

# Politique extérieure et de sécurité: Une priorité pour le prochain millénaire

Dusan SIDJANSKI

## I - Introduction

La paix et la sécurité sont les préoccupations principales 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 permettent de peser de tout son poids, lorsque c'est nécessaire, sur la scène internationale". 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>2</sup>

## II - 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 fédératives<sup>3</sup>. L'exemple de la naissance de la Confédération helvétique 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 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 poussent 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'oeuvre pionnière de Karl W. Deutsch<sup>4</sup>. D'autant plus qu'un des concepts qui sont à sa base, 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'oeuvre 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 approche néo-fonctionnaliste, 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>5</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>6</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 Etats, 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>7</sup>.

Les nombreux travaux d'historiens de l'intégration européenne jettent un éclairage précieux sur les origines de la Communauté<sup>8</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 dans l'Europe d'après-guerre, un groupe d'historiens a insisté sur le rôle des Etats-Unis, le duopole Etats-Unis et URSS, 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 politico-économiques ainsi que l'attitude ambivalente de Washington à l'égard de l'intégration. Ainsi selon les approches et les périodes, le rôle 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. A 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.

### III - 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 national-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.

A 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 Etats 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 Etats-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 Lybie, 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, 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 des traitements adéquats.

#### **IV - 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 est 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 de 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 Etat 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'Etat 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 des 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>9</sup>. Afin que l'opinion publique européenne soit libérée du stéréotype qui dépeint l'Union européenne comme un futur Etat centralisé ou super-Etat, 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>10</sup>.

#### **V - 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 titres 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 de l'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;

- 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 Etats-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 Etats européens, sont autant de facteurs qui créent des situations déstabilisantes en Europe (embargos contre Cuba, la Lybie 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 est flagrant: remèdes économiques en porte-à-faux face aux nationalismes virulents, et luttes 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 Etats 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 oeuvre 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 responsabilité 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.

A 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 au 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, 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 Etats-Unis imposant l'Accord de Dayton aux parties en conflit, à l'Union européenne et à la Russie.

### **3. Quelques suggestions pour le prochain millénaire**

Le manque d'analyse des situations et des conflits potentiels ainsi que l'absence de prévision au 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 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 coeur 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 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, pour autant qu'il se dote d'une capacité décisionnelle permettant de définir des procédures d'adoption et les orientations des directives politiques, selon le modèle suivant: unanimité avec possibilité d'abstention, majorité qualifiée avec la majorité des gouvernements prêts à s'engager, la participation active d'un certain nombre de grands Etats membres. En outre le Conseil européen devrait pouvoir compter sur un Président et une Présidence d'une durée de deux 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 oeuvre 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 similaire 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 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 de l'Angleterre notamment à propos de la reconnaissance des Républiques yougoslaves ou des interventions militaires). D'où à l'avenir le rôle important du Collège 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 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 actions plus cohérentes et partant plus efficaces.

## VI - 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 Etats 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 Etats membres, tout en associant à des degrés divers les ressortissants de tous les Etats 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 Etats 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 des ministres et le Conseil des Etats. Ce dernier pourrait être composé pour moitié de ministres désignés par les Etats 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 des 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. A leur tour, le Conseil des Etats et le Parlement européen auront la faculté, comme prévu par le traité de Maastricht, de formuler des avis sur la PESC. A 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 de moyen à la mesure des défis actuels et futurs.

<sup>1</sup> *Les citoyens européens et la CIG*, Europinion, Commission européenne, DGX, Turin, le 29 mars 1966, Fig. 4.

<sup>2</sup> *Europinion*, *op. cit.*, Fig. 7 et 8.

<sup>3</sup> Sidjanski, Dusan (1956). *Fédéralisme amphyonique*. Lausanne: F. Rouge et Cie, p.2 et Sidjanski, Dusan (1963). *Dimensions européennes de la science politique*. Paris: LGDJ, pp. 119-122.

<sup>4</sup> Deutsch, K. W. et al. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton University Press. Il s'agit d'un ouvrage fondamental offrant le cadre théorique pour l'analyse des processus d'intégration et de désintégration.

<sup>5</sup> "Three Neo-Functionalist Hypotheses about International Integration" in *International Organization*, 1969.

<sup>6</sup> Soldatos, P., (1989). *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*. Bruxelles: Bruylant, pp. 75 à 79.

<sup>7</sup> Soldatos, P., *op.cit.*, p. 78.

<sup>8</sup> Laurent, P.-H., "Reappraising the Origines of European Integration" in H. J. Michelmann & P. Soldatos, Ed., (1994). *European Integration. Theories and Approaches*, University Press of America, pp. 99 et ss.

<sup>9</sup> Voir mon livre *L'Avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, PUF, (Coll. IUEE), 1993, pp. 255 et ss.

<sup>10</sup> Conférence de presse du 17 mai 1996 à l'occasion de sa visite en Grande-Bretagne.

# TABLE DES MATIERES

## Introduction

La sécurité européenne sous le signe de la coopération, par Frédéric Esposito et René Schwok.....	7
--	---

## Section I

### Une nouvelle conceptualisation de la sécurité

La situation de la sécurité en Europe, par Philippe Braillard .....	21
Vues nouvelles sur la sécurité en Europe, par Pierre Joxe.....	26

## Section II

### Les relations entre l'OTAN, l'UE et l'UEO

NATO: Present and Future Challenges, par Sergio Balanzino.....	35
La future architecture de la sécurité en Europe, par Armin Ritz....	40
The European Union and The European Security, par Vascos Ramos.....	46
The Future of Britain and Europe par David Clark MP.....	49
WEU and NATO: What Kind of Relationship in the Light of the European Union's Enlargement, par Horst Holthoff .....	60
The European Security and Defence Identity: Work-in-Progress or Illusion ? par Stephane Stathatos .....	66
Les perspectives de l'Union européenne en matière de sécurité, par Giancarlo Chevallard .....	72

Politique extérieure et de sécurité: une priorité pour le prochain millénaire, par Dusan Sidjanski.....	77
---	----

### **Section III**

#### **L'élargissement de l'OTAN aux pays de l'Est**

NATO Enlargement: The Challenge Ahead, par Stephen Larrabee.....	91
Security and Stability in Central Europe, par Andrzej Ananicz.....	102
The Russian Federation and Europe Towards a New Security Relation, par Anatoly Utkin.....	111
Russia Between Domestic Consolidation and International Engagement, par Andrei Kozyrev.....	118

### **Section IV**

#### **La dimension méditerranéenne de la sécurité**

La sécurité en Europe dans une perspective méditerranéenne, par José Barroso.....	121
Euro-Mediterranean Security Cooperation: Towards an Effective Mediterranean Stability Pact? par Fred Tanner.....	126
<i>Présentation des conférenciers.....</i>	137
<i>Remerciements.....</i>	139

Institut européen de l'Université de Genève  
sous la direction de Frédéric Esposito et René Schwok  
Textes en anglais et français

**EURYOPA**  
COLLECTION

# **LA SECURITE EN EUROPE: VERS UNE FLEXIBILITE INTERINSTITUTIONNELLE?**

**Actes du colloque Latsis 1996**



Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève