

La coopération politique européenne : vers une politique étrangère commune?

Geneviève Lemaire-Prosche

Volume 22, numéro 4, 1991

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702919ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702919ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lemaire-Prosche, G. (1991). La coopération politique européenne : vers une politique étrangère commune? *Études internationales*, 22(4), 787-797.
<https://doi.org/10.7202/702919ar>

ESSAI ET DOCUMENT

La coopération politique européenne : vers une politique étrangère commune ?

Geneviève LEMAIRE-PROSCHE*

Une évidence s'impose : la guerre du Golfe a mis en lumière le manque d'unité politique de l'Europe des Douze et rappelé après deux années d'« euphorie communautaire » que la CPE (Coopération Politique Européenne) n'était peut-être pas vraiment un instrument adéquat d'une politique étrangère commune. N'a-t-on pas alors assisté – en ordre dispersé – au « pèlerinage » à Bagdad (ou d'autres capitales du Proche-Orient) des principaux chefs d'État ou de gouvernement européens ? Depuis, le débat sur la politique étrangère européenne n'en finit pas d'être relancé – d'abord par J. Delors lui-même – et de diviser les membres de la CPE entre eux. Deux questions sont à l'ordre du jour. D'une part, va-t-on « communautariser » peu à peu l'actuelle CPE et l'intégrer définitivement dans la politique extérieure de la CEE, ou bien souhaite-t-on se diriger plutôt vers une coopération politique renforcée entre États (démarche intergouvernementale) avec un Conseil européen aux pouvoirs politiques accrus (cf. Le secrétariat de la CPE) dans ce domaine ce que craint précisément la Commission, ayant peur d'être reléguée à un simple rang d'organe technique alors que jusqu'à présent elle était associée assez étroitement aux travaux de la CPE¹.

D'autre part, les divergences apparaissent de plus en plus nettement entre ceux qui veulent inclure dans la définition d'une politique étrangère commune les questions de sécurité et de défense et ceux qui ne le souhaitent pas. Il faut rappeler à ce propos que le président de la Commission n'a cessé depuis 1990 de lier les deux aspects – Sécurité/Politique étrangère – refusant de voir se développer une politique étrangère commune qui ignorerait les dimensions militaires, économiques, sociales, politiques de la sécurité. Et déjà la lettre

* *Maître de conférence, Université de Grenoble III, France.*

1. C. REICH, « Le rôle de la Commission des Communautés Européennes dans la nouvelle Coopération Politique Européenne », in *Revue du Marché Commun*, n° 331, novembre 1989.

Revue Études internationales, volume XXII, n° 4 décembre 1991

commune de MM. Mitterrand et Kohl du 19/04/1990 demandait ouvertement l'unification des politiques étrangères et de sécurité, ce qu'entérina le Conseil européen de Rome des 27/28 octobre 1990. Tirant les leçons de la guerre du Golfe, J. Delors relance le débat au printemps 1991 – aidé en cela par les parlementaires européens –, jugeant indispensable une politique commune de défense et qu'il était donc urgent de créer les institutions *ad hoc*, allant jusqu'à proposer lors de son voyage à Londres (mars 1991) que soient regroupés dans un titre du Traité de Rome renégocié tous les aspects extérieurs : la politique étrangère, la sécurité, les relations économiques et la coopération au développement, étant entendu qu'une politique étrangère commune aboutirait avec le temps à une politique de défense commune.

Ces deux questions reflètent assez bien les préoccupations des chefs d'État européens qui sont pourtant tous d'accord entre eux pour constater les limites des mécanismes actuels de la CPE. Mais les débats préparatoires à la CIG (Conférence Intergouvernementale) sur l'Union politique piétinent et achoppent précisément sur la question délicate d'une politique étrangère commune, «chasse-gardée» et symbole des souverainetés nationales. Le terme même de «politique étrangère commune» n'avait-il pas donné lieu déjà à d'âpres discussions lors de l'adoption de l'Acte Unique en 1986? (L'on avait alors écarté le terme de «politique extérieure commune, comme le proposait en son temps le rapport Tindemans à cause de sa connotation trop communautaire ou supranationale. Cela donnait à penser qu'à terme, l'ensemble des relations extérieures de la CEE pourraient être fondées sur la méthode communautaire!)

À l'heure actuelle, il faut bien le souligner, l'appellation de «politique étrangère commune» reste d'abord un concept théorique dans la mesure où la CPE a toujours un caractère intergouvernemental – confirmé par l'Acte Unique – à la différence des politiques communes de la CEE qui visent à l'intégration. Et comment une association d'États pourrait-elle pratiquer une politique étrangère commune tant que les États n'ont pas abandonné les prérogatives attachées à toute politique étrangère nationale? Et comme depuis toujours, la politique extérieure est un domaine réservé aux plus hauts responsables de l'État, l'on comprend la réaction de la France, de l'Allemagne... qui souhaitent certes renforcer la CPE mais par l'intermédiaire d'un centre unique d'impulsion politique, le Conseil européen², dans la mesure où selon eux l'on ne pourrait appliquer les mêmes procédures en matière de CPE que pour adopter des décisions communautaires. Bref, le tandem franco-allemand propose le rapprochement des politiques étrangères nationales

2. N'est-ce pas sa mission originelle? : «... arrêter progressivement les positions communes et (de) mettre en œuvre une diplomatie concertée dans tous les domaines de la politique internationale qui affectent les intérêts de la Communauté» (*Bull. CE*, n° 12, 1974)

dans le cadre et sous l'égide du Conseil européen ce qui rassure ceux qui craignent avant tout la «communautarisation» de la CPE (Royaume-Uni...).

Dans les faits, le Conseil européen des 14/15 décembre 1990 s'est prononcé pour un centre de décision unique dans le domaine de la politique étrangère commune sans provoquer d'euphorie particulière, comme si personne n'y croyait réellement. Pourtant, dans le titre III de l'Acte Unique Européen (AUE), les Douze s'engagèrent à «mettre en œuvre une politique étrangère commune». Cinq ans plus tard, l'Europe politique reste un «nain» sans politique étrangère propre, la CPE restant «l'embryon» d'une diplomatie commune. L'on sait seulement que les Douze sont favorables à l'instauration progressive d'une politique étrangère commune mais considérée comme l'élément déterminant et fédérateur (ou symbolique?) de la future Union européenne³. Depuis 1989-90, J. Delors n'a cessé de son côté d'insister à temps et contre-temps sur l'idée de l'unicité du projet européen, sur son caractère global et indivisible. Selon cette conception partagée par les plus «européistes», il ne doit pas y avoir de fossé entre le fonctionnement interne de la Communauté et la capacité des Douze à réagir collectivement à l'extérieur, les deux aspects relevant de la même dynamique. Par conséquent, l'on comprend les mises en garde du président de la Commission contre ceux qui préconisent la création de plusieurs communautés parallèles, l'une axée sur l'intégration économique, l'autre sur la coopération politique, et la troisième pour traiter des questions de sécurité.

Par contre, si les Douze se retrouvent d'accord sur l'objectif d'une politique étrangère commune, le désaccord est plutôt manifeste sur la question des moyens, certains tel le Royaume-Uni pressentant peut-être qu'il ne suffit pas de remplir le «vide politique» interne de l'Europe par un élément externe (cf. le domaine de la politique étrangère). C'est pourquoi depuis le début de l'année 1991, la présidence luxembourgeoise a adressé un questionnaire aux gouvernements nationaux afin qu'ils précisent leurs positions sur des concepts clefs tels «Qu'est-ce qu'une politique étrangère commune? Quel champ d'application?...» L'on sait déjà par la lettre commune d'H. Kohl et de F. Mitterrand du 6/12/1990 (envoyée au président en exercice de la CEE) que «la politique étrangère commune aura vocation à s'étendre à tous les domaines» (Notons l'audace de la France qui jusqu'à présent entendait bien préserver sa politique africaine de toute «ingérence».)

3. Le vocable «Union européenne» est utilisé depuis le Sommet de Paris (1972) pour désigner la forme future d'une construction européenne recouvrant l'ensemble des relations entre les États membres. Mais le terme est suffisamment imprécis et flou ou neutre pour ne heurter ni les partisans d'une Europe fédérale, ni ceux d'une Europe confédérale.

Enfin, il faut comprendre que cette évolution vers l'idée d'une politique étrangère commune s'est faite sous la pression d'événements extérieurs à la Communauté, celle-ci souhaitant au plus vite se doter de moyens politiques ou d'une capacité d'autonomie politique pour répondre aux nouveaux défis. Trois facteurs plus précisément ont conduit à cette redéfinition de la CPE. D'une part, si les Européens souhaitent faire prévaloir leurs vues sur les grands sujets d'intérêts communs, il est vrai que seule une politique étrangère commune unifiée sera à même de peser suffisamment ; il en va donc de la crédibilité internationale de la CEE. D'autre part, la fin de la menace nucléaire rend moins indispensable aujourd'hui le «parapluie» américain si bien que le projet d'intégration autonome et politique de l'Europe peut aujourd'hui s'affirmer réellement. Enfin, la réunification allemande est venue donner un coup de pouce au renforcement de la CPE dans la mesure où la majorité des Allemands, soucieux de préserver l'ancrage occidental et démocratique de l'ex-RFA souhaite mettre la puissance de l'Allemagne au service d'un sens politique évitant ainsi tout problème de légitimité politique. (La France n'a-t-elle pas aussi tout à y gagner en gardant ainsi un certain rang politique par rapport à la puissance économique de son voisin allemand?)

Bref, derrière le terme vague et ambitieux de «politique étrangère commune» se cachent nombre d'interrogations : La CPE va-t-elle se diluer, s'élargir ou disparaître dans le domaine large de la future «politique étrangère commune», ou continuera-t-on à faire la distinction entre le caractère intergouvernemental de la CPE et les relations extérieures de la CEE ? En d'autres termes, le rapprochement des politiques étrangères nationales va-t-il annuler la distinction jusqu'ici faite entre les relations extérieures et la CPE ?

Il convient donc de comprendre au préalable les faiblesses et limites actuelles de la CPE avant d'analyser l'imbrication de plus en plus étroite de la CPE et des activités extérieures de la CEE, en sachant bien que «l'appréciation de l'existence d'une politique extérieure commune ne doit pas être posée dans les mêmes termes que ceux généralement retenus pour juger des relations extérieures d'un État»⁴.

I - Les limites intrinsèques de la CPE

En effet, l'on peut relever plusieurs limites internes liées au processus même de la CPE. En premier lieu, l'absence de cadre juridique et institutionnel contraignant en droit international comme peuvent l'être

4. P.M. DUPUY, Préface in C. COVILLERS, *Y a-t-il une politique extérieure des Communautés Européennes ?* Paris, PUF 1987, p. 40.

les Traités de Rome, même si le titre III de l'AUE apporte une contribution juridique non négligeable mais qui demeure consensuelle et non-attentatoire aux souverainetés nationales⁵. En ce sens, la CPE reste fidèle à ses origines puisqu'elle a été établie par des engagements politiques, pris par les gouvernements à l'occasion de leurs réunions ministérielles ou sur base de rapports (Luxembourg, Copenhague, Londres...), des engagements davantage «moraux» et politiques que juridiques qui demeurent en théorie réversibles la seule obligation étant celle de se consulter et de s'informer mutuellement – affirmation que reprendra l'AUE. Mais cette «recommandation» n'a pas de valeur absolue en soi et ne contraint nullement un gouvernement à suivre obligatoirement la position commune européenne, chacun restant libre en fin de compte de mener sa politique étrangère nationale. Les termes mêmes employés dans l'article 30-§.1 (AUE) sont symptomatiques : «Les hautes parties contractantes s'efforcent de formuler et de mettre en œuvre une politique étrangère européenne...» Le texte de l'article 30 (Titre III AUE) ne dépasse en aucun de ses points le niveau de la déclaration d'intention, et si l'on parle bien de politique étrangère (§.1) c'est pour lui adjoindre aussitôt l'expression «s'efforcent de formuler et de mettre en œuvre...», ce qui réduit l'obligation à une obligation de moyens et non de résultats. Les États ne sont donc pas tenus juridiquement à conclure un accord; il est seulement rappelé aux Douze qu'ils doivent «tenir pleinement compte des positions des autres partenaires et d'éviter toute action ou prises de positions nuisant à leur efficacité» (Art. 30, § 1-c). Bref, la position commune constitue seulement un «point de référence» comme le souligne du reste l'alinéa 1-c. De même, l'alinéa 3-c précise que «les hautes parties contractantes s'abstiennent dans la mesure du possible de faire obstacle à la formation d'un consensus et à l'action conjointe qui pourrait en résulter»; si l'on recommande l'abstention aux États minoritaires, en aucun cas ce n'est une obligation!

Il ne faut donc pas se méprendre sur cette «obligation» morale de résultats qui émane essentiellement de la volonté des États à s'y référer. Par exemple, la Grande-Bretagne en 1986-87 accepta – davantage par solidarité que par conviction – les sanctions contre l'Afrique du Sud au même titre que ses partenaires. Cependant cette obligation ne constitue qu'un point d'honneur pour les États qui peuvent se désolidariser, ce que fit Mme Thatcher en 1990, lorsqu'elle leva les sanctions contre Pretoria au grand dam des autres États de la CPE.

Ainsi, ce caractère pragmatique de la CPE a engendré en quelque sorte «un droit coutumier qui n'est assorti d'aucune sanction, mais qui

5. Il faut noter aussi que l'AUE n'a pas codifié et figé une fois pour toutes la CPE, celle-ci étant soumise à révision, cinq ans après l'entrée en vigueur de l'AUE par les hautes parties contractantes...

a le caractère d'une règle commune qu'on viole à l'occasion mais dont on reconnaît l'existence» (M. Simonet, exerçant en 1977 la présidence de la CPE⁶.

Il faut souligner que cette démarche pragmatique propre à la CPE était voulue dès les origines par les États-partenaires dans la mesure où ils ne souhaitent pas toujours apparaître sur la scène internationale comme membres d'un groupe, comme s'ils avaient renoncé à toute action individuelle indépendante. C'est vrai aussi bien pour les grands États, attachés à une tradition séculaire de diplomatie active et d'influence mondiale, que pour les petits États qui craignent de perdre ainsi aux yeux des pays tiers leur identité particulière au sein d'une action collective. Du reste, les chancelleries de chacun des partenaires ne se privent pas parfois de faire valoir à l'égard de tiers intéressés leur contribution propre à la suite de tel ou tel communiqué final des Douze. Comment ne pas remarquer le désengagement de certains États par rapport à telle action commune : l'Italie et l'Irlande dans la guerre des Malouines, la Grèce dans la condamnation de l'URSS après les événements de Pologne (1981), la politique de la France au Proche-Orient après la déclaration de Venise...

Puisque le consensus est à base de toute déclaration commune, il faut bien constater que la coopération politique européenne s'occupe de certains problèmes en en délaissant d'autres plus délicats. La CPE est sélective et sectorielle, à la différence d'une politique étrangère, et la ligne qui sépare ce qui est soumis à la CPE et ce qui ne l'est pas est difficile à tracer puisqu'elle dépend du consensus entre États, donc d'une décision pragmatique... Par exemple, il est plus facile aux Douze de parler d'une seule voix sur les droits de l'Homme que de prendre une décision commune en 1989 contre l'Iran après l'appel au meurtre contre l'auteur des «Versets sataniques», de même en 1986 après les attentats perpétrés à l'instigation du colonel Kadhafi. Sans parler des questions qui ne sont jamais abordées – par consensus tacite –, tels le différend à propos de l'Ulster entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, le cas du Sahara anciennement espagnol, ou le différend de la France avec l'Archipel des Comores à propos de l'île de Mayotte, ou quand l'engagement d'un État entraîne la participation des forces militaires (cf. Politique africaine de la France). De fait, peu d'initiatives ont été prises sur l'Afrique francophone. Bref, chaque partenaire essaie de ménager la susceptibilité des autres et par exemple, l'on ne fera pas de déclarations sur Chypre sans en parler avec les Grecs.

Ainsi, cette absence de base juridique et institutionnelle contraignante signifie que la CPE en tant que première étape vers une politique

6. Philippe De SCHOUTHEETE, *La coopération politique européenne*, Paris, éd. Nathan, Labor, 1981, p. 49.

étrangère commune, demeure fragile et souple, ce pragmatisme expliquant aussi l'absence de formalisme dans les réunions. (C'est la pratique quotidienne qui a défini peu à peu ce que les 6 puis les 9 et les 12 pouvaient et voulaient faire ensemble). Notons que ce pragmatisme peut se révéler une faiblesse ou une limite, mais il est constant depuis ses origines dans la mesure où la coopération a été mise en place sur base de documents traitant essentiellement de procédures. Les rapports Davignon (1970) puis celui de Copenhague (1973) évoquaient la périodicité, les moyens de liaison, le rôle des différents organes mais nulle part la question des objectifs et de la finalité de la CPE n'est réellement abordée, alors que dans les Traités de Rome sont inscrits noir sur blanc les programmes d'actions, les étapes de réalisation et les objectifs de la CEE. Il faut rappeler à cet effet qu'après le Sommet de la Haye (1969) – qui lança vraiment la CPE – le débat sur la finalité d'une diplomatie concertée a été délibérément écarté, craignant avant tout la résurgence de querelles – stériles – de doctrines qui avaient déjà fait achopper nombre de projets ambitieux pour la politique étrangère commune (C.E.D., Plans Fouchet...). Mais à force de ne pas définir les paramètres et objectifs de leurs actions, l'on a pu se demander depuis les années soixante-dix si les chefs d'État ou de gouvernement étaient toujours d'accord sur les buts à atteindre⁷... Ce qui peut expliquer aujourd'hui certaines divergences à propos de la définition exacte de la politique étrangère commune.

Certes, sans ce pragmatisme originel, la CPE n'aurait vraisemblablement pas vu le jour. Or, le pragmatisme implique que la finalité n'est jamais définie que de manière vague. «Comme des promeneurs le long d'une grand-route, les neuf (douze) cheminent ensemble. Mais ils ne se sont pas mis d'accord sur le but de leur promenade. Certains trouvent l'allure rapide, d'autres la trouvent trop lente. Rien n'empêche le plus paresseux de s'asseoir dans le fossé, s'il s'y trouve bien. Il n'est pas étonnant, dès lors, que leur démarche paraisse parfois incertaine et l'allure irrégulière...⁸» L'expérience de la CPE a montré que ce pragmatisme répondait davantage aux nécessités de la décision tactique (réagir au coup par coup) qu'à une stratégie explicite et globale. Du reste, prenant rarement l'initiative, et faute d'une orientation à moyen terme, il leur est difficile d'anticiper sur l'événement⁹. Ce qui est différent dans le cas d'une conduite d'une politique étrangère, et là réside une des principales limites de l'actuelle CPE. (cf. Affaire du Golfe).

7. Il faut se souvenir que pendant longtemps ce pragmatisme a retardé l'évolution de la CPE, en ce sens que lorsque les participants constataient ou soupçonnaient une quelconque divergence sérieuse entre eux sur tel sujet, ils préféreraient agir chacun de leur côté. Et il est vrai que l'approche pragmatique axée sur la décision opérationnelle à court terme n'accorde de fait qu'un intérêt limité à l'effort à long terme.

8. Philippe De SCHOUTHEETE, *La coopération politique européenne*, op. cit., 1981, (1^{ère} éd.) p. 123

9. Certes, il est louable de sanctionner au sommet de Madrid (26/06/1989) la répression en Chine, mais dans quelle mesure cela engageait réellement la Communauté des Douze?

II – L'interaction avec les activités extérieures de la Communauté

La CPE aujourd'hui ne peut s'assimiler à une espèce de politique étrangère commune même si par l'article 30 §1 de l'AUE les Douze se sont engagés à la «mettre en œuvre». La réalité politique se situe davantage dans un effort constant de coordination des douze politiques étrangères nationales à l'heure actuelle, mais il est vrai que le rapprochement des politiques étrangères constitue une dynamique qui peut conduire à terme à une politique étrangère européenne.

Aujourd'hui, ce que l'on entend par «politique étrangère commune» repose sur un système dual avec deux piliers fondamentaux, d'un côté la CPE, de l'autre la politique extérieure de la Communauté au titre de ses activités économiques et de ses politiques communes. Or, la séparation entre les deux domaines est à la fois précise en théorie mais floue dans la pratique.

Du reste, l'on peut soulever une contradiction entre les principes et les faits ; les principes, c'est la séparation complète des compétences et des procédures respectives de la CPE et des activités de la CEE¹⁰. Les faits, c'est l'interaction permanente et inévitable entre le politique et l'économique dans les relations extérieures. (Du reste, le Conseil européen n'est-il pas l'instance suprême commune et de la CEE et de la CPE dans les faits ?) Même si l'objectif de la CEE n'est pas l'harmonisation des politiques étrangères de ses membres, l'on constate depuis 20 ans que les Communautés européennes sont parvenues progressivement à apparaître comme une entité autonome dont émanaient parfois des positions et déclarations communes. Du reste, l'existence d'un mécanisme de coopération politique a consolidé en retour l'action de la CEE, et l'image de la Communauté dans le monde ne serait pas tout à fait la même si le rapport de Luxembourg n'avait pas existé ni tout ce qui en est sorti.

En effet, les institutions de la CEE sont compétentes pour traiter avec l'étranger de questions économiques mais dans les relations avec les organisations internationales ou avec les pays tiers, il n'est pas facile de distinguer les relations politico-diplomatiques (qui relèvent de la CPE) des relations économiques qui sont du domaine communautaire. De fait, dans le dialogue euro-arabe ou Nord/Sud ou encore au sein de la CSCE, l'économique et le politique s'entremêlent

10. La CEE en tant que telle a un rôle international fondamental (120 accords signés avec des États tiers, 30 accords multilatéraux) dans le cadre du Traité de Rome mais un rôle limité aux questions économiques relevant de sa compétence (politique commerciale commune, investissements productifs dans le tiers-monde...). Ce domaine d'activité est à distinguer de la CPE où les Douze coopèrent dans des domaines politiques non couverts par les Traités mais qui présentent un intérêt pour les Douze.

étroitement. Alors pourquoi maintenir une distinction «artificielle», rétorqueront certains, puisqu'il existe une communauté d'objectifs entre la CPE et la CEE? Il est vrai que l'article 1 de l'AUE est sans ambiguïté à cet égard: Les Communautés européennes et la coopération politique ont un objectif commun de faire «progresser concrètement l'Union européenne», une Union qui s'engagerait d'abord et non à la marge sur le terrain politique de la politique étrangère, «sur toute question... ayant un intérêt général». Depuis l'Acte Unique, il n'y a plus de domaine strictement limité de la CPE, celle-ci pouvant «empiéter» si besoin est, sur le domaine des politiques extérieures des Communautés. Peut-être avait-on oublié le rapport de Luxembourg (1970) qui concevait déjà la CPE «pour donner forme à la volonté d'union politique qui n'a cessé de soutenir les progrès des Communautés européennes», donc en lien étroit avec l'avenir de la CEE. C'était oublier aussi le préambule du Traité de Paris («... Une Communauté plus large et plus profonde capable d'orienter un destin désormais partagé») ou celui du Traité de Rome (qui évoque «la nécessité d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens»). Cette communauté d'objectifs peut expliquer le fait que la CPE soit limitée par définition aux seuls membres de la CEE.

De même, dans la pratique, le développement de la coopération politique a fait apparaître de plus en plus clairement des éléments de complémentarité avec les activités CEE et cela d'une manière que ni les États, ni la Commission n'avaient réellement pressenti ou prévu à l'origine. Certes, à l'aube des années 70, les Six pays membres souhaitaient donner un pendant politique à l'intégration économique ou un complément de politique extérieure aux relations économiques de la CEE; les deux domaines n'étaient pas conçus comme étranger l'un à l'autre, chacune des deux branches compensant en quelque sorte les faiblesses de l'autre. Par exemple, la Communauté fournit un ensemble de moyens et de traduction au mécanisme de la CPE. Quand la CEE accorde un prêt au Portugal ou quand elle suspend son aide à l'Ouganda d'Amin Dada dans les années soixante-dix, n'agit-elle pas comme instrument d'une décision politique arrêtée en CPE par les neuf à l'époque? Bref, dans la pratique, la CPE soutient et vient bien souvent compléter l'action de la CEE, et vice-versa.

C'est pour cette raison que nul ne fut étonné lorsque l'AUE dans son article 30,§5 indiqua: «les politiques extérieures de la Communauté européenne et les politiques convenues au sein de la CPE doivent être cohérentes»¹¹. Comment ne pourraient-elles pas l'être puisque ce sont souvent les mêmes hommes, au même endroit, à la même réunion qui

11. Cet alinéa 5 vient corroborer le préambule de l'Acte Unique: «il incombe à l'Europe de parler toujours davantage d'une seule voix et d'agir avec cohésion et solidarité afin de défendre plus efficacement ses intérêts communs.» Rappelons que c'est la Commission qui est responsable du maintien de cette cohérence CPE/ relations extérieures de la CEE.

prennent les décisions? Mais en même temps, l'idée de «cohérence» pose avec acuité la question de la représentation diplomatique communautaire... Ainsi, ce n'est pas tout à fait un hasard si le sous-titre de l'Acte Unique s'intitule «de la coopération politique à l'union européenne». Même si les deux domaines (CPE, relations extérieures CEE) ne se confondent pas, il est à noter cette volonté de «communautariser» le processus de la CPE afin d'intégrer celle-ci à terme dans le projet d'Union européenne, du moins d'introduire dans un texte conventionnel communautaire un encadrement juridique de la CPE. Déjà depuis l'AUE, la CPE n'est plus un organe marginal distinct des Communautés, le texte de 1986 ayant lié la coopération politique à la qualité de membre des Communautés. Mais comme pour les politiques communes (PAC...), la marge de manœuvre des États dans le domaine des politiques étrangères sera-t-elle réduite?

L'actuelle CPE n'est qu'un premier pas vers l'ébauche d'une réelle politique étrangère européenne et celle-ci n'est qu'un volet parmi d'autres d'un rapprochement des pays européens dans leur volonté d'affirmer «l'identité européenne» sur la scène mondiale et de conserver ainsi par une action concertée la part d'influence de chaque pays européen dans la diplomatie internationale.

Pour l'heure, le bilan de la CPE peut être considéré comme négatif s'il est jugé à l'aune d'une politique étrangère nationale. (Or, la CPE n'en a ni les moyens ni les objectifs). Mais ce même bilan peut être analysé positivement s'il est considéré en lui-même et pour lui-même. D'abord, parce que la CPE depuis vingt ans a contribué sans nul doute à une certaine européanisation de la politique étrangère nationale de chacun des Douze et introduit – bon gré mal gré – un réflexe de concertation «européenne» comme le demandait le rapport de Copenhague (1973). (L'habitude de se réunir et de travailler ensemble ne rend-elle pas plus facile la recherche d'un consensus dans une situation nouvelle?) Cette dimension européenne dans un processus de politique étrangère jusque-là axé sur des considérations nationales n'est pas négligeable et constitue réellement un premier pas vers une politique étrangère commune. D'autant plus qu'à force d'être répétées, les déclarations et prises de positions communes forment un «acquis» communautaire dont il serait difficile de s'écarter trop (solidarité oblige) ou de revenir en arrière au risque de porter atteinte à la légitimité et à la crédibilité de la CEE. Aucun des pays membres n'y aurait intérêt.

Mais la CPE pour se transformer en une réelle politique étrangère européenne – vu ses limites – devra à l'avenir être davantage tournée vers l'action et l'orientation à moyen terme. C'est par là seulement que la diplomatie concertée peut sortir du domaine de l'analyse pour devenir proprement politique. Pour cela, la CPE bénéficie d'un capital de confiance non négligeable dans les pays tiers ou auprès des organisations

internationales. (Nations Unies, ANSEA- Association des Nations du Sud-Est asiatique, pays de l'Est, cf. la CSCE,...)

La crise du Golfe ne lui a guère laissé l'occasion de s'affirmer, et depuis la fin de la guerre, l'Europe politique s'interroge, redoutant d'être accusée d'avoir été la grande absente du conflit diplomatique. L'Italie, alors présidente de la CEE en août 1990, est dénoncée à demi-mots pour ne pas avoir convoqué le Conseil européen à cette époque-là. Or, la première rencontre au sommet des chefs d'État européen depuis la fin du conflit armé, demandée par la France et passée un peu inaperçue (8/04/1991), s'est soldée par des résultats médiocres sur le plan politique et décisionnel; le souci de ne pas gêner les pays partenaires et l'action en cours des États-Unis a abouti à une grande «discretion» européenne (d'où le choix non d'une déclaration commune, comme à l'accoutumée, mais d'une simple communication à la presse; seules y étaient réaffirmées les positions traditionnelles – connues – des Douze sur la question israélo-palestinienne...). Il n'était donc pas question de faire le bilan de l'attitude politique des Douze durant le conflit du Golfe.

La venue d'une politique étrangère réellement commune vivra certainement – vu les liens ambigus et étroits entre la CPE et les affaires extérieures de la CEE – au rythme de l'évolution de l'UEM, de ses retards, la devançant peut-être, parce que l'on attend beaucoup – trop? – d'une politique étrangère européenne conçue comme le symbole vivant et le commencement visible de cet autre invisible qu'est l'Union européenne. Comment un «nain» politique pourrait-il gouverner et diriger une puissance économique tel que le futur marché unique européen?