

L'évolution de la politique étrangère de la Communauté européenne : le contexte transatlantique

Charles Pentland

Volume 9, Number 1, 1978

Les relations extérieures des communautés européennes

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700842ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700842ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Pentland, C. (1978). L'évolution de la politique étrangère de la Communauté européenne : le contexte transatlantique. *Études internationales*, 9(1), 106–125. <https://doi.org/10.7202/700842ar>

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE : LE CONTEXTE TRANSATLANTIQUE

C. C. PENTLAND *

I – LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE : UN SYSTÈME POLITIQUE COMPOSITE

Dans une perspective de politique étrangère, la Communauté européenne représente un sujet d'analyse quelque peu curieux, voire même une anomalie assez unique en relations internationales. Quels que puissent être leurs autres arguments sur le sujet, les observateurs sont d'accord pour constater que, vingt ans après sa création, la Communauté n'est parvenue ni au statut achevé d'un acteur étatique ni n'est demeurée à celui d'une organisation internationale classique. Depuis au moins dix ans, ce diagnostic a été formulé à maintes reprises dans la littérature relative au développement politique de la Communauté. Il semble en outre de plus en plus admis que cette particularité politique et juridique ne corresponde pas à une étape de « transition » qui serait instable par définition.

D'une part, on doit rappeler que, selon un schéma classique d'intégration, la Communauté était destinée à évoluer vers la supranationalité de façon à acquérir l'image et à agir comme une superpuissance de type fédéré. On faisait valoir que dans la mesure où elle perdrait de son élan, l'entreprise serait vouée à une désagrégation ou un effondrement. D'autre part, selon une vision classique encore plus ancienne, la Communauté européenne ne représentait rien de plus qu'un type complexe et inhabituel de coalition intergouvernementale dont les caractéristiques fédérales présumées ne pouvaient être qu'éphémères sinon illusoires. La Communauté des années soixante et soixante-dix était considérée, quels que soient les points de vue, comme la conjonction instable et nécessairement transitoire des deux archétypes classiques en théorie des relations internationales – l'État et le système interétatique.

Dans le cadre actuel de la Communauté, ces deux perspectives, comme le débat qui en résulta, paraissent relativement peu importantes. On remarque, dans la littérature spécialisée, une tendance heureuse à considérer la Communauté comme un système politique effectif – d'une nature assez particulière, bien sûr – aussi bien établi que la plupart des États-nations dont l'existence n'est jamais remise en cause lorsqu'on en étudie la politique étrangère. On peut dès lors

* *Professeur au Département de science politique, Université Queen's, Kingston, Ont.*

analyser utilement la Communauté en tant qu'acteur du système international sans avoir à faire la preuve (ou à formuler l'espoir) qu'elle est en train d'évoluer le long d'un continuum qui va de la désintégration à l'intégration.

Dès lors, la thèse sur laquelle s'appuie cette étude consiste à admettre la Communauté non pas comme un système en transition ou comme un modèle pour l'avenir, mais bien plutôt comme une entité politique active qui allie d'une façon originale les caractéristiques d'un système national comme celles d'un système international. L'existence même d'un tel système avec ses dynamiques internes complexes devrait pouvoir maintenir pendant un certain temps l'intérêt des politologues, des économistes et des juristes. Le système européen, en plus toutefois de se transformer en une union douanière assortie d'un ensemble d'institutions la gérant ou cherchant à créer des politiques communes, s'est doté d'un réseau de relations extérieures et tente d'élaborer une politique étrangère afin d'en assurer la direction. Pourquoi ce système a-t-il développé ces relations, comment est-il en train de procéder pour acquérir les compétences et les mécanismes nécessaires à l'élaboration d'une politique étrangère et, enfin, quel profil cette dernière pourrait-elle éventuellement adopter : voilà tout un ensemble de questions fondamentales tant du point de vue de la théorie que de celui de la politique. Ces questions sont non seulement importantes pour le politologue qui analyse la Communauté comme une entité politique, mais elles le sont aussi pour assurer les chances des autres pays qui pourraient conclure des liens avec elle.

II – LE PROBLÈME DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA COMMUNAUTÉ

L'objet de cette étude consiste à indiquer et à explorer des pistes qui mèneraient à une compréhension de la Communauté européenne en tant qu'acteur dans le système international. Il y a, croyons-nous, trois types d'éléments que nous avons besoin de connaître sur ce phénomène. Tout d'abord, comment se fait-il que la Communauté, compte tenu de sa nature et de ses priorités, se soit engagée dans une entreprise de politique étrangère ? En d'autres termes, nous tenterons, en premier lieu, de comprendre les relations extérieures de la Communauté comme *un fait*. Nous devrions ensuite chercher à donner un sens aux structures particulières ainsi qu'aux processus que les Neuf ont développés dans la formation de cette politique étrangère. En fonction de quelle considération un ensemble aussi complexe et lourd a-t-il pu faire la démonstration d'une souplesse et d'une imagination qui a abouti à la formulation et à la prise de décisions communes. Nous devons enfin parvenir à une explication du *contenu* de la politique étrangère de la Communauté dans ses dimensions régionales et fonctionnelles.

Une réponse exhaustive à ces trois questions nous conduirait bien au-delà des dimensions de cet article. Nous proposons plutôt ici un objectif plus modeste, énonçant quelques cadres théoriques différents qui permettront une recherche plus achevée tout en réduisant leur application à des exemples tirés des relations transatlantiques, soit plus précisément les relations de la Communauté avec les États-Unis. Pour des raisons évidentes ces relations ont occupé le rang le plus élevé dans l'évolution de la Communauté. Ces relations couvrent, en outre, toute la

gamme des sujets de la politique étrangère, ce qui nous permet d'examiner plusieurs aspects des relations extérieures de la Communauté¹. Le domaine transatlantique est de toute évidence le plus important pour la Communauté. Il offre des sources de première main abondantes permettant ainsi un premier examen de son activité internationale.

Même si la Communauté a été étudiée d'une façon exhaustive depuis sa création et même si ses relations extérieures ont retenu un intérêt considérable chez les juristes, les économistes et les politologues, nous ferons valoir, d'une façon implicite tout au long de cette étude, que la littérature sur la politique étrangère de la Communauté demeure particulièrement insatisfaisante. Ce n'est pas que cette littérature soit peu abondante, c'est bien plutôt qu'elle est trop axée sur des études descriptives, ou conçues en vue d'une recommandation, qui manquent presque toujours d'une dimension systématiquement explicative s'inspirant des questions que nous venons de mentionner. En d'autres termes, on ne retrouve pas dans cette littérature l'effort qui a été entrepris depuis quelques années dans l'étude de la politique étrangère des États-nations.

Les historiens et les politologues ont *décrit* de façon très méticuleuse la croissance des intérêts de la Communauté et de ses compétences dans les problèmes extérieurs. Ceci a été fait depuis la première association et les accords commerciaux, en passant par le *Kennedy Round* jusqu'aux crises énergétiques et monétaires des années soixante-dix. Ils ont noté l'émergence du système parallèle de la « coopération politique » depuis les premières propositions françaises de 1960 jusqu'au sommet de La Haye, au Comité Davignon et au Rapport de Copenhague. De la même façon, tous les mécanismes de la formulation des politiques, que ce soit dans des domaines économiques et commerciaux couverts par le Traité de Rome ou dans celui de la « grande politique » de la « coopération politique », ont été soigneusement répertoriés. Par ailleurs, le contenu des politiques, les accords commerciaux, les formes d'association, les systèmes des préférences, les réseaux du commerce et de l'investissement, les déclarations diplomatiques, etc., sont autant d'aspects qui ont été couverts tant par les journalistes que par les universitaires. La littérature est particulièrement riche dans les sujets relatifs aux relations avec l'Afrique, la Méditerranée et les États-Unis².

1. Parmi les travaux consacrés aux problèmes atlantiques et traités selon des perspectives différentes, on peut citer : D. CALLEO and B. ROWLAND, *America and the World Political Economy : Atlantic Dreams and National Realities*, Bloomington, Indiana University Press, 1973 ; E. GOODMAN, *The Fate of the Atlantic Community*, New York, Praeger, 1975 ; W. HANRIEDER (ed.), *The United States and Western Europe*, Cambridge, Winthrop, 1974 ; J. J. HOLST, *NATO, European Community and the Transatlantic Order*, Oslo, Norsk Utenrikspolitisk Inst., 1973 ; K. KAISER, *Europe and the US : The Future of the Relationship*, Washington, Columbia, 1973 ; G. MALLY (ed.), *The New Europe and the US*, Lexington, Heath, 1974 ; T. NAIRM (ed.), *Atlantic Europe ? The Radical View*, Amsterdam, Transnational Institute, 1976 ; L. RUEHL, *The Nine and NATO*, Paris, Atlantic Institute, 1974 ; R. SCHAEZEL, *The Unhinged Alliance : America and the European Community*, New York, Harper and Row, 1975 ; P. TREZISE, *The Atlantic Connection*, Washington, Brookings, 1975.
2. Les études générales les meilleures et les plus récentes sont : W. FELD, *The European Community in World Affairs*, Port Washington, N.Y., Alfred, 1976 ; K. TWITCHETT (ed.), *Europe and the World*, London, Europe, 1976 ; P. COFFEY, *The External Economic Relations of the EEC*, Toronto, Macmillan, 1976.

En plus de cette littérature descriptive il existe de nombreux écrits consacrés à l'évaluation ou conçus comme *recommandation* pour la politique étrangère de la Communauté. Une vaste gamme de visions futures font leur apparition. On y trouve des variations sur le thème de l'association atlantique ou du « grand dessein », la vision d'une Europe-superpuissance parlant « d'une seule voix » sur un plan d'égalité avec l'Union soviétique et les États-Unis, plusieurs schèmes paneuropéens, des appels pour une plus grande équité dans les relations Nord-Sud et la fin des rapports de dominants à dominés, ainsi que les cauchemars néo-marxistes d'un renouveau de capitalisme mondial avec pour centre l'Europe ou l'Atlantique. En fait, les préoccupations essentielles qui en résultent pourraient être énoncées de la façon suivante : Comment l'Europe des Neuf reprendra-t-elle, et comment, son rang parmi les Grands ; deuxièmement, pourquoi Européens et Américains ne paraissent-ils pas très bien s'entendre sur des sujets comme le commerce, la monnaie et la défense ; troisièmement, la Communauté est-elle véritablement préparée et mieux en mesure que les États-Unis de prendre avec efficacité la tête du dialogue Nord-Sud³.

Peut-être ne faut-il pas s'attendre, en ce tout début de la vie de la Communauté, à ce que les auteurs ne s'intéressent à autre chose qu'à la description ou la recommandation. Peut-être est-il prématuré de croire qu'il puisse apparaître des généralisations théoriques ou empiriques. Dans le même temps, cependant, les autres dimensions de la Communauté ont fait l'objet de recherches théoriques. En fait, pour deux générations d'universitaires nord-américains et européens, l'Europe occidentale a constitué le laboratoire principal qui a servi à formuler et tester l'ensemble des propositions constituant la théorie de l'intégration. La presque totalité toutefois de ces travaux s'est orientée vers la politique *intérieure* de la Communauté, son développement institutionnel et économique alors que les problèmes de ses relations extérieures sont demeurés marginaux, voire même non abordés du tout.

Ce manque d'intérêt « théorique » pour la politique étrangère de la Communauté est assez surprenant si l'on songe à l'importance, du moins dans la littérature américaine en relations internationales, de l'étude comparative en politique étrangère⁴. Vers la fin des années soixante, cette dimension a pris une grande ampleur si bien qu'elle est devenue, à maints égards, le secteur le plus dynamique de l'étude des relations internationales. Il aurait paru logique que ces concepts, modèles et méthodes valables pour l'étude du comportement extérieur des États fussent appliqués à l'analyse de la première unité non étatique agissant effectivement dans la politique internationale. Cette transposition n'a toutefois pas été effectuée.

3. Voir sur ces thèmes, en plus des ouvrages cités en note 1, R. DAHRENDORF, « International Power : A European Perspective », *Foreign Affairs* 56, n° 1, octobre 1977, pp. 72-88 ; J. GALTUNG, *The European Community : A Superpower in the Making*, London, Allen and Unwin, 1973, et I. GRUHN, « The Lome Convention : Inching Toward Interdependence », *International Organization* 30, n° 2, printemps 1976, pp. 241-262.

4. Voir, par exemple, J. N. ROSENAU, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, Free Press, 1971, ainsi que sa synthèse la plus récente sur le sujet : « The Study of Foreign Policy », dans J. N. ROSENAU, K. THOMPSON and G. BOYD (eds.), *World Politics*, New York, Free Press, 1976.

Il serait sans intérêt de poursuivre plus avant sur les raisons à l'origine de cette lacune dans la littérature. Il nous semble, cependant, que si l'on accepte de considérer la Communauté comme une entité appelée à demeurer dans son actuelle forme composite, et que cet acteur particulier continue à entretenir des liens internationaux étendus, il convient alors d'entreprendre la recherche d'une compréhension plus systématique de ce qui est en train de se passer. Parvenir à donner un sens plus précis sur le comment et le pourquoi de l'émergence de la Communauté en politique étrangère tout en se penchant sur la formulation de cette politique ainsi que sur son contenu, représenterait un avantage non seulement pour les théoriciens de la politique étrangère et de l'intégration mais également pour les gouvernements qui, à l'avenir, seront conduits à avoir des liens avec elle.

Des trois grandes questions suggérées à propos de la politique étrangère de la Communauté, les deux concernant les mécanismes de l'élaboration des politiques et de leur contenu sont directement familières aux analystes des relations internationales. Toutefois, la première question plus fondamentale à propos du fait de l'engagement en politique étrangère de la Communauté demande peut-être plus de développement. Il faut convenir que l'on ne se demande généralement pas, sauf dans des cas marginaux où l'isolationisme constitue un second choix réel, pourquoi les États-nations sont impliqués dans les relations internationales ; nous partons du principe qu'il s'agit bien là d'une condition de leur existence.

En revanche, les marchés communs ou d'autres regroupements économiques régionaux accordent rarement la priorité à des objectifs ou à des actes extérieurs, que ce soit au début de leur création ou par la suite. Dans la mesure où les États conçoivent, en premier lieu, la construction d'une communauté économique régionale comme un effort visant à résoudre des problèmes communs en ajustant leurs relations économiques, il est évident qu'ils ne puissent, dans un premier temps, envisager une attitude extérieure commune. Il n'y a pas automaticité entre le fait d'aménager des rapports d'échange et réduire les barrières commerciales, et celui de se comporter comme une entité unique face à l'environnement extérieur.

Même dans le cas de la Communauté européenne, où les États-fondateurs avaient décidé d'aller au-delà d'une simple union douanière pour tendre vers un marché commun et une union politique, il était entendu que le dernier objectif (impliquant une politique étrangère commune) se situait bien loin dans l'avenir. C'est en ce sens que le Traité de Rome est presque entièrement consacré aux problèmes intra-européens et qu'il énonce peu d'articles à propos des relations économiques avec l'extérieur tout en en demeurant muet sur la politique étrangère même conçue dans sa définition la plus large. On peut de la même façon montrer que les regroupements les plus anciens ailleurs dans le monde comme le *COMECON*, le Marché commun d'Amérique centrale, la Zone de libre-échange latino-américaine, la Communauté de l'Afrique orientale et les diverses associations africaines francophones, ont tous été essentiellement confrontés à des problèmes intra-régionaux. De nouvelles organisations comme le Pacte andin, le Marché commun des Caraïbes, le système économique latino-américain ainsi que la Communauté économique des pays d'Afrique de l'Ouest – toutes créées sous le signe de la théorie de la dépendance – ont été beaucoup plus réceptives aux désirs de leurs

membres voulant que soient adoptées, sur des questions comme celles des matières premières, des termes de l'échange et de la politique des investissements, des attitudes communes à l'endroit du monde extérieur. Même dans ces exemples il est encore toutefois difficile de discerner une véritable politique étrangère si l'on comprend celle-ci comme le résultat d'une politique élaborée conjointement et exécutée au moyen d'institutions communes.

Dès lors, il ne va pas de soi qu'une Communauté économique régionale soit fortement impliquée en politique étrangère. La Communauté européenne l'est pourtant, et il y a tout lieu de croire que cette tendance va s'affirmer davantage encore sur la base d'une plus grande concertation. Existe-t-il certaines caractéristiques structurelles propres à la Communauté pouvant l'expliquer ? Cela provient-il de la nature même du type d'intégration adopté par les neuf États industrialisés ? Si nous parvenons à expliquer le pourquoi et le comment de l'implication si importante de la Communauté dans les relations internationales, serons-nous mieux en mesure de comprendre les mécanismes et le contenu de cette politique étrangère ? Nous allons tenter de trouver quelques éléments de réponses à ces questions en énonçant deux perspectives sur les origines et la nature des relations extérieures de la Communauté et en utilisant chacune d'elles pour éclairer certains aspects des relations transatlantiques.

III – L' « EXTERNALISATION »

Résultat d'une des rares attentions des théoriciens de l'intégration à la politique étrangère, l'hypothèse de l' « externalisation » parsème avec discrétion la littérature depuis une dizaine d'années. Dans sa formulation la plus simple elle énonce qu'une fois que les membres d'une Communauté régionale économique sont parvenus à réaliser les accords de base sur l'aménagement de leurs rapports entre eux, ils sont contraints, et cela quelles qu'aient pu être leurs intentions premières, d'adopter des politiques communes envers les tierces parties⁵. Pourquoi cette contrainte ? Une première possibilité est le fait que des regroupements régionaux puissent être perçus par des tierces parties comme une menace à leurs intérêts politiques et économiques en provoquant alors une réaction de défi à l'endroit de ces regroupements. Cette attitude peut à son tour mobiliser les membres de cette organisation régionale en une défense conjointe des acquis auxquels ils sont parvenus entre eux après de très délicates négociations. Une autre possibilité est le fait que les tierces parties deviennent convaincues que ce regroupement est sur le point de devenir un nouveau centre de pouvoir dans l'arène internationale, et cela sans que le développement interne de l'organisation ait un effet quelconque sur l'extérieur. De nouveau l'organisation régionale se verra contrainte de répondre à cette perception.

Comme instrument d'exploration, l'idée d' « externalisation » telle qu'énoncée à l'origine est prometteuse. Elle s'insère bien dans la façon dont l'école néofonctionnaliste en théorie de l'intégration considère la Communauté européenne

5. La formulation originale se trouve dans P. SCHMITTER, « Three Neofunctional Hypotheses About International Integration », *International Organization* 23, n° 1, 1969, p. 165.

comme devenant un système politique complet disposant de compétences à la fois internes et externes. L'« externalisation » est, en un sens, une variante du vieux thème des effets de débordements qui considère la diffusion de l'intégration et la croissance des institutions centrales comme les résultantes des réactions des gouvernements et des groupes d'intérêts aux premiers gestes d'intégration empiétant sur leurs champs de compétence. L'hypothèse de l'« externalisation » n'a toutefois pas été réellement éprouvée. Elle est demeurée soit marginale dans les études qui continuent à privilégier les politiques intra-régionales, soit dénaturée au point d'en perdre sa portée analytique initiale⁶.

La notion d'« externalisation » peut-elle indiquer pourquoi la Communauté européenne s'est dotée d'une politique étrangère ? Plus encore, suggère-t-elle des explications sur les mécanismes ou le contenu de cette politique ? Pour répondre à ces questions nous examinerons quelques variantes du modèle de base et nous nous appuierons, à chaque fois que cela sera possible, sur des exemples tirés du contexte des relations transatlantiques.

A. Dans son énoncé le plus simple le modèle de l'« externalisation » postule que, lorsqu'il existe de forts liens transnationaux entre un ou plusieurs membres de la Communauté européenne et une puissance extérieure, les conséquences de la progression vers l'intégration à l'intérieur de l'Europe seront projetées vers l'extérieur et engendreront, par le fait même, une réaction de protection dirigée contre les institutions comme telles de la Communauté ou contre les politiques perçues alors comme des menaces. Cette réaction venant de l'extérieur peut se manifester de diverses façons ; elle incite cependant les Européens à discuter d'une réponse collective. Même si cette réponse s'en tient à un secteur assez étroit, elle n'en constituera pas moins l'embryon d'une position extérieure commune.

Dans les relations transatlantiques, les deux meilleures illustrations de ce processus se trouvent dans les domaines des politiques commerciales et agricoles. C'est ainsi que la progression par étape, de 1958 à 1968, vers l'union douanière complète a entraîné, entre autres réactions, les propositions britanniques d'une zone de libre-échange à la fin des années cinquante, l'A.E.L.E., ainsi que le *Trade Expansion Act* américain qui mena aux réductions tarifaires du *Kennedy Round* sous les auspices du *GATT*. Les États-Unis comme le Canada considérèrent ces négociations commerciales essentiellement comme des moyens de défendre les intérêts commerciaux traditionnels menacés par la nouvelle carrière douanière commune de Six. Il est bien connu également que le *Kennedy Round*, en revanche, constitua pour la Communauté l'occasion d'opérer, pour la première fois, par la Commission une négociation internationale commune.

De chaque côté de l'Atlantique se développèrent alors des séquences d'actions et de réactions qui aboutirent à l'énoncé d'une politique commune : d'abord le lancement, dans les années cinquante, du projet de Marché commun (qui fut

6. Pour des essais d'élaboration plus poussée sur ce concept, voir : P. SCHMITTER, « A Revised Theory of Regional Integration », *International Organization* 24, n° 4, automne 1970, p. 848 ; J. NYE, « Comparing Common Markets - A Revised Neofunctionalist Model », *ibid.*, pp. 826-826 ; et E. HAAS et E. ROWE, « Regional Organization in the UN : Is There Externalization ? », *International Studies Quarterly* 17, n° 1, mars 1973, pp. 3-54.

appuyé surtout pour des raisons politiques par les États-Unis) ; ensuite, la progression vers l'élimination des barrières tarifaires internes et, enfin, plus important encore pour le Canada et les États-Unis, l'accord sur des tarifs douaniers extérieurs communs aux Six. On assista aussi aux initiatives Kennedy s'expliquant non seulement par l'inquiétude résultant des conséquences que pourrait avoir l'intégration européenne pour le commerce américain, mais aussi par la volonté d'user des instruments commerciaux pour renforcer et étendre la Communauté comme pilier de l'alliance atlantique. Puis, ce fut enfin le précédent significatif du président de la Commission, Jean Rey, négociant pour les Six dans ce qui devint le dialogue CEE-États-Unis.

La politique agricole commune fut peut-être un exemple encore plus marquant du même processus puisque, dès le début, les réactions américaines et canadiennes lui furent hostiles. Dans ce cas le mécanisme des prix et le système de protection retenus par les gouvernements européens furent considérés comme des moyens pour éviter d'avoir à payer le coût politique de l'intégration agricole tout en le faisant payer par les fournisseurs extérieurs. Comme on pouvait s'y attendre, les fournisseurs réagirent avec des propositions visant à faire des exceptions ou à libéraliser le commerce des produits fermiers, ce qui était au cœur même du système économique européen. Les Européens à leur tour furent obligés de défendre cette politique collectivement dans une négociation internationale et cela en dépit des appréhensions qu'avaient certains d'entre eux à son sujet. On peut de nouveau constater la mise en œuvre du cycle de l'« externalisation ». Dans un premier temps, les Six s'engagèrent dans une politique agricole commune conformément aux objectifs fixés lors de la création de la Communauté. En raison des habitudes traditionnelles entre États-membres ainsi qu'à cause des forces politiques internes qui les sous-tendaient, cette politique ne pouvait qu'être protectionniste. L'affirmation de ces habitudes dans la Communauté, la mise en place de prix plus élevés, les subventions à l'exportation et surtout la taxe variable furent considérées à Washington et à Ottawa comme un accommodement strict avec les effets néfastes des pratiques agricoles individuelles antérieures. La véhémence des réactions en fut la conséquence.

Qu'ils fussent ou non bénéficiaires de la politique agricole commune, les Européens la perçurent à juste titre comme un élément fondamental dans le progrès de la Communauté. On ne peut dès lors être surpris qu'ils fissent à l'époque cause commune contre les critiques américaines et les mesures de rétorsion. Ils parvinrent à tenir à l'écart du *Kennedy Round* les problèmes agricoles et, depuis l'achèvement de la structure agricole commune en 1968, ont fait la preuve de leur solidarité face aux attaques transatlantiques diverses. La politique agricole, de la même façon que plusieurs aspects de la politique commerciale, a ainsi renforcé la cohésion internationale de la Communauté et cela justement parce qu'elle avait provoqué une forte réaction américaine.

Les conséquences de l'élargissement de la Communauté en 1973 permettent de donner un autre exemple d'« externalisation ». L'entrée de la Grande-Bretagne en particulier amena le Canada et les États-Unis, mais également d'autres partenaires commerciaux, à réclamer des compensations en faisant valoir l'article 24:6 du *GATT*. En juillet 1973, la Communauté serra de nouveau ses rangs face aux

pressions extérieures. Devant l'attitude américaine qui la menaçait de représailles commerciales tout en cherchant à mêler les problèmes de sécurité aux problèmes commerciaux et monétaires, la Communauté fit savoir qu'elle ne négocierait pas sur la question des compensations. L'année suivante, à partir de certaines concessions, on parvint cependant à un accord ; il était tout de même évident que la pression américaine avait soudé les Neuf dans une position défensive commune formulée au moyen de la Commission et du Conseil.

Après que les Américains eussent été satisfaits, les Canadiens cherchèrent quand même à obtenir un arrangement meilleur sur le blé, l'orge et le fromage Cheddar. Au début de l'année 1975, un accord de compromis était accepté⁷. L'élargissement de la Communauté poussa également le Canada à établir, à partir de 1973, un lien contractuel qui fut concrétisé en 1976. De nouveau dans ces discussions, la logique de la Communauté, parlant par l'intermédiaire de la Commission ou du Conseil un même langage, ne fut pas entamée même si certains de ses membres auraient parfois souhaité pouvoir y échapper⁸.

B. En modifiant un peu ce qui vient d'être dit, on peut faire valoir que l'« externalisation » ne devient véritablement importante qu'à partir du moment où le développement interne est très avancé et que la Communauté européenne s'achemine vers des domaines plus « politiques » (que l'on formule parfois comme le passage de la petite politique à la « grande »). Dans la même logique l'achèvement d'une union douanière complète entraîne la nécessité pour la Communauté de se doter d'une politique commerciale commune ainsi que d'une union économique et monétaire. L'union douanière, comme d'autres réalisations antérieures, n'a pas affecté les tierces parties et n'a pas constitué une menace pour l'ordre international ; en revanche, la tendance vers une union économique et monétaire ou vers d'autres types de politiques communes pourrait le faire. Dans l'attente de cette situation les acteurs touchés potentiellement commencent à exercer leur pression sur la Communauté qui, en conséquence, se met à établir des mécanismes pour contrer cette influence.

Même si dans sa forme abstraite cette interprétation de l'« externalisation » est assez séduisante, on peut élever certains doutes sur sa validité empirique dans le contexte atlantique. Comme nous l'avons noté, le fait est que, dans les premières étapes – celles de l'Union douanière et de la politique agricole commune – le processus de l'intégration s'inscrivait bien dans la « grande politique », du moins dans ses dimensions touchant aux relations transatlantiques. En outre, lorsque la Communauté et les États-Unis furent dans les années soixante-dix engagés dans des relations conflictuelles à propos de la réforme monétaire internationale ou de l'énergie, ce ne fut pas parce que ces problèmes découlaient des efforts pour créer une union économique et monétaire ou une politique commune de l'énergie comme il eût été logique de l'énoncer ici. Ces problèmes

7. Voir T. COHN, « Canada and the European Economic Community's Common Agricultural Policy : the Issue of Trade in Cheese », *Revue d'intégration européenne/Journal of European Integration* 1, n° 2, janvier 1978.

8. À propos de ces négociations, voir C. PENTLAND, « Linkage Politics : Canada's Contract and the Development of the European Community's External Relations », *International Journal* 32, n° 2, printemps 1977, pp. 207-231.

touchaient les nations atlantiques (parmi d'autres), pour des raisons issues davantage de la politique américaine que de l'évolution interne de la Communauté. Le fait que la Communauté accomplissait des progrès dans ses propres négociations monétaires (et beaucoup moins pour l'énergie) ne peut cependant être attribué au processus d'« externalisation ».

La Communauté continuant à formuler des politiques communes avec plus ou moins de succès dans des secteurs divers, cela ne signifie toutefois pas que les acteurs extérieurs n'y réagiront pas et, par là-même, mettront en relief le processus d'« externalisation ». Il est assez aisé de constater que les États-Unis jouent précisément ce rôle puisque la politique concurrentielle qui se développe dans la Communauté empiète sur les intérêts américains en Europe. On ne saurait, en fin de compte, lier facilement toute politique extérieure de la Communauté avec le processus graduel de la « politisation » postulée par cette variante du modèle.

C. Un autre type d'« externalisation » se produit lorsque des tiers acteurs – et plus particulièrement les États dépendant à la périphérie de la sphère économique de la Communauté – cherchent à adhérer, à s'associer ou à obtenir un accord commercial, de l'aide ou tout autre accommodement ayant pour but de les protéger ou encore de participer au dynamisme économique de la Communauté. Ces sollicitations font beaucoup plus qu'obliger la Communauté à négocier ; elles déclenchent un exercice de réflexion collective et d'échanges à propos des types de relations qu'il convient d'avoir avec certaines catégories d'États. Tel a été le cas, par exemple, pour les États méditerranéens et, dans une moindre mesure, avec les États de l'Association européenne de libre-échange (A.E.L.E.), avec lesquels la Communauté signa en fin de compte des accords de libre commerce industriels⁹. Puisque ceci découle de l'existence même d'une Communauté dynamique plutôt que de ses actions ou de ses politiques particulières, ce type d'« externalisation » peut aussi avoir pour conséquence la poursuite d'objectifs plus généraux par les deux parties, quelles que soient les négociations en résultant. Le but sera de mettre sur pied des accords généraux, une compréhension mutuelle, des traités-cadres, en d'autres termes de jeter les bases structurelles et philosophiques de ces relations et non pas seulement des accords spécifiques.

Dans le contexte atlantique ce processus s'est manifesté de deux façons. Tout d'abord, un peu de la même façon que les États méditerranéens ou de l'A.E.L.E., le Canada a recherché son intérêt dans l'autodéfense économique ou d'une part des bénéfices en négociant un accord spécial avec la Communauté. Le lien contractuel toutefois s'oriente dans diverses directions si bien qu'il est dans ce contexte beaucoup moins spécifique que les accords auxquels sont parvenus d'autres États. Deuxièmement et moins directement, le Canada comme les États-Unis, ces derniers plus particulièrement, ont réagi avec suspicion à l'endroit des caractères préférentiels contenus dans les accords passés entre la Communauté et ses voisins immédiats. Là comme dans le cas encore de l'agriculture ou des compensations, les Américains ont, au *GATT* ou ailleurs, mis les Européens sur

9. Sur la politique méditerranéenne, consulter : A. SHLAIM and G. YANNOPOULOS (eds.), *The EEC and the Mediterranean Countries*, Cambridge University Press, 1976.

la défensive. De nouveau, la conséquence immédiate fut d'obliger la politique étrangère de la Communauté à une cohésion tant dans la conception que dans les manifestations, alors que ceci n'était pas évident auparavant.

D. Une autre forme d'« externalisation » est issue des actions anticipées des tiers acteurs. Ceux-ci, pressés pour une variété de raisons, confèrent avant le temps à la Communauté le statut d'une grande puissance. Le grand dessein de Kennedy pour un système atlantique (vision encore partagée avec des nuances différentes par les élites européennes), le modèle pentagonal de Nixon et Kissinger et l'approche trilatérale de l'actuelle administration Carter¹⁰ constituent de bons exemples de cette tendance dans la politique américaine. Toutes ces visions mondiales laissent supposer, comme ont noté leurs détracteurs, une cohésion, une volonté commune et une capacité matérielle qui n'existent pas en réalité chez les Européens. Les Chinois sont également engagés dans un projet semblable lorsqu'ils cherchent à contrebalancer la pression soviétique en attribuant autant d'importance qu'ils peuvent à la Communauté comme force économique et diplomatique.

Dans quelle mesure, toutefois, le fait de se voir accorder le statut de grande puissance par les autres favorise-t-il en fait l'unité de la Communauté ? Cela n'est d'aucun effet sur les capacités militaires et économiques en Europe. Cette perception de la puissance européenne vient toutefois renforcer l'opinion de ceux qui prônent à l'intérieur de la Communauté une plus grande efficacité dans le processus décisionnel et un rôle plus affirmé des Neuf sur la scène internationale afin qu'ils puissent assumer leur responsabilité et satisfaire ce que l'on attend d'eux. On doit toutefois se rendre compte que même les pays les plus désireux d'accorder à l'« Europe » le statut d'une grande puissance continuent, si l'on peut dire, à assurer leur mise en traitant aussi sur une base bilatérale avec chacun des neuf États-membres. Aussi bien au moment des négociations que dans la phase d'application du lien contractuel, le Canada, par exemple, a consacré autant de temps et d'énergie dans chacune des neuf capitales qu'à Bruxelles, et pourtant il s'agissait bien là d'un accord mettant en évidence la seule Communauté comme telle. De leur côté, les Américains, en dépit de leurs multiples schémas proposés, n'ont jamais hésité à traiter directement avec chacun des membres lorsque cela paraissait opportun. Il leur a ainsi toujours paru plus facile d'accorder un plus grand statut à l'Europe de Monnet qu'à celle de de Gaulle ou encore à celle de Schmidt plutôt qu'à l'Europe de Jobert.

Lorsqu'il s'applique réellement, ce processus d'attribution d'un statut engendre les mêmes types d'actions et de réactions que les autres variantes de l'« externalisation ». En raison de l'évolution *interne* de la Communauté – c'est-à-dire, par exemple, la dynamique de la croissance économique et de l'intégration rapide des années soixante – les acteurs extérieurs projettent sur celle-ci une capacité d'actions *externes* non conforme à la réalité. Cette perception affecte alors cette réalité sur deux plans ; tout d'abord les autres États accordent à la Communauté un statut

10. Sur le rôle de l'Europe dans la perspective trilatérale, voir : Z. BRZEZINSKI, « The Balance of Power Delusion », *Foreign Policy* 7, été 1972.

qu'elle n'a pas encore, puis cette dernière est entraînée par le fait même à jouer des rôles dans lesquels elle doit se comporter comme une seule entité.

Deux postulats sous-tendent le modèle général de l'« externalisation ». Le premier est que les membres de la Communauté étaient à l'origine fort peu intéressés à se doter d'une politique étrangère ; le second est que depuis qu'ils ont été poussés à le faire, ils n'ont pas entre eux manifesté de trop grandes divergences dans la perception, et l'action, des défis qu'ils ont affrontés. Le premier de ces postulats est plausible. Le second l'est beaucoup moins. Parmi les États-membres, et surtout entre les plus importants, les désaccords sur la façon de définir une politique et ses orientations générales ont été assez sérieux. Dans l'exemple des initiatives américaines quant aux problèmes énergétiques de 1973-74, ces désaccords ont presque entraîné une paralysie de l'action extérieure de la Communauté ¹¹.

On peut, croyons-nous, légitimement conclure que le modèle d'« externalisation » est approprié pour donner une explication générale du pourquoi et du comment de l'implication de la Communauté en politique étrangère. Dans la mesure où la structure et le processus de cette politique sont concernés, le modèle prévoit une participation intense de la Commission – et plus particulièrement des directions responsables des relations économiques internationales ou de celles dont les secteurs sont appelés à déborder du cadre de l'Europe –, mais il accorde en revanche peu d'attention au Conseil, à l'élément intergouvernemental, en général, et à tout l'appareil de la « grande » politique associé à la « coopération politique » hors du cadre du Traité de Rome. En ce qui concerne, finalement, le contenu de la politique, ce modèle est en mesure de bien mettre en relief les secteurs prévus par le Traité. En faisant exception de la dernière variante, il n'indique pas bien comment la capacité de politique étrangère de la Communauté pourrait aller au-delà du commerce, des négociations financières, de l'aide, de l'agriculture et d'autres domaines encore pour s'impliquer dans la gamme des questions stratégiques et diplomatiques relevant normalement de la politique étrangère. C'est là un écueil assez important dans la mesure où les Neuf sont de plus en plus aux prises avec de telles questions. Sur un plan historique, l'expérience de l'« externalisation » semble aussi limitée essentiellement aux relations de la Communauté avec les États-Unis et beaucoup moins encore avec les autres États atlantiques ou avec les membres de l'OCDE. Ce n'est pas là une surprise. En effet, pour que le processus puisse se vérifier la Communauté doit se trouver en situation d'interdépendance étroite dans un ou plusieurs secteurs avec un État extérieur ; ce dernier doit à son tour exercer des pressions considérables et diverses sur la Communauté pour que celle-ci puisse développer un comportement extérieur solidaire. Les États-Unis sont les seuls à combiner pour la Communauté les liens d'interdépendance sur le plan commercial, sur celui de l'énergie, des investissements et d'autres encore, avec la capacité économique et la force politique permettant d'exercer cette influence.

11. Pour les débats à propos des questions transatlantiques sur l'énergie, voir : A. M. WALTON, « Atlantic Relations : Policy Coordination and Conflict : Atlantic Bargaining Over Energy », *International Affairs* 52, n° 2, avril 1976, pp. 180-196.

IV – L'EXTENSION

Ce deuxième modèle, en revanche, accorde peu d'importance aux acteurs extérieurs dans la création, pour une communauté régionale, d'une politique étrangère. Il ne conçoit pas le développement d'une politique comme un processus d'actions et de réactions puis de nouvelles réactions de la part, par exemple, de la Communauté européenne et des États-Unis. Il ne présuppose pas non plus soit une attention première accordée aux questions intra-régionales, soit un consensus global des États-membres sur leurs objectifs extérieurs. Il postule simplement que les États les plus importants de la Communauté se serviront de celle-ci pour recouvrer, maintenir ou renforcer leur position de puissances mondiales. Se servir de la Communauté signifie, d'une part, s'introduire dans le réseau économique étendu qui est le sien afin de consolider la puissance nationale et, d'autre part, cela veut dire contrôler ses institutions clés et ses processus décisionnels afin de s'assurer que la voix de la Communauté exprimera le bon point de vue dans le monde. On peut distinguer au moins deux versions de ce modèle :

A. Dans la perspective de la théorie de la dépendance il est devenu possible d'identifier la Communauté à une nouvelle puissance collective ne faisant que reprendre de chacun de ses membres le flambeau de l'impérialisme ou du néo-colonialisme. On a fait valoir que les politiques communautaires à l'égard du Tiers-Monde (l'Afrique en particulier), et dans quelques cas l'Europe orientale, s'inscrivaient dans la continuité des relations structurelles maintenues jusque-là par chacun des États de l'Europe de l'Ouest¹². En d'autres termes, les politiques d'aide et commerciales de la Communauté ne font que prolonger, renforcer et légitimer les politiques britanniques, françaises, belges et hollandaises dans ce qui était autrefois leurs anciennes colonies et leurs actuelles sphères d'influence économique. La politique commerciale communautaire, avance-t-on aussi, constitue le moyen par lequel l'Allemagne de l'Ouest, centre financier et commercial de l'Europe, peut étendre sa puissance économique et politique dans les chasses-gardées de ses partenaires mais aussi dans son arrière-domaine traditionnel qui est l'Europe orientale.

Dans cette perspective, la série des accords commerciaux préférentiels ou non comme ceux relatifs aux accords d'association multilatéraux (Yaoundé, Arusha, Lomé) avec des pays du Tiers-Monde peut être ainsi considérée beaucoup moins comme un changement qualitatif et encore moins comme une approche plus européenne que ne peut l'être la politique individuelle de chaque membre. Dans la recherche par les membres de la Communauté, souvent en position de rivalité, de fournisseurs stables de matières premières, d'énergie et de débouchés fiables pour les produits manufacturés et les investissements, la Communauté représente l'instrument adéquat. Même l'abolition des préférences réciproques dans la Convention de Lomé ou le développement rapide d'unités industrielles financées par l'Europe permettant aux pays africains associés d'exporter des produits

12. Pour un énoncé très clair de cet argument, se référer à GALTUNG, *op. cit.*, *passim*. Voir aussi J. GALTUNG, « The Lome Convention and Neo-Capitalism », dans NAIRN, *op. cit.*, pp. 101-110.

manufacturés, apparaissent comme des mesures profitant essentiellement aux multinationales européennes¹³.

Une telle interprétation des relations extérieures de la Communauté entraîne de multiples conséquences pour les États-Unis. Dans la mesure où les politiques des Neuf dans le domaine commercial ou de l'aide ne font que normaliser l'établissement privilégié des relations exclusives de l'Europe avec ses sphères d'influence comme l'Afrique ou la Méditerranée, cette situation ne peut mener qu'à de continuel différénds transatlantiques. Même si la Convention de Lomé a aboli des pratiques qui soulevèrent les objections américaines, d'autres sont demeurées intactes. La variété des accords conclus avec les pays méditerranéens a provoqué également des critiques de la part des États-Unis qui demeurent ambivalents devant les prétentions des Neuf à vouloir compléter leur présence économique par une attitude commune tant sur le plan diplomatique que militaire. Est-il possible de penser que cette attitude puisse se trouver en harmonie avec les politiques américaines à Chypre, au Moyen-Orient et dans d'autres problèmes régionaux de cette nature ?

Même si les politiques communautaires envers le Tiers-Monde ou la Méditerranée vont souvent à l'encontre des intérêts économiques et stratégiques des États-Unis, les appréhensions de ces derniers sont cependant tempérées par l'absence de l'accord réel qu'il conviendrait entre les Neuf pour rendre effectives ces politiques. Ainsi, en Afrique, il existe un écart significatif entre les intérêts de la France, par exemple, qui, comme ancien colonisateur, jouit d'accès privilégiés aux marchés en s'appuyant sur un appareil administratif et des élites qu'elle a formées, et ceux de la RFA qui, contribuant le plus au fonds de développement communautaire, souhaiterait obtenir en retour une plus grande équité dans les nouveaux marchés et les contrats conclus avec ces pays. De tels écarts existent dans les politiques méditerranéennes. En toile de fond à ces problèmes perdure toujours une divergence particulièrement entre la France et l'Allemagne, sur les intérêts stratégiques et sur les conceptions de l'économie internationale. À cause de ces divergences, les États-Unis disposent toujours des moyens d'atténuer les effets d'une politique communautaire.

B. Ce qui pourrait être appelé « la version de Chatham House¹⁴ » du modèle dans son extension partage avec les théoriciens de la dépendance l'idée générale d'une politique étrangère communautaire qui reproduit (avec plus de bienveillance) sous un autre nom les politiques traditionnelles de ses membres. On fait valoir que l'empressement avec lequel l'Europe veut formuler en un seul credo sa position dans les affaires internationales ne représente que la volonté des anciennes puissances de jouer à nouveau, dans le cadre d'une nouvelle structure économique,

13. L. MYTELKA, « The Lome Convention and a New International Division of Labour », *Revue d'intégration européenne/Journal of European Integration* I, n° 1, septembre 1977, pp. 63-76.

14. L'expression est bien sûr empruntée à E. KEDOURIE, *The Chatham House Version and Other Middle Eastern Studies*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1970, qui traite avec des différentes orthodoxies de politique étrangère.

un rôle de premier plan sur la scène internationale. Les représentants européens expriment souvent le point de vue qu'en tenant compte à la fois de l'expérience communautaire et de la légitimité du rôle international que peuvent jouer certains de ses membres, la Communauté avec ses ressources diplomatiques et son expérience pourrait assumer avec sagesse un rôle constructif avec les deux puissances manquant, elles, à certains égards, d'une certaine maturité dans les affaires internationales.

Il n'est point nécessaire de croire aux intentions ou aux capacités des États européens pour pouvoir considérer le modèle général comme plausible. Ceci est conforme aux comportements de l'État dans une perspective « réaliste » ou privilégiant « l'intérêt national ». On ne peut croire que la Grande-Bretagne, la France et la RFA puissent s'impliquer totalement dans l'Europe en délaissant toutes leurs autres entreprises, de la même façon qu'aucune d'entre elles n'accepterait de voir ses intérêts dilués outre mesure dans une attitude collective européenne sur la scène internationale. Considérée dans cette optique la politique étrangère communautaire est en quelque sorte la résultante des divers intérêts nationaux de ses membres. Dans la mesure où existent des convergences vers les mêmes directions, la Communauté peut être forte, solidaire, efficace et sa politique étrangère véritablement « européenne ». En revanche, dans la mesure où les orientations divergent, la formulation de la politique étrangère devient une lutte pour s'approprier les moyens de la Communauté qui permettent alors de poursuivre les intérêts nationaux sous un voile « multilatéral ». Dans de telles circonstances les chances de voir la Communauté agir avec efficacité diminuent ou disparaissent totalement.

Dans le cadre des rapports transatlantiques on a beaucoup plus assisté à une divergence qu'à une convergence des intérêts nationaux parmi les Neuf. Les positions gaullistes à l'endroit des États-Unis, que ce soit sur des questions de sécurité (OTAN), de commerce, d'investissement, de politique financière internationale, de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté ou de l'énergie, se sont toujours reflétées dans les politiques des Neuf. Pour diverses raisons, la France fut pendant plusieurs années en mesure d'influer plus que tout autre État sur ces politiques. Sur ces questions cependant, l'entrée de la Grande-Bretagne en 1973 et l'accession de la RFA à un statut politique plus en rapport avec sa puissance économique ont entraîné un rééquilibre en faveur des États plus atlantistes. Si l'on ajoute un changement du personnel politique dirigeant et une certaine détente dans les questions monétaires et énergétiques, on constate que ce changement dans le poids de l'influence a eu pour effet de réduire la tension et l'amertume dans les relations transatlantiques.

Il n'en reste pas moins que cette politique étrangère de l'Europe, dans la mesure où elle affecte les rapports transatlantiques, demeure entachée d'une incertitude qui remonte au temps où les États-Unis avaient manifesté des attitudes contradictoires à l'égard de l'Europe. On entre à peine dans la polémique lorsque l'on affirme que, dans les années cinquante et le début des années soixante, le soub'ent américain visait à s'assurer un allié puissant dans les affaires internationales ou encore à disposer de l'autre côté de l'Atlantique d'un acteur identique à lui-

même. En raison de l'histoire et des intérêts de ses membres, en raison des liens et du soutien transatlantique et à cause de certaines similitudes avec l'Amérique, ces nouveaux « États-Unis » se seraient définis comme un véritable deuxième pilier de la Communauté atlantique. En sous-estimant le Président de Gaulle et les idées qu'il incarnait (pas uniquement en France d'ailleurs), les promoteurs américains furent trop obnubilés par l'intégration *interne* des Six et n'accordèrent que fort peu d'attention à leurs traditionnelles et fortes divergences sur le plan *international*. Dans la mesure où les États-membres cherchaient à assurer ces mêmes intérêts en s'appuyant sur la Communauté, il était inévitable que l'harmonie européenne, et par là-même aussi transatlantique, puisse être perturbée. Peu d'Américains se rendirent aussi compte que la contrepartie à la logique de cette croissance vers le statut d'une grande puissance, voire d'une superpuissance, tendrait vers un éloignement du grand partenaire.

De la même façon que le concept de l'« externalisation », celui de l'extension, dans ses deux variantes esquissées ici, nous aide à comprendre comment la Communauté se trouva engagée dans ses relations extérieures. Contrairement à la dynamique stimulus-réaction de l'« externalisation », cette dernière approche met davantage l'accent sur l'importance des intérêts traditionnels, des objectifs et sur les efforts des membres à se servir de la Communauté pour atteindre leurs fins. Une telle approche permet-elle en revanche de contribuer à l'explication des mécanismes et à celle du contenu de cette politique ?

Elle montre très certainement que l'objectif premier des principaux États de la Communauté est bien de s'assurer un contrôle sur les institutions responsables de l'élaboration et de la gestion de la politique étrangère de la Communauté. Le meilleur exemple de ceci réside dans la domination qu'exerce la France au Directoire général VIII de la Commission dont la vocation se tourne vers les pays associés en voie de développement, c'est-à-dire jusqu'à une date récente une clientèle d'États africains francophones. Les Britanniques accordent aussi leur intérêt aux Directoires généraux VIII et I dont la responsabilité touche les affaires extérieures en général. Il existe bien sûr des limites, inhérentes à la structure et au mandat de la Commission et à sa situation dans le processus d'élaboration des politiques de la Communauté, à la capacité des États de façonner ou contrôler une politique par de tels moyens.

Toujours à propos des mécanismes et du processus de la politique, la question suivante se pose : le modèle d'extension explique-t-il mieux que celui de l'« externalisation » pourquoi l'on a forgé des institutions et des processus de décisions en matière de coopération politique distincts des relations économiques extérieures relevant, elles, du Traité de Rome ?

Une des prémisses fondamentales du modèle d'extension consiste à dire que la Communauté est considérée, particulièrement par les États les plus forts et aux intérêts les plus étendus, comme constituant à la fois une assise économique pour atteindre des objectifs nationaux et également comme un ensemble d'institutions et d'instruments légitimant la poursuite de ces fins. Le fait cependant que la Communauté offre une telle assise collective ne signifie pas que ses

membres useront toujours des institutions pour formuler leur politique étrangère. Les États n'agiront à l'intérieur d'un tel cadre que dans la mesure où le Traité, des engagements antérieurs, la logique de l'économie ou la simple prudence les inciteront à le faire. En d'autres occasions cependant, ils joueront tous individuellement sur deux plans : d'une part, en faisant valoir leur appartenance à la Communauté et en en profitant et, d'autre part, en évitant de concéder trop de leur liberté d'action à la Commission supranationale. La logique de cet intérêt national pourra mener, comme cela fut déjà le cas, au développement parallèle d'institutions strictement gouvernementales en statuant sur les questions de politique étrangère se trouvant en dehors des limites du Traité de Rome.

Ce système de « coopération politique » – anticipé par les propositions françaises d'« union politique » en 1960–62 – est issu du rapport Davignon de 1970 et a reflété la volonté partagée par les membres d'étendre les politiques extérieures communautaires à une gamme de problèmes non inclus dans le Traité de Rome. Dans plusieurs domaines le système a bien fonctionné, du moins au sens de la formulation de déclarations collectives issues de véritables compromis entre les Neuf (ce fut avec évidence le cas à la Conférence sur la sécurité en Europe). En plus des tensions normales entre États à propos de points importants (par exemple, le Moyen-Orient et l'Angola), ce système a aussi conduit à une longue polémique de procédure impliquant les gouvernements et la Commission, sur la question de maintenir très distinct ce double système de politique étrangère¹⁵.

Il est difficile d'évaluer les effets de ce double système sur les relations transatlantiques. Si l'on met à part la Déclaration européenne de 1973, les relations avec les États-Unis n'ont pas été depuis 1970 prioritaires dans l'agenda de la coopération politique même si, de façon indirecte, elles sont toujours demeurées là sous d'autres formes. Les relations transatlantiques furent abordées de façon directe lorsque la France estima que la coopération politique était le moyen par lequel les Neuf, s'appuyant sur leurs liens communautaires, pouvaient adopter des positions spécifiquement européennes, opposées en ce sens aux positions atlantistes, sur les principaux problèmes. Parce qu'ils craignaient cette situation, les États-Unis à leur tour, particulièrement à partir de 1973, cherchèrent un accord plus ou moins formel qui leur permettrait d'être associés aux consultations de politique étrangère entre les Neuf.

D'une manière moins directe, toute question qui se trouvait à l'ordre du jour européen avait certaines implications pour les Américains et pour l'Alliance atlantique, soit la question de la sécurité européenne, celle du Moyen-Orient, de Chypre ou du dialogue euro-arabe. Les difficultés qui ont été soulevées entre Européens et Américains sur le Moyen-Orient (1973) et Chypre (1974) ont illustré particulièrement bien ce qui pourrait troubler leurs revendications américaines pour une présence réelle dans les consultations politiques des Neuf.

Ces questions spécifiques mises à part, existait aussi un autre problème auquel devaient faire face le Canada, les États-Unis et aussi d'autres États, à

15. Pour une description concise de ces pratiques, voir : W. WALLACE and D. ALLEN, « Political Cooperation : Procedure as a Substitute for Policy », dans H. WALLACE et C. WEBB (éds), *Policy-Making in the European Communities*, New York, Wiley, 1977.

savoir que les rapports avec la Communauté étaient devenus plus procéduriers, plus flous et fragmentés qu'avant l'époque de la « coopération politique ». Délaisant l'ancienne distinction entre questions bilatérales et questions *communautaires*, s'imposait désormais une nouvelle distinction entre « grandes » et « petites » politiques qui, si elles étaient menées en commun, relèveraient tantôt de la Communauté, tantôt de la « coopération politique ». Les États-Unis comme d'autres virent à juste titre que cette fragmentation des problèmes en catégories artificielles accordait à la Communauté un avantage dans les négociations commerciales et monétaires, dans les discussions sur les investissements et sur les effectifs des troupes, sur la politique de détente et sur d'autres points encore. De là résultent les efforts que les Américains déployèrent, mais en vain, pour lier toutes ces questions en un seul ensemble.

Le Canada lui aussi fut victime à la fois de la complexité du système et des conflits entre les Neuf justement à propos de l'avenir de ce dernier. Les efforts communautaires pour se doter d'une position de négociation face à la demande canadienne d'un lien contractuel se trouvèrent, d'une part, liés aux tentatives de la Commission pour élargir sa compétence en politique étrangère et, d'autre part, aux résistances françaises et britanniques pour éviter un tel changement. Un compromis, qui accordait à chaque État-membre le droit de traiter bilatéralement avec le Canada dans certains domaines, fut en fin de compte trouvé. Si ce compromis permettait à la Communauté de parvenir à une position commune de négociation, il réduisait en revanche pour le Canada et pour la Commission la signification de l'accord conclu.

Comme le démontrent ces exemples, le modèle d'extension est de quelque utilité pour nous aider à saisir le système de politique étrangère des Neuf et sa façon de fonctionner. Par le fait même le modèle permet d'indiquer les raisons qui ont poussé les Neuf à adopter certaines lignes de conduite plutôt que d'autres. D'une façon plus générale cela favorise une meilleure compréhension des grandes orientations plutôt qu'une bonne explication des actions particulières de la Communauté. On peut ainsi mieux se rendre compte des types d'intérêts de la Communauté pour certains problèmes ou pour certaines régions, intérêts apparaissant comme la synthèse de plusieurs ou comme la légitimation multilatérale des préoccupations d'un ou deux de ses membres. On peut, en revanche, se demander si cette approche permet d'expliquer pourquoi précisément la Communauté est parvenue à telle politique dans tel domaine.

V – CONCLUSION

L'idée première exprimée dans cet article est que la Communauté européenne est devenue, en s'appuyant sur les capacités collectives de ses membres et sur la cohésion déjà obtenu, un acteur international très important qui, en dépit des vicissitudes de la politique en Europe dans les prochaines années, demeura le centre d'attraction de l'analyse de politique étrangère. Dans la mesure où la Communauté constitue un nouveau type d'acteur, il s'avère indispensable de forger de nouveaux instruments d'analyse pour comprendre ses politiques.

Il devient dès lors évident, si l'on accepte ces prémisses, que l'on a besoin non pas seulement d'études effectuées au niveau de la description et de la recommandation mais bien plus surtout d'analyses empiriques permettant une compréhension générale théorique du phénomène. En plus de se servir des diverses approches (adoptées pour l'étude de la politique étrangère des États-nations) pour étudier les mécanismes et le contenu de la politique communautaire, ces nouvelles approches devraient chercher à expliquer comment et pourquoi la Communauté s'est trouvée engagée très rapidement dans les relations internationales. En d'autres termes, la compréhension de la genèse et de l'évolution première de la capacité en matière de politique étrangère de la Communauté est essentielle dans la compréhension de l'élaboration de cette politique et de son exécution dans l'arène internationale.

Sur la façon dont cette politique a évolué, une telle analyse devrait commencer par reconnaître qu'il existe deux perspectives ; toutes les deux trouvent d'ailleurs leurs racines dans la littérature sur la Communauté. La première, celle de l'« externalisation », s'appuie sur la logique du processus d'intégration lui-même ; elle énonce qu'au fur et à mesure où ces processus se mettent en place, leurs effets se font sentir dans l'environnement extérieur, provoquant par un effet de retour des pressions qui contraignent la Communauté à une cohésion internationale. La seconde perspective, celle de l'extension, se fonde sur la logique des intérêts nationaux ; elle énonce que les États-membres cherchent à user de la Communauté comme d'un moyen permettant la poursuite de leurs objectifs traditionnels

Il existerait bien sûr d'autres approches pour saisir la politique étrangère de la Communauté. Ainsi cette politique a parfois un caractère fortuit qui s'explique simplement comme un résultat final d'un compromis des Neuf sur des problèmes internes. Parfois surgit à l'extérieur une situation qui force l'attention – comme, par exemple, le Moyen-Orient ou l'Angola – mais qui peut être presque sans rapport avec ce que les Neuf cherchent à créer à l'intérieur de l'Europe. Il n'en reste pas moins que la Communauté peut réagir. Dans ce cas, bien sûr, les processus d'« externalisation » ou d'extension peuvent encore aider à comprendre pourquoi les Neuf ont répondu (par la Communauté ou par le biais de la « coopération politique ») collectivement plutôt qu'individuellement.

L'application exploratoire de ces deux modèles aux relations de la Communauté avec les États-Unis et dans une moindre mesure avec le Canada, illustre clairement comment cet étrange système politique, ni national ni international dans l'acception classique de ces termes, s'est doté d'une politique étrangère. Cela permet aussi d'éclairer un peu la façon par laquelle la Communauté développe des institutions et des processus pour élaborer cette politique. Quant au contenu de cette politique, les deux modèles ne font qu'indiquer pourquoi certaines questions et certaines régions sont plus importantes pour la Communauté. La perspective de l'« externalisation » met en relief certains domaines comme certaines régions qui ont des liens très étroits avec des secteurs politiques que les Neuf s'efforcent d'intégrer à l'intérieur de la Communauté ; de sorte qu'ils se trouvent avoir la priorité dans l'agenda de la politique étrangère. De son côté le modèle d'extension

nous incite à porter notre attention vers les domaines généraux ou les régions qui sont d'un intérêt traditionnel pour les membres les plus importants de la Communauté. Afin d'aller au-delà du général, ces modèles doivent, avec évidence, être complétés par d'autres instruments d'analyse de politique étrangère. Pour comprendre les décisions particulières il conviendrait encore de prendre en considération des variables comme la personnalité des dirigeants, leurs perceptions, les réseaux des élites, la dynamique interne de la Commission et du Conseil, l'appareil bureaucratique, la routine administrative et les groupes de pression ¹⁶.

Que l'on se penche sur la question générale de la genèse du rôle international de la Communauté ou sur celle plus particulière des mécanismes et du contenu de la politique étrangère, il est évident que l'expérience des relations transatlantiques est absolument centrale dans la dynamique de l'« externalisation » ou de l'extension. En dépit de l'étendue des champs d'intérêt de la Communauté – la Méditerranée, le Moyen-Orient, les États associés, les divers accords commerciaux, les relations Nord-Sud et d'autres domaines inscrits dans la politique de coopération – la relation atlantiste, c'est-à-dire surtout le rapport avec les États-Unis, doit être considérée comme la pierre de touche déterminante dans ses relations avec l'extérieur. L'importance des États-Unis dans plusieurs secteurs de la vie économique et politique de la Communauté a rendu ceci inévitable. Que l'on tienne compte de problèmes bilatéraux directs comme l'agriculture, les restrictions commerciales, les relations monétaires, l'énergie ou la défense, ou de questions comme la Convention de Lomé, le Moyen-Orient, l'Angola ou la Conférence de sécurité européenne pour lesquelles les implications atlantiques sont moins évidentes, il n'en reste pas moins que la relation Europe-Amérique a provoqué depuis dix ans les défis suffisants pour parvenir à une politique étrangère européenne commune.

16. Pour une analyse qui applique quelques-unes de ces variables dans cinq études de cas (dont deux traitent des relations extérieures), voir G. ROSENTHAL, *The Men Behind the Decisions*, Lexington, Heath, 1975. Voir aussi WALLACE *et al.*, *op. cit.*, particulièrement les chapitres 3, 7, 8 et 12.