

# Politique extérieure et de sécurité: une priorité pour 1996-1997

---

Dusan Sidjanski

## Introduction

La paix et la sécurité sont la préoccupation principale des citoyens européens. Répondant à la question «Quels devraient être les objectifs fondamentaux dans le cadre de la révision du traité de Maastricht?», 41 % des personnes interrogées en mars 1996 ont indiqué la *paix* et 17 %, la *lutte contre le chômage*(<sup>1</sup>). C'est pourquoi, suivant le sens commun européen, les gouvernements accorderont fort probablement la priorité à la dimension extérieure de l'Union européenne. Le président Jacques Chirac l'a clairement affirmé devant le parlement britannique: «En effet, un objectif majeur de cette négociation est de doter l'Europe d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune, qui lui permette de peser de tout son poids, lorsque c'est nécessaire, sur la scène internationale.»(<sup>2</sup>) Et le président Chirac de citer le général de Gaulle dans une interview à *Libération* du 15 mars 1996: «Il ne peut y avoir de personnalité politique de l'Europe si l'Europe n'a pas sa personnalité au point de vue de la défense» et d'ajouter que c'est l'Union européenne qui offre un cadre naturel à l'émergence de cette personnalité. L'opinion publique se prononce aujourd'hui dans le même sens: 71 % sont en faveur d'une politique étrangère commune et, même plus nombreux, 81 % sont d'accord avec la nécessité d'une politique de défense commune(<sup>3</sup>).

## I — Quelques repères théoriques et historiques

La menace extérieure figure en bonne place parmi les fédérateurs dans la théorie classique des fédérations. En revanche, elle est à peine mentionnée, voire passée sous silence dans la théorie de l'intégration.

Parmi les facteurs qui influent le plus sur la formation, le développement et le fonctionnement des fédérations, les périls communs et les sentiments de solidarité qui en résultent sont souvent invoqués pour expliquer les origines des unions fédérati-

---

(<sup>1</sup>) «Les citoyens européens et la CIG», *Europinion*, Commission européenne, DG X, Turin, le 29 mars 1966, figure 4.

(<sup>2</sup>) Discours prononcé par le président de la République, M. Jacques Chirac, devant le parlement britannique, le 15 mai 1996.

(<sup>3</sup>) *Europinion*, *op. cit.*, figures 7 et 8.

ves<sup>(1)</sup>. L'exemple de la naissance de la Confédération suisse illustre le rôle des acteurs extérieurs. En effet, le pacte fondateur à la fin du XIII<sup>e</sup> siècle vise principalement à assurer l'indépendance des petits cantons face à la menace de la domination des Habsbourg. Plus tard, les diverses menaces extérieures produiront des regroupements successifs des cantons pourtant fort différents par leurs dimensions, leurs niveaux de développement, mais aussi par leurs langues et leurs religions. Le facteur restera présent jusqu'à une époque récente marquée par la création de la Communauté européenne réunissant les puissants voisins de la Suisse. La réponse à ces menaces extérieures a été le renforcement de l'union et l'adoption de la neutralité.

D'ailleurs, plus généralement, le besoin d'assurer la sécurité extérieure est un des motifs qui pousse les hommes à se réunir en communautés politiques dont la fonction parmi les plus importantes est de les préserver contre les périls extérieurs et d'assurer en commun leur défense. Certes, cette motivation initiale ne suffit point à créer une fédération. Mais elle est souvent un facteur qui déclenche l'intégration qui, à son tour, peut prendre la forme d'une union fédérative dans la mesure où elle correspond à une série de conditions préfédéralistes. Parmi celles-ci, on peut retenir, à titre d'exemple, l'existence des conditions suivantes: un fondement culturel commun, la pluralité de nationalités, de religions, de langues, mais aussi le rôle des échanges et des éléments de l'interdépendance ainsi qu'une conscience croissante d'un destin partagé. Dans ces situations, l'union de type fédératif apparaît comme la forme la plus appropriée d'organisation commune.

Il est étonnant de constater que le facteur extérieur de crainte devant la menace n'est pris que marginalement en considération dans l'œuvre pionnière de Karl W. Deutsch<sup>(2)</sup>. D'autant plus qu'un des concepts qui est à sa base est la *communauté de sécurité*. Cependant, la définition de ce concept porte principalement sur l'évolution des rapports pacifiques entre les membres de la communauté et leur degré d'intégration. Certes, parmi les motifs invoqués par les promoteurs d'unions, le motif des alliances militaires figure en queue des quinze motifs. Cependant, selon le critère de l'efficacité, les alliances militaires occupent une place médiane sur l'échelle. Il n'en reste pas moins que la dimension de la sécurité extérieure est amplement mise en lumière dans les travaux ultérieurs que Karl W. Deutsch, fin connaisseur de l'histoire de la Suisse, a consacrés à ce pays.

L'œuvre fondamentale de Ernst B. Haas, consacrée à l'intégration européenne au sein de la CECA, *The Uniting of Europe*, met l'accent sur les processus de décision et les forces socio-économiques et politiques. Son cadre théorique général n'exclut pas la dimension extérieure, bien que son intérêt et sa recherche portent principalement sur les acteurs à l'intérieur de la Communauté. De même, son concept de *spill over*, effet de débordement, se développe à partir d'une intégration sectorielle et fonctionnelle à l'exemple de la stratégie de Jean Monnet, avant de se rapprocher d'une intégration globale. N'empêche que la dimension extérieure et de sécurité demeure, dans cette

---

(1) Sidjanski, D.: *Fédéralisme amphyonique*, Lausanne, F. Rouge et Cie, 1956, p. 2, et *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, LGDJ, 1963, p. 119-122.

(2) Deutsch, K. W., et al.: *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957. Il s'agit d'un ouvrage fondamental offrant le cadre théorique pour l'analyse des processus d'intégration et de désintégration.

approche néofonctionnaliste, le parent pauvre. De fait, en se concentrant sur les processus et les comportements des acteurs au sein de la CECA de 1950 à 1957 et les effets positifs de l'intégration, Haas n'a pas tenu compte de la dimension historique globale de cette période. En effet, c'est à cette époque qu'intervient la tentative de mettre sur pied une Communauté de défense européenne (CED), qui, par son échec, déterminera le cours principalement économique et technique de l'intégration en la privant de son complément d'intégration politique. Dès lors, la politique étrangère de sécurité et de défense devient un tabou qui accentue l'ostracisme de ces secteurs politiques par excellence. Cette lacune a été comblée par la suite par des travaux ultérieurs de Haas et de ses disciples, dont Philippe Schmitter, qui utilise le concept d'«externalisation»<sup>(1)</sup>.

En se référant au schéma de Joseph S. Nye tel qu'il est présenté dans *Peace in Parts* en 1971, Panayotis Soldatos reprend les concepts d'«acteurs externes» et d'«externalisation»<sup>(2)</sup>. Le premier constitue la pierre angulaire du schéma lorsqu'on analyse la Communauté européenne dans sa dimension extérieure. S'agissant d'un système ouvert, l'influence et les positions des acteurs externes sont des variables significatives, acteurs qui peuvent être des États, des organisations internationales ou régionales, des groupes de pression et des forces multinationales. Le deuxième concept d'«externalisation» ou de projection extérieure de la Communauté traduit l'émergence d'une *identité européenne* à l'égard du monde extérieur: adoption de positions communes, formation d'une politique extérieure en tant que prolongement des décisions et des aspirations internes de la Communauté dans la poursuite de sa vocation d'acteur majeur du système international. Les acteurs externes agissent sur les centres de décision communautaires qui, à leur tour, formulent des politiques et entreprennent des actions à l'égard du monde extérieur, ces deux sphères d'acteurs et d'activités étant en interaction. Sollicitée par des pressions et des stimuli extérieurs, la «Communauté plutôt *introvertie*, *c'est-à-dire essentiellement préoccupée par sa construction interne*», a été amenée à s'ouvrir davantage au monde et à assumer des responsabilités et des charges qui découlent de son poids économique et politique<sup>(3)</sup>.

Les nombreux travaux d'historiens de l'intégration européenne jettent un éclairage précieux sur les origines de la Communauté<sup>(4)</sup>. L'évaluation du rôle de divers acteurs et facteurs permet d'enrichir l'approche des politologues, à condition que ceux-ci prennent en compte la dimension historique. En mettant l'accent sur la sécurité en Europe d'après-guerre, un groupe d'historiens a insisté sur le rôle des États-Unis, le duopole États-Unis et Union soviétique, l'OTAN et le consensus des occidentaux. Un autre groupe a étudié l'intégration dans sa dimension intérieure et extérieure. Plus récemment, l'accès aux archives a permis de réévaluer l'influence des fédérateurs intérieurs et des forces politicoéconomiques ainsi que l'attitude ambivalente de Washington à l'égard de l'intégration. Ainsi, selon les approches et les périodes, le rôle

(1) «Three Neo-Functionalist Hypotheses about International Integration», in *International Organization*, 1969.

(2) Soldatos, P.: *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 75 à 79.

(3) Soldatos, P.: *op. cit.*, p. 78.

(4) Laurent, P.-H.: «Reappraising the Origins of European Integration», in Michelmann, H. J., et Soldatos, P., Éd. *European Integration. Theories and Approaches*, University Press of America, 1994, p. 99 et suiv.

moteur dans l'intégration est attribué au soutien de l'Amérique, à la menace soviétique et davantage encore au *rapprochement franco-allemand*, qui résulte d'une décision fondamentale créant une *communauté de sécurité*. À travers ces méandres de faits, de décisions et d'interprétations se dessine le cheminement des idées et des projets. Des idées-forces, des valeurs qui, au prix d'adaptations et malgré les résistances, paraissent orienter le processus d'intégration.

## II — Les valeurs face aux défis actuels

Pendant longtemps le processus d'intégration s'est déroulé sur un fond de «valeurs acquises» confortées dans leur opposition au monde communiste. Aujourd'hui, les valeurs qui forment le fondement même de l'Union européenne sont, à défaut d'un ennemi en bloc, confrontées à de multiples défis et mises à rude épreuve. Parmi ces défis figurent en bonne place la *mondialisation* de plusieurs secteurs économiques et financiers de pointe, les effets de la haute technologie et de la communication sans frontières.

La quête d'identités nationales et régionales, la *recrudescence des nationalismes* parfois extrémistes et violents ainsi que des mouvements indépendantistes à l'extérieur comme à l'intérieur de l'Union européenne (Irlande du Nord, Pays basque, Corse, Italie du Nord, etc.), ces mouvements sont suivis parfois par l'apparition ou le retour de partis et de régimes nationaux-autoritaires. En contrepartie, la nécessité de renforcer et de réadapter le système démocratique au sein de l'Union européenne s'impose avec d'autant plus d'urgence.

À cela s'ajoutent les effets de la *réunification allemande*, le nouveau rapport de force et la recherche d'un nouvel équilibre au sein de l'Union européenne, le poids économique et politique de l'Allemagne (UEM, PESC, PECO, ex-Yougoslavie, etc.) et les contrepoids tels l'approfondissement de l'intégration. D'où l'importance du couple franco-allemand et des grands États membres, en particulier de la France et de l'Angleterre, puissances nucléaires et membres permanents du Conseil de sécurité.

De surcroît, au duopole s'est substitué le *monopole de la superpuissance* des États-Unis: la volonté ou les velléités hégémoniques, décisions unilatérales et autoritaires («nouvel ordre mondial américain»), par opposition à la tendance aux partenariats et aux associations libres et participatives; Dayton, sanctions contre Cuba, l'Iran et la Libye, péripéties de l'élection du secrétaire général des Nations unies, autant de cas qui donnent lieu à des tensions avec l'Union européenne. L'ambition américaine de maintenir le *leadership* politique et militaire à moindre coût économique, la recherche d'un nouvel équilibre au sein de l'OTAN et la confirmation du pilier européen (UE-UEO) en dépit de la domination technologique américaine ainsi que son emprise sur le réseau d'information mondial (CNN, information contrôlée lors de la guerre du Golfe, etc.) ne sont que des illustrations des grands défis qui guettent l'Union européenne.

Simultanément se dressent les questions des *élargissements* de l'Union européenne, notamment aux pays de l'Europe centrale et de l'Est, la *nouvelle architecture* de la grande Europe avec la Russie et les pays de la CEI ainsi que les problèmes que soulève

la création d'un espace économique et d'un espace de sécurité sans oublier le rôle de l'Union européenne à l'égard des pays en développement et au sein de l'ONU, de l'OMC et, plus généralement, dans le monde en mutation.

Ce n'est là qu'un échantillon des principaux problèmes auxquels la révision du traité sur l'Union européenne devrait apporter des réponses ou plutôt des esquisses de réponses en proposant des méthodes d'approche et de traitements adéquats.

### III — Valeurs, principes et objectifs de l'Union européenne

Les valeurs et les principes sur lesquels repose l'Union européenne sont en grande partie implicites. Le moment n'est-il pas venu d'explicitier ces éléments de base afin que les citoyens européens soient à même de comprendre les enjeux de la démocratie européenne et que les pays candidats aient une vision claire des conditions préalables à toute adhésion?

Un répertoire des *principes fondamentaux de la démocratie* et du *fédéralisme* européens dont l'application effective constitue la condition *sine qua non* de l'appartenance à l'Union européenne apparaît désormais indispensable. Comme le prévoyait le projet du traité sur l'Union européenne adopté par le Parlement européen en 1984, la non-application de ces principes pourrait entraîner des sanctions allant de la suspension jusqu'à l'exclusion d'un État membre. Parmi ces principes figurent notamment ceux de la reconnaissance des personnes et des communautés de personnes, du pluralisme idéologique et politique impliquant la régularité des élections, l'existence des partis en compétition et des médias pluralistes, des garanties de la vie privée et de la propriété privée, l'État de droit et les droits des citoyens européens sans discrimination.

Bref, un bréviaire de la démocratie européenne complété par celui des *principes fédératifs est d'une nécessité urgente*: l'association libre et sans contrainte à l'exclusion de toute hégémonie, fondée sur l'autonomie et la participation des nations, des régions et des collectivités locales ainsi que des acteurs sociaux; la diversité au sein de l'Union reposant sur la tolérance et le respect de la différence; la capacité de préserver et de développer les ressources humaines et culturelles communes dans l'Union tout en garantissant l'épanouissement des nations et des régions ainsi que des réseaux de communication, de solidarité et d'interdépendance au bénéfice de l'ensemble et de ses composantes.

Ce catalogue des principes traditionnels subit l'effet des conditions nouvelles qui appellent un *nouveau fédéralisme souple* en voie de formation. Cette innovation politique assure la présence de l'Union sur la scène mondiale en la dotant des fonctions communes dans les domaines tels que la monnaie, les relations extérieures, la sécurité ainsi que la stimulation et la promotion de la capacité concurrentielle économique, mais aussi scientifique et technologique. En offrant un cadre général et des orientations communes à des activités multiples et diversifiées selon le *principe de subsidiarité*, l'Union européenne aura la capacité de gérer les conflits intérieurs en assurant les identités de ses composantes et de l'Union et en s'engageant dans la voie de la nouvelle révolution technologique et dans le mouvement de mondialisation. Face à la

vague d'uniformisation mondiale, l'Union européenne apparaît comme la meilleure garantie de l'identité européenne fondée sur la culture commune et ses riches diversités qui constituent la base du nouveau fédéralisme européen<sup>(1)</sup>. Afin que l'opinion publique européenne soit libérée du stéréotype qui dépeint l'Union européenne comme un futur État centralisé ou super-État, elle doit prendre conscience que l'Union à vocation fédérale est seule en mesure de préserver et de développer le *modèle original européen*. Rien d'étonnant que, dans sa vision de l'Union européenne à long terme, le président Jacques Chirac se soit référé au *modèle social européen* ainsi qu'à un ensemble de principes de base qui s'apparentent aux principes fédératifs<sup>(2)</sup>.

## IV — Politique extérieure, de sécurité et de défense commune

### 1. Le grand défi

Pendant des années, le processus d'intégration portait principalement sur le secteur économique et son prolongement extérieur: Accords d'association, ACP et FED, négociations commerciales — GATT, OMC, à titre d'exemples. Depuis les bouleversements de 1989, la dimension de politique extérieure et de sécurité devient prioritaire sous la pression des événements politiques extérieurs et en raison du poids de l'Union dans l'économie mondiale et de son potentiel politique. Sous l'impulsion de ces facteurs, l'Union européenne est appelée à rétablir le parallélisme entre intégration économique et intégration politique, dont le déséquilibre constitue une menace pour la poursuite du processus d'intégration. En effet, l'incohérence de la politique extérieure, les tensions et l'insécurité qu'elle peut engendrer ne manquent pas d'avoir des répercussions sur l'Union économique et monétaire ainsi que sur la cohésion et la solidarité communautaires. Il est urgent de recréer la cohésion politique globale de l'Union, exposée qu'elle est à des politiques sectorielles, aux visions et pouvoirs éclatés ainsi qu'à la disparité des processus de décision.

Le *renforcement de la capacité de l'Union* répond à une série de besoins pressants externes et internes:

- soutenir la transition pacifique à la démocratie et le développement économique et social des pays d'Europe centrale et de l'Est, et en particulier de ceux ayant vocation à adhérer à l'Union;
- aider à stabiliser les pays de la CEI et la Russie en particulier, deuxième puissance militaire et nucléaire, mais fragilisée par l'instabilité intérieure;
- préparer l'Union à affronter les crises et les conflits en tirant les leçons du conflit yougoslave, notamment;

<sup>(1)</sup> Voir mon livre *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, PUF, (coll. IUEE), 1993, p. 255 et suiv.

<sup>(2)</sup> Conférence de presse du 17 mai 1996 à l'occasion de sa visite au Royaume-Uni.

- garantir l'équilibre politique au sein de l'Union à la suite de la réunification allemande afin d'éviter les tentations hégémoniques ou les dérives géopolitiques du passé (voir la proposition de la CDU/CSU);
- assurer la représentation effective de l'Union au sein du Conseil de sécurité;
- pallier les insuffisances du processus intergouvernemental: le peu d'engagement réel du Conseil européen, le rôle prépondérant du Conseil des ministres des Affaires étrangères, la surcharge qui pèse sur la présidence (*troïka*), le caractère trop «diplomatique» du comité politique — une réminiscence lointaine de la «Commission politique» prévue par le projet Fouchet du général de Gaulle — et le rôle modeste sinon marginal de la Commission;
- renforcer le pilier européen de l'UEO au sein de l'OTAN et assurer une autonomie de défense et d'intervention européenne dans le cadre de l'Union européenne.

Une révision à la lumière de l'expérience et de la situation nouvelle s'impose, d'autant que les États-Unis sont écartelés entre le désengagement et le *leadership* au moyen de l'OTAN, notamment. Les fluctuations de la politique américaine souvent en contradiction avec les positions européennes, les incohérences des politiques des États européens sont autant de facteurs qui créent des situations déstabilisantes en Europe (embargos contre Cuba, la Libye et l'Iran, accord de Dayton, etc.). D'où le besoin urgent d'assurer la stabilité et la sécurité en Europe en se donnant les moyens d'une politique extérieure et de défense commune. Plus que tout autre, le conflit yougoslave met en relief les carences du système actuel et la nécessité d'une révision fondamentale.

## 2. Quels sont les principaux enseignements de la crise yougoslave?

La capacité et les instruments insuffisants de la PESC dans des cas de conflits graves en Europe, tel est le premier constat. Ce constat général est corroboré par une série de facteurs aggravants: le rôle prépondérant et dysfonctionnel des contraintes de politiques nationales intérieures ou extérieures et de dirigeants politiques, l'impact déformant de certains médias sur les opinions publiques qui, influencées puis amplifiées par ceux-ci, ont fait irruption sur la scène internationale lors de la guerre du Golfe et de la crise yougoslave. Le manque de connaissance des réalités de la région et des motivations politiques des dirigeants de diverses communautés nationales sont flagrants: remèdes économiques en porte-à-faux face aux nationalismes virulents et à la lutte pour le pouvoir cherchant leur «légitimité» dans les conquêtes de souverainetés territoriales. De surcroît, ces mouvements sont souvent motivés par la volonté d'instaurer des États homogènes, à l'opposé des principes et des réalisations de l'Union européenne.

Le conflit yougoslave a mis à nu la carence d'une stratégie commune et d'une action cohérente. Selon le traité de Maastricht, la définition d'une stratégie générale incombe au Conseil européen, le Conseil des ministres des Affaires étrangères se chargeant de la mettre en œuvre avec l'aide de la Commission. De fait, tant le Conseil européen que la Commission n'ont assumé qu'une responsabilité limitée laissant peser la responsa-

bilité principale sur le Conseil des ministres des Affaires étrangères. Or, la démonstration est faite de sa capacité limitée à s'occuper de manière cohérente et suivie d'une crise grave: les défauts d'une présidence-troïka tournante de six mois, de sa composition parfois inadéquate ne garantissant pas l'engagement des grands ou des plus actifs, les inconvénients résultant du manque d'infrastructure appropriée, la surcharge qui rend difficile et lente l'action de la troïka et du Conseil sont autant de lourds handicaps.

À cela s'ajoutent l'absence d'une préparation suffisante ainsi que des tensions animées par des prises de positions unilatérales qui, dans la plupart des cas, ont marqué les concertations et les négociations au sein du Conseil. Ces tensions ont provoqué des failles à l'intérieur de l'Union et une opposition dangereuse au sein du couple France-Allemagne. Dès lors, les efforts se sont concentrés principalement sur le rétablissement de la cohésion au sein du couple et de l'Union aux dépens de la recherche d'une solution au conflit. Le tout aggravé du fait d'un manque de vision politique commune à plus long terme à laquelle se sont substituées des actions réactives et souvent tardives. De surcroît, il en est résulté parfois des compromis ou des «paquets» entre domaines disparates: PAC et GATT, EEE, budget et politique hésitante face à la crise yougoslave à propos de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie, notamment. La meilleure preuve d'un constat inavoué d'incapacité de la Communauté et puis de l'Union est fournie par le recours à la conférence de paix, puis à l'ONU et, plus récemment, au groupe de contact sans grand résultat jusqu'au moment de l'intervention autoritaire des États-Unis imposant l'accord de Dayton aux parties en conflit, à l'Union européenne et à la Russie.

## Quelques suggestions pour 1996-1997

Le manque d'analyse des situations et des conflits potentiels ainsi que l'absence de prévision sur le plan communautaire ont mis en relief la nécessité de créer une *cellule d'analyse et de prévision*. Cette cellule d'analyse et de prévision pourrait fonctionner sous la *responsabilité conjointe* de la Commission et du Conseil. En s'appuyant sur un réseau d'antennes au sein de l'Union et dans les régions à risques ainsi que sur les sources provenant des gouvernements membres, de banques de données et d'instituts de recherche, la cellule assurerait les échanges d'informations et leur analyse. Son travail pluridisciplinaire d'analyse et de prévision offrirait une meilleure base pour une politique et des actions communes de prévention et, si nécessaire, d'intervention en faveur de solutions négociées et du maintien de la paix.

Afin d'assurer une plus grande cohérence et plus d'efficacité, le *Conseil européen* devrait assumer une *responsabilité directe* et pas seulement par Conseil des ministres des Affaires étrangères interposé, définir la stratégie et le cadre général de la politique commune avec plus de précision et plus d'engagement. Si, dans les domaines politiquement sensibles, tels que l'orientation de la politique économique ou la monnaie unique, le rôle du Conseil européen est fondamental, il l'est encore davantage dans des matières politiques par excellence telles que la PESC et la défense commune. Sans cet engagement plus direct et plus précis, la PESC continuera à souffrir d'un manque de *volonté politique*. Affirmée au niveau du Conseil européen, la responsabilité de l'Union et de ses institutions serait clairement définie. Dans cette matière qui est



au cœur de la souveraineté nationale, l'engagement politique de l'Union repose sur la volonté commune de ceux qui représentent les pouvoirs nationaux suprêmes, à savoir les présidents et les Premiers ministres réunis au sein du Conseil européen.

Des conséquences multiples résulteraient de la prise en charge de cette haute responsabilité par le Conseil européen. Ainsi le Conseil européen en se dotant d'une capacité décisionnelle serait amené à définir des procédures d'adoption des orientations et directives politiques: unanimité avec possibilité d'abstention, majorité qualifiée avec la majorité des gouvernements prêts à s'engager, participation active d'un certain nombre de grands États membres. En outre, le Conseil européen devrait pouvoir compter sur un président et une Présidence d'une durée de deux ans et demi ou de cinq ans assurant la continuité, la cohérence ainsi que la représentation à l'extérieur. De plus, le Conseil européen devrait se réunir plus fréquemment afin de pouvoir prendre à temps des décisions fondamentales. De même que pour pouvoir exercer ses pleines responsabilités, le Conseil européen devrait disposer d'une infrastructure de soutien efficace. De son côté, le président de la Commission apportera, en sa qualité de membre du Conseil européen, tout l'appui de la Commission, tandis que le Conseil des ministres des Affaires étrangères et de la Défense, en particulier, serait au service du Conseil européen. De cette manière, le Conseil européen disposerait de deux approches: l'une communautaire et l'autre, intergouvernementale. Dans le cadre des orientations et directives du Conseil européen, le Conseil et la Commission auraient pour tâche commune de mettre en œuvre et d'assurer le suivi des politiques communes. Si nécessaire, cette tâche pourra être confiée à un *comité ad hoc* composé des membres qui prennent part à l'action commune.

Il est essentiel que la *Commission*, en tant qu'institution collégiale communautaire, retrouve un rôle semblable sinon identique à celui qu'elle assure en matière économique et sociale. Les négociations et les délibérations qui s'engagent au sein du Conseil européen ou du Conseil des ministres des Affaires étrangères sur la base des positions nationales divergentes sinon opposées ont peu de chance d'aboutir à des politiques et actions cohérentes. Des compromis masquent souvent les oppositions et les tensions et, tout en cherchant à préserver l'image de l'Union, donnent lieu à des interprétations, voire à des comportements divergents. Tel fut le cas de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, notamment à propos de la reconnaissance des républiques yougoslaves ou des interventions militaires).

D'où, à l'avenir, le rôle important du collègue communautaire autonome, dont le poids politique s'est accru sous la présidence Delors et que vient de confirmer l'investiture et la composition de la nouvelle Commission Santer, qui comprend deux anciens Premiers ministres et de nombreux ministres et responsables politiques. Représentée au sein du Conseil européen et des Conseils, la Commission aurait la charge de préparer, grâce à son réseau et à la cellule d'analyse et de prévision, des propositions ou des recommandations à l'adresse du Conseil européen et du Conseil. Comme à l'occasion de ses «propositions formelles», elle chercherait à dégager des positions et des politiques communes en fonction de l'intérêt commun de l'Union. Ces recommandations servant de base aux délibérations permettraient d'aboutir à des politiques et à des actions plus cohérentes et, partant, plus efficaces.

## Conclusion: structure générale de l'Union européenne

Afin d'accroître l'efficacité de la *Commission* et son caractère d'institution communautaire autonome à la veille de l'élargissement, différentes formules sont envisagées, visant à réduire le nombre de ses membres, à renforcer sa cohésion collégiale et sa légitimité démocratique. La réduction du nombre des membres se heurte à la résistance des États qui, à l'exemple de l'opinion publique, ont tendance à percevoir les membres de la *Commission* comme leurs «représentants officiels». Parmi les idées qui circulent, la première reflétant cette perception consiste à prévoir un membre par pays. Cette réduction s'avérant insuffisante, il serait judicieux, tout en attribuant un membre par grand pays, d'envisager une rotation parmi les autres selon la procédure en vigueur pour les avocats généraux de la Cour de justice. En attendant leur tour, les autres futurs membres pourraient assumer des fonctions de commissaires adjoints ou associés. Cette formule aurait l'avantage de réaffirmer le caractère communautaire de la *Commission* à l'exemple de la junte du Groupe andin qui est composée de trois membres sur cinq États membres, tout en associant à des degrés divers les ressortissants de tous les États membres aux activités de la *Commission*.

Le *Conseil européen* se doterait des structures et des moyens lui permettant d'assumer pleinement ses hautes responsabilités. Il pourrait, selon les besoins, déléguer pour des périodes déterminées certaines de ses fonctions à des *comités ad hoc* ou à des cellules opérationnelles composés de participants actifs et des représentants de la *Commission*. Des formules et des arrangements ad hoc qui allégeraient son fonctionnement en évitant la lourdeur des réunions plénières sans faire taire la voix des autres États membres.

Le *Conseil des ministres* serait aménagé différemment selon qu'il exerce des fonctions de type gouvernemental (PESC) ou des fonctions législatives. Cette division du travail ou cette séparation des pouvoirs pourrait donner lieu à deux institutions distinctes: le *Conseil de ministres* et le *Conseil des États*. Ce dernier pourrait être composé pour moitié de ministres désignés par les États membres pour la durée d'un mandat de cinq ans et pour moitié des membres issus des parlements nationaux. De la sorte, ceux-ci seraient pleinement associés — selon les vœux de la grande majorité des gouvernements et des parlements — à la fonction législative en collaboration avec le Parlement européen. De surcroît, cet aménagement assurerait la transparence de la fonction législative sans empiéter sur les procédures gouvernementales du *Conseil de ministres*.

Quant au *Conseil des ministres des Affaires étrangères et de la Défense*, il assumerait son rôle dans la PESC en collaboration avec la *Commission* et les représentants du *Conseil de l'UEO* tant que celle-ci ne sera pas intégrée dans le système de l'Union européenne. À leur tour, le *Conseil des États* et le *Parlement européen* auront la faculté, comme prévu par le traité de Maastricht, de formuler des avis sur la PESC. À la demande du *Conseil européen*, ils pourront être invités à approuver les grandes orientations de la politique extérieure, de sécurité et de défense commune.

Ce ne sont là que quelques lignes générales qui conditionnent, à mon avis, l'efficacité de la politique extérieure de l'Union européenne et de l'ensemble de son fonctionnement. Cette esquisse est une des formes parmi d'autres qui permettrait de doter l'Union européenne des moyens à la mesure des défis actuels et futurs.

# CONTENTS/TABLE DES MATIÈRES

<b>1. INTRODUCTION</b>	7
<b>Prof. Malcolm Anderson</b> , President of ECSA-World/ <i>Président d'ECSA-World</i>	9
<b>2. OPENING SESSION/SÉANCE D'OUVERTURE</b>	11
<b>Mrs Colette Flesch</b> , Director-General, DG X/ <i>Directeur général, DG X</i>	13
<b>Mr Jacques Delors</b> , former President of the European Commission/ <i>Ancien président de la Commission européenne</i>	15
<b>Dr Hans-Dietrich Genscher</b> , former German Minister for Foreign Affairs/ <i>Ancien ministre allemand des Affaires étrangères Greater Europe</i>	19
<b>Mr Edgar Pisani</b> , Honorary President/ <i>Président d'honneur</i> — Institut du monde arabe, Paris <i>L'Union européenne et le Sud</i>	27
<b>Prof. Marcelino Oreja</b> , European Commissioner/ <i>Commissaire européen</i> <i>Le futur de l'Europe</i> (Closing speech/ <i>Allocution de clôture</i> )	33
<b>3. GENERAL CONCLUSIONS ON THE BASIS OF THE DISCUSSIONS OF THE WORKING GROUPS/CONCLUSIONS GÉNÉRALES SUR LA BASE DES DISCUSSIONS DES GROUPES DE TRAVAIL</b>	37
<b>Prof. Alberta Sbragia</b> , University of Pittsburgh, USA	39
<b>Prof. Willem Molle</b> , Netherlands Economic Institute, The Netherlands	45
<b>Prof. Jean-Claude Gautron</b> , université Montesquieu-Bordeaux IV, France	49
<b>4. SELECTED PAPERS OF EACH WORKING GROUP/ RAPPORTS SÉLECTIONNÉS DE CHAQUE GROUPE DE TRAVAIL</b>	53
<b>Working Group I — Europe and the world economy: competitiveness, competition, investment</b> <i>Groupe de travail I — L'Europe et l'économie mondiale: compétitivité, concurrence, investissement</i>	55
• <b>Dr Venilde Jerónimo</b> , The Claremont Graduate School, USA <i>Telecommunications and competition in the European Union</i>	57
• <b>Prof. Hiroko Yamane</b> , Ritsumeikan University, Japan <i>Competition and competitiveness: Rélevance of EC competition law to Japan</i>	83

<b>Working Group II — Trade relations</b>	
<i>Groupe de travail II — Relations commerciales</i>	97
• <b>Prof. Thiébaud Flory</b> , université de Paris XII, France <i>L'Union européenne et le nouveau système commercial de l'OMC</i>	101
• <b>Prof. Norio Komuro</b> , Kobe University, Japan <i>EC antidumping measures vis-à-vis Japan</i>	107
• <b>Dr Laura Resmini, Dr Alberto Brugnoli</b> , University L. Bocconi, Italy <i>Textiles and clothing trade: Trends and development after the Europe Agreements and the Uruguay Round</i>	121
<b>Working Group III — Monetary policy and capital markets</b>	
<i>Groupe de travail III — Politique monétaire et marché des capitaux</i>	145
• <b>Prof. Fritz Breuss</b> , University of Economics and Business Administration, Austria <i>The impact of EMU on external trade relations with CEECS</i>	147
• <b>Prof. Hugo M. Kaufmann</b> , City University of New York, USA <i>European economic and monetary union: Prospects and pitfalls — Is EMU premature?</i>	163
• <b>Prof. Niels Thygesen</b> , University of Copenhagen, Denmark <i>The future role of the single European currency in the international monetary system</i>	181
<b>Working Group IV — Challenges and instruments of foreign and security policy</b>	
<i>Groupe de travail IV — Défis et instruments de la politique extérieure et de sécurité</i>	199
• <b>Prof. Bertel Heurlin</b> , University of Copenhagen, Denmark <i>The United States and European security: US impact on European security towards 2000</i>	203
• <b>Dr Stephan Kux</b> , University of Basel, Switzerland <i>The EU, enlargement and the 'European security model': Stabilizing a changing continent</i>	217
• <b>Prof. Dusan Sidjanski</b> , université de Genève, Suisse <i>Politique extérieure et de sécurité: une priorité pour 1996-1997</i>	237
<b>Working Group V — Europe and international migrations</b>	
<i>Groupe de travail V — L'Europe et les migrations internationales</i>	247
• <b>Ms Sarah Spencer</b> , Institute for Public Policy Research, United Kingdom <i>Tackling the root causes of forced migration: The role of the European Union</i>	251
• <b>Prof. Pétros N. Stangos</b> , université Aristote de Thessalonique, Grèce <i>La «communautarisation» de la politique de l'immigration au sein de l'Union européenne: état actuel et perspectives</i>	263
• <b>Dr Catherine Withol de Wenden</b> , Centre d'études et de recherches internationales, France <i>Les obstacles à une politique communautaire de l'immigration</i>	281

<b>Working Group VI — The EU and Central and Eastern Europe (including NIS)</b>	
<i>Groupe de travail VI — L'UE et l'Europe de l'Est (y compris la CEI)</i>	293
• <b>Prof. Youri Borko</b> , Russian Academy of Sciences, Russia	
<i>Russia and the EU in the 21st century: Four possible scenarios of relations</i>	297
• <b>Ms Antoaneta Dimitrova</b> , University of Limerick, Ireland	
<i>The role of the EU in the process of democratic transition and consolidation in Central and Eastern Europe</i>	315
• <b>Prof. Tibor Palánkai</b> , Budapest University, Hungary	
<i>From Europe Agreements to membership: What criteria should be met and the prospects of meeting them</i>	339
<b>Working Group VII — The EU and the Mediterranean countries</b>	
<i>Groupe de travail VII — L'UE et les pays du bassin méditerranéen</i>	361
• <b>Dr Annette Jünemann</b> , University of Kassel, Germany	
<i>Europe's interrelations with North Africa in the new framework of Euro-Mediterranean partnership — A provisional assessment of the 'Barcelona concept'</i>	365
• <b>Prof. Halûk Kabaaliođlu</b> , Marmara University, Turkey	
<i>Completion of the customs union and the accession of Turkey to the European Union</i>	385
• <b>Prof. Alfred Tovias</b> , The Hebrew University, Israel	
<i>Future trade arrangements between Israel and its Arab neighbours: Available options</i>	429
<b>Working Group VIII — The EU and North America</b>	
<i>Groupe de travail VIII — L'UE et l'Amérique du Nord</i>	447
• <b>Prof. Marie-Françoise Labouz</b> , université de Versailles - Saint-Quentin, France	
<i>� propos des lois am�ricaines Helms-Burton et d'Amato-Kennedy</i>	453
• <b>Prof. Kalypso Nicolaidis, Dr Jo�lle Schmitz</b> , Harvard University, USA	
<i>Exploring a new paradigm for trade diplomacy: The US-EU mutual recognition agreements</i>	473
<b>Working Group IX — The EU and Asia — APEC</b>	
<i>Groupe de travail IX — L'UE et l'Asie</i>	503
• <b>Prof. Jacques Bourrinet</b> , université d'Aix-Marseille III, France	
<i>Les relations commerciales euro-japonaises � la croisée des chemins</i>	507
• <b>Prof. Bingran Dai</b> , Fudan University, China	
<i>Sino-European political and economic relations in the post-cold war era</i>	523
• <b>Prof. Soko Tanaka</b> , Tohoku University, Japan	
<i>EU-Asia and Japan-Asia relations — The East Asian economic growth and the role of Japan and the European Union</i>	531
<b>Working Group X — The EU and Latin America</b>	
<i>Groupe de travail X — L'UE et l'Amérique latine</i>	555
• <b>Prof. Allan R. Brewer-Carias</b> , université centrale du Venezuela, Venezuela	
<i>Le droit communautaire: une expérience pour le processus d'intégration andine</i>	559

• <b>Prof. Catherine Flaesch-Mougin, prof. Joël Lebullenger</b> , université de Rennes I, France <i>Les relations contractuelles de l'Union européenne avec les pays et groupements latino-américains</i>	581
• <b>Prof. Martha Lucia Olivar Jimenez</b> , université fédérale du Rio Grande do Sul, Brésil <i>La compréhension du concept du droit communautaire en vue d'une véritable intégration dans le Cône sud</i>	629
<b>Working Group XI — The EU and Africa</b> <i>Groupe de travail XI — L'UE et l'Afrique</i>	663
• <b>Dr Olufemi A. Babarinde</b> , Thunderbird, American Graduate School of International Management, USA <i>Analysing the proposed African Economic Community: Lessons from the experience of the European Union</i>	667
• <b>Dr Gerrit Faber, Dr Hein Roelfsema</b> , University of Utrecht, The Netherlands <i>Economic development and the Lomé Convention</i>	693
• <b>Prof. Oscar Garavello</b> , Milan State University, Italy <i>Foreign resource flows and the financial adjustment process: The sub-Saharan African experience</i>	711
• <b>Prof. Filiga Michel Sawadago</b> , université de Ouagadougou, Burkina Faso <i>L'Union européenne et l'UEMOA</i>	735
<b>5. CONFERENCE PROGRAMME/PROGRAMME DE LA CONFÉRENCE</b>	749
<b>6. LIST OF PARTICIPANTS/LISTE DES PARTICIPANTS</b>	761

THIRD ECSA-WORLD CONFERENCE  
TROISIÈME CONFÉRENCE ECSA-WORLD

# THE EUROPEAN UNION IN A CHANGING WORLD

## L'UNION EUROPÉENNE DANS UN MONDE EN TRANSFORMATION

**BRUXELLES**  
**19-20 SEPTEMBRE 1996**

A SELECTION OF CONFERENCE PAPERS

UNE SÉLECTION DES RAPPORTS DE LA CONFÉRENCE



EUROPEAN COMMISSION  
COMMISSION EUROPÉENNE