'existence ou non d'un solide accord sur l'ambition européenne des Douze en matière de relations extérieures.

Une politique extérieure commune repose sur la conscience d'intérêts communs, politiques, économiques, culturels.

La première question est de savoir si les Etats membres estiment qu'ils partagent des intérêts communs essentiels. La seconde, de savoir s'ils souhaitent les poursuivre ensemble.

OBJECTIFS ET CHAMP D'ACTION

Le Conseil européen de Rome des 14-15 décembre 1990 a constaté un large accord sur la "vocation" de la future Union politique à traiter de tous les aspects d'une politique extérieure et de sécurité commune, tant politiques qu'économiques et même militaires.

En effet, il ne peut y avoir de politique étrangère sans sécurité, ni de politique de sécurité sans défense.

Toutefois, il faut accepter la nécessité d'une mise en oeuvre graduelle de ce processus et d'abord d'une définition progressive des domaines où les Etats membres estiment avoir des intérêts essentiels en commun.

C'est pourquoi il faut distinguer entre les objectifs de la politique commune - qui seront inscrits dans le Traité - et son champ d'application - qui relèvera du consensus entre les Etats membres.

Les objectifs de la politique extérieure et de sécurité commune sont :

- la défense des valeurs communes et des intérêts généraux de l'Union, de son indépendance et de sa sécurité ;
- le maintien de la paix et de la sécurité internationale, conformément à l'engagement pris dans le cadre de la Charte des Nations-Unies ;
- la promotion des relations amicales avec les Etats tiers ainsi que la coopération internationale ;
- la croissance de l'économie mondiale, la stabilité monétaire internationale et l'expansion des échanges ;
- la coopération au développement ;
- le développement et la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Après les objectifs, le ^{d'application} champ d'action de la politique commune, c'est-à-dire la définition des domaines d'intérêt commun.

Si l'on veut aller plus avant dans la définition du contenu d'une politique extérieure et de sécurité commune, il faut sans doute distinguer ces deux aspects.

1. Le champ d'action de la politique extérieure commune comporterait les principaux éléments suivants :

- participation à un nouvel ordre mondial (ONU) ;
- rôle et responsabilité dans la nouvelle configuration de l'Europe : Grande Europe démocratique, Europe centrale et orientale, Espace économique européen (EEE) ;
- influence dans les organisations internationales ;

- relations avec les grandes puissances (E.-U., URSS, Chine, Inde, Japon) et les groupements régionaux ou même certains ensembles géostratégiques (Proche- et Moyen-Orient) afin d'assurer un meilleur équilibre international ;
- relations et négociations économiques (GATT, Banque mondiale, FMI, traités économiques et commerciaux, institutions économiques internationales) ;
- position et stratégie communautaires au Conseil de sécurité (avec 2 sièges et éventuellement 4 ou un seul ...) ;
- relations avec les pays du Tiers Monde : ACP, aide au développement, dette et matières premières ;
- relations avec les intégrations régionales et sous-régionales ;
- coordination des représentations bilatérales des Etats membres auprès des Etats tiers, des organisations internationales et régionales; création de missions communes.

2. Quant à la future politique de sécurité commune, elle doit être définie et mise en oeuvre selon des modalités adaptées aux aspects politiques et économiques que recouvre la dimension sécurité. Elle doit également ouvrir la perspective à terme d'une défense militaire commune.

Dès à présent, une politique de sécurité commune peut être mise en oeuvre dans les domaines suivants :

- la coopération industrielle et technologique en matière d'armements ;
- le transfert de technologies militaires à des pays tiers, le contrôle des exportations d'armements et les questions relatives à la non-prolifération ;
- le contrôle des armements, les négociations sur leur réduction et les mesures de confiance, en particulier dans le cadre de la CSCE ;
- la participation à des opérations de maintien de la paix et à des interventions d'ordre humanitaire.

Mais d'autres questions fondamentales se posent, en particulier concernant les relations futures de la politique européenne de sécurité avec l'UEO et l'Alliance atlantique.

Un débat sur l'avenir de l'UEO est en cours au sein de cette organisation, parallèlement aux travaux de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique. Il porte sur l'intégration à terme de l'UEO dans la Communauté, en tant que pilier européen de l'OTAN. Sans préjuger une éventuelle fusion, l'UEO pourrait en tout état de cause constituer un pont entre la Communauté et l'OTAN, - les deux organisations européennes apprenant, en attendant, à travailler ensemble.

DEFINITION ET CONDUITE DE LA POLITIQUE COMMUNE

La définition et la conduite d'une politique commune sur tout sujet de politique extérieure et de sécurité devra se faire selon une nouvelle procédure de prise de décision, basée en principe sur le vote et non plus uniquement sur le consensus.

Cela pose la question de la place respective du consensus, de l'unanimité et de la majorité qualifiée. A cet égard, le Conseil européen de Rome de décembre 1990 a envisagé les éléments suivants comme fondements du processus de décision :

- la règle du consensus pour décider qu'un domaine ou une question entre dans le champ d'application de la politique extérieure et de sécurité (la non-participation au vote ou l'abstention étant un moyen de ne pas faire obstacle à l'unanimité) ;
- la possibilité de recourir au vote à la majorité qualifiée pour la mise en oeuvre d'une politique commune.

Une fois définie dans ses objectifs et des moyens, une politique commune implique l'engagement de chaque Etat membre à s'y conformer dans la conduite de son action internationale.

Encore faut-il cerner la nature et la portée de cet engagement.

L'engagement des Etats membres resterait de nature politique plutôt que juridique.

En ce qui concerne la portée de l'engagement des Etats membres dans une politique commune, un large accord semble se dégager :

- en faveur de l'abstention de toute action ou prise de position à titre individuel allant à l'encontre de la position commune convenue ;
- en faveur de la recherche d'une procédure qui permette dans les faits à un Etat membre de se "démarquer" avec l'aval de ses partenaires.

J'ajoute que le concept même de "politique commune" - et non pas unique - signifie que les Etats membres peuvent poursuivre une politique nationale dans les domaines où ils ont des intérêts essentiels spécifiques pour des raisons historiques ou géopolitiques. A condition évidemment que cette politique nationale ne soit pas en contradiction avec les objectifs de la politique commune et qu'il y ait eu concertation préalable.

Quant aux questions d'intérêt commun qui ne font pas encore l'objet d'une politique commune, les Etats membres s'informent mutuellement et se consultent en vue d'assurer la convergence de leurs positions.

Ainsi, même dans les domaines non couverts par une politique commune, la coordination systématique des politiques des Etats membres sur toute question d'intérêt commun permettra à leur influence combinée de s'exercer plus efficacement.

CADRE INSTITUTIONNEL

La définition d'un nouveau concept de politique extérieure et de sécurité commune implique un nouveau cadre institutionnel.

Rappelons que la Coopération politique européenne - qui vient de fêter son 20ème anniversaire - s'est développée, dès le départ et délibérément, en marge des Communautés.

Un tournant dans cette évolution purement intergouvernementale s'est esquissé en 1975, à l'occasion de l'institutionnalisation du Conseil européen, aux sessions duquel le président de la Commission fut progressivement associé. Cette pratique n'a d'ailleurs été officialisée que dans l'Acte unique (art.2).

Ainsi a été établi un lien entre la Coopération politique européenne et le système de la Communauté. Pour le reste, la CPE est restée, dans l'Acte unique, très en retrait du souhaitable et du nécessaire. C'est pourquoi un simple renforcement du système existant est hors de propos.

Aujourd'hui que s'imposent de nouvelles règles en matière de politique extérieure et de sécurité commune, comment concevoir un nouveau cadre institutionnel qui ne mette pas en cause l'équilibre interinstitutionnel sui generis des traités européens ?

Le Conseil européen de Rome II de décembre 1990 a fixé les orientations générales de ce cadre institutionnel, qui reposerait sur les éléments suivants :

- un centre unique de prise de décision, à savoir le Conseil ;
- le renforcement du rôle de la Commission, grâce à un droit d'initiative partagé avec la présidence du Conseil et les Etats membres ;
- des procédures d'information et de consultation du Parlement européen et son "avis conforme" pour les accords d'association et de coopération.

Ces orientations arrêtées par le Conseil européen se situent dans la ligne d'une évolution continue et progressive vers l'application de la méthode communautaire en matière de politique extérieure et de sécurité commune.

La méthode communautaire, c'est cette combinaison sui generis entre les gouvernements des Etats membres et une instance indépendante, cette espèce de double exécutif - sinon d'exécutif bicéphale - qui est l'originalité de la construction européenne.

Mais, singulièrement en matière de politique extérieure et de sécurité, l'analyse de la pratique montre que rien d'important et de fondamental ne peut encore être soustrait au ressort interétatique, ni accompli sans le consentement des principaux responsables politiques nationaux.

Il n'empêche que le but de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique est bien de sortir la politique extérieure et de sécurité commune du champ de la coopération intergouvernementale pour l'intégrer dans le domaine communautaire.

Toutefois, dans la phase actuelle - communautaire - de la construction européenne, on ne peut faire autre chose que de renforcer tout le temps le pouvoir vraiment communautaire dans sa double composante : interétatique (Conseil) et supranationale (Commission).

Tant que ne sera pas atteinte l'étape ultime de la Fédération européenne, le Conseil restera sans doute l'institution-charnière en matière de politique extérieure et de sécurité. Mais l'important est qu'aucun Etat ne puisse bloquer les choses, grâce à la prise de décision à la majorité.

Cela dit, je reconnais qu'il y a bien un dilemme pour les fédéralistes, récemment souligné par le Groupe PPE du Parlement européen :

- soit permettre des transferts de compétence au niveau européen dans les domaines sensibles de la souveraineté nationale (politique extérieure, de sécurité et de défense, politique économique et monétaire), mais en renforçant les institutions interétatiques (Conseil européen et Conseil des ministres) ;

- soit bloquer une telle évolution des choses pour sauvegarder l'équilibre institutionnel actuel et les prérogatives des institutions supranationales (Commission et Parlement), au risque d'entraver la dynamique européenne.

Peut-être - et ce sera ma conclusion - faudra-t-il accepter la première option à titre transitoire, en attendant la mise en place d'une véritable Constitution fédérale européenne.

Je vous remercie.