

Chronologie d'une équivoque : les "Sommets" et l'Europe politique

par Nicole LOEB.

Chercheur à l'Université Libre de Bruxelles.

★

Depuis l'échec du projet de Communauté européenne de défense en 1954 et la relance de 1956, les mêmes divergences profondes n'ont cessé de ressurgir chaque fois qu'a été levé le voile jeté sur la vieille querelle de la supranationalité.

Il nous a paru intéressant de retracer, à travers les efforts de « relance politique » de l'Europe au cours des dernières années, la double équivoque qui a pesé sur ces tentatives : celle, fondamentale, touchant les buts poursuivis ; et la confusion due à l'utilisation du mot « politique » pour désigner d'une part la nature même d'un processus de prise de décision, d'autre part les domaines spécifiques de la politique étrangère et de la défense. Il ne s'agit pas d'une simple confusion sémantique. Il s'agit du fond du problème qui depuis quinze ans — qu'il s'agisse des projets d'« union politique » (plan Fouchet, 1961), des « progrès à réaliser dans le domaine de l'unification politique » (La Haye, 1969); de l'« Union européenne » (Paris, 1972), de l'« identité européenne » (Copenhague, 1973) — incite les Européens même les plus avertis à se demander, comme en septembre dernier M. Berkhouwer, président du Parlement européen : « Où va-t-on, en avant ou en arrière ? ».

La signification à accorder aux consultations intergouvernementales et aux réunions au sommet est, depuis 1959, au cœur de ce problème.

Dans les deux Communautés nées des traités de Rome, les Européens convaincus ont voulu voir une étape devant engendrer l'intégration complète des pays membres sur un modèle fédéral. La première phrase du préambule du Traité instituant la CEE n'affirme-t-elle pas que les signataires sont « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » ? Très rapidement s'est reposé le problème du prolongement « politique » du fonction-

nement des institutions créées en 1957, avec ses deux aspects : démocratisation de ces institutions par la création d'un contrôle parlementaire véritable et primauté du « communautaire » sur le « national » ; extension du processus d'intégration — pour les uns — ou de coopération — pour d'autres — aux domaines de la politique étrangère et de la défense.

Le retour au pouvoir du général de Gaulle, le 1^{er} juin 1958, coïncide à peu près avec la mise en place des institutions de la CEE et de l'Euratom : comme l'a souligné J.B. Duroselle, il sera un « alibi » commode pour tous ceux qui préfèrent ne pas voir soustraire à l'Etat national la défense d'intérêts politiques ou économiques. A l'idée d'une Europe communautaire se consolidant à partir des institutions existantes, le général de Gaulle oppose une Europe des patries fondée sur la coopération intergouvernementale. Notons que l'une et l'autre auront nom « union politique »...

Le plan Wigny et les premières consultations régulières des ministres des Affaires étrangères.

Dans le courant de 1959, le succès rencontré par les nouvelles institutions et l'attachement montré par la France au Marché commun font penser que le moment est venu de proposer une relance du processus d'intégration européenne.

Le ministre belge des Affaires étrangères, Pierre Wigny, prend l'initiative de présenter un plan au Conseil de Ministres des 13 et 14 octobre 1959. Le ministre a élaboré et remanié son projet après des entretiens avec le général de Gaulle, avec Jean Monnet, avec ses homologues des autres pays de la Communauté ; dans la meilleure tradition de notre politique européenne, c'est un plan « possibiliste », n'exigeant aucune révision des traités. En matière institutionnelle, il propose l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel et une coordination de l'activité des trois « exécutifs ». Au chapitre du « développement politique », il ne retient pas la formule d'un organe permanent, qui aurait les faveurs du gouvernement français et, semble-t-il, italien ; officiellement, ce secrétariat aurait été écarté pour éviter toute atteinte à la cohésion de l'OTAN ; officieusement, on voudrait éviter que la France n'utilise un tel organe pour se constituer porte-parole politique des Six. Le plan Wigny propose une confrontation régulière des politiques étrangères des six pays.

L'opportunité de telles consultations périodiques est unanimement reconnue. Le mois suivant, les six ministres des Affaires étrangères réunis à Strasbourg conviennent d'avoir entre eux des consultations régulières trimestrielles sur la politique internationale. Ces consultations porteront

à la fois sur les prolongements politiques de l'activité des Communautés européennes et sur les autres problèmes internationaux. Des réunions de hauts fonctionnaires ou d'ambassadeurs pourront préparer les réunions. Les consultations seront conduites sans préjudice des consultations qui ont lieu dans le cadre de l'OTAN ou de l'UEO. Les Commissions des trois Communautés seront informées dans le cadre de leur compétence et pourront être invitées à assister aux consultations.

Le flou artistique qui entoure cette décision dissimule mal les divergences de conceptions qui ne cesseront plus d'entraver les tentatives de prolonger, sur le plan politique, l'intégration européenne.

Entre janvier 1960 et mai 1961, six réunions trimestrielles auront lieu : réunions restreintes, préparées par les secrétaires généraux aux Affaires étrangères, ne donnant lieu à aucun communiqué. Du point de vue belge, il semble que cette formule réserve une première déception lorsque, mise au banc d'accusation au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale des Nations Unies au sujet de la crise congolaise, la Belgique ne verra pas, malgré ses appels, la solidarité européenne dépasser le stade des expressions de sympathie — sauf de la part de la France dont le représentant à l'ONU prend position nettement en faveur de la Belgique.

Pendant l'année 1960, il apparaît que le gouvernement français forme d'autres projets, remettant en question d'une part le rôle de l'Europe et sa place dans le monde, d'autre part la nature des institutions d'une union européenne.

Au cours d'une série de consultations bilatérales ouverte par la rencontre de Gaulle-Adenauer à Rambouillet les 29 et 30 juillet 1960, de Gaulle s'efforce de rassurer des partenaires très attachés au système mis en place par les traités de Rome. Il semble se dégager un accord sur la nécessité de poursuivre l'intégration sur la base des Traités, en développant en complément une coopération « politique ». La conférence de presse du général de Gaulle du 5 septembre 1960 laisse peu de doute sur l'opposition radicale entre sa conception de l'Europe et celle des fédéralistes : les organismes extra- ou supranationaux ne peuvent avoir de valeur que technique, l'autorité et l'efficacité politique appartient aux Etats qui ne peuvent s'en dessaisir : la coopération est la seule voie possible pour la décision touchant des problèmes communs.

Pendant les partenaires de la France ne disposent d'aucun contre-projet concret et voient dans les projets français une possibilité de progresser. Ils acceptent donc l'organisation d'une conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement : ce sera le *premier sommet européen*, qui aura lieu à Paris les 10 et 11 février 1961.

Ainsi ce premier sommet présente l'ambiguïté fondamentale de tous ceux qui suivront : il procède de l'espoir de donner à la construction européenne une nouvelle impulsion en même temps qu'il s'inspire des relations inter-étatiques du type diplomatique le plus classique ; il repose sur une notion de « progrès » qui pour les uns signifie extension du domaine de la coopération, pour d'autres intégration plus réelle par abandons de souveraineté.

Les premiers « Sommets ».

Au cours de la réunion de Paris, la délégation néerlandaise s'oppose aux propositions françaises (institutionnalisation des réunions de chefs d'Etat ou de gouvernement et de ministres des Affaires étrangères, création d'un organisme permanent). Il semble que ce soit la délégation belge qui ait permis de rallier tout le monde au texte du communiqué, par un de ces compromis grâce auxquels la rupture est évitée mais l'équilibre reste entière. En effet, la seule décision sera de « charger une commission composée de représentants des six gouvernements de présenter à la prochaine session des propositions concrètes concernant les réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement et des ministres des affaires étrangères, ainsi que toute autre réunion qui paraîtrait souhaitable. Cette commission étudiera aussi les autres problèmes concernant la coopération européenne, notamment ceux qui sont en rapport avec le développement des Communautés. Il a été décidé de tenir la deuxième réunion le 19 mai 1961 à Bonn » (elle aura lieu en juillet). C'est l'inclusion du passage relatif au développement des Communautés qui a permis le ralliement néerlandais, les commentateurs y voyant l'assurance d'un parallélisme entre coopération politique et intégration économique.

Pour mince qu'il puisse paraître, le résultat de ce premier sommet constitue une étape importante : les travaux qui en sont issus renoncent au cadre communautaire pour retourner à l'intergouvernemental. F. Dehousse soulignera à l'Assemblée Parlementaire Européenne ce qu'il estime être une grave erreur de procédure : les représentants permanents auraient pu se voir confier la tâche d'élaborer des propositions. Rappelons qu'en 1952 c'est à l'Assemblée parlementaire que les rédacteurs du traité CED avaient confié l'élaboration d'un projet de communauté politique. Cette différence de procédure marque bien la modification du climat politique européen.

La commission se réunit sous la présidence de l'ambassadeur Chr. Fouchet ; la base de discussion est un document de travail établi par la

délégation française. Le représentant belge est M. Champenois, dont l'ambassadeur Fouchet écrira plus tard (1) : « La délégation belge, en ces premiers mois, se montra beaucoup plus coopérante (2), et son président, le regretté M. Champenois, fut plus d'une fois fort embarrassé entre son voisin néerlandais et ses autres collègues ». Il semble que les travaux aient été freinés par la réserve des pays du Benelux, qui s'efforcent en vain de définir une position commune. Le développement des Communautés (essentiellement, la fusion des exécutifs et l'élection du Parlement au suffrage universel) est pour les Hollandais la contre-partie indispensable à l'acceptation d'une coopération politique ; cependant que selon P.-H. Spaak ce développement est de la compétence des institutions créées par les traités et ne doit pas être discuté par une commission intergouvernementale (c'est pourtant son prédécesseur aux Affaires étrangères, M. Wigny, qui serait à l'origine de l'inclusion de ce problème dans les tâches de la commission). De grosses difficultés proviennent du fait que la France propose d'inclure les problèmes de défense dans la coopération politique projetée, à l'encontre de la fidélité atlantique de ses partenaires.

Le rapport soumis par la commission au *deuxième Sommet* (Bonn, 18 juillet 1961) fait état des divergences entre délégations, qui ont cependant toutes marqué leur accord au principe de réunions périodiques au sommet. La conférence intergouvernementale se voit aussi adresser une résolution de l'Assemblée parlementaire européenne, précisant qu'un renforcement de la coopération serait un progrès dans l'intégration à condition que restent intacts le fonctionnement et les compétences des institutions communautaires.

On voit donc prendre forme et se cristalliser autour de ce deuxième sommet les divergences qui entourent encore, à l'heure actuelle, la préparation de celui qu'on nous annonce pour fin 1974*. Le résultat sera la décision de principe d'organiser la coopération afin « de donner forme à la volonté d'union politique, déjà implicite dans les traités » ; celle de tenir des réunions régulières, de poursuivre une collaboration active entre ministres des Affaires étrangères, et « de charger leur commission de leur présenter des propositions sur les moyens qui permettraient de donner aussitôt que possible un caractère statutaire à l'union de leurs peuples ».

Ce sera la « commission Fouchet », qui se met au travail en septembre 1961.

(1) *Le Figaro* du 6 mars 1959. Comment échoua en 1962 le premier projet d'union politique européenne, par Chr. Fouchet.

(2) Que la délégation néerlandaise.

* Le présent article a été rédigé en novembre 1974.

Le plan Fouchet et l'échec des négociations sur l'union politique.

Dans une interview récente (3), M. Couve de Murville affirme que les Français, accusés par certains d'avoir saboté l'Europe, en ont été au contraire les artisans actifs : « ... dans le domaine politique, eux seuls, depuis quinze ans, ont fait des propositions ».

En effet, le « premier plan Fouchet », qui est présenté à la commission sous forme d'un projet de traité, s'impose à la discussion — les autres délégations ne soumettant que des documents exposant des vues générales sur les suites à donner à la déclaration de Bonn.

On sait les objections rencontrées par ce projet d'« Union des Etats », objections portant essentiellement sur son manque de supranationalité et sur l'insertion d'une politique commune de défense parmi les buts de l'Union. En outre, la demande d'adhésion faite au mois d'août 1961 par la Grande-Bretagne permet à la délégation hollandaise, suivie en novembre par les Belges, d'enfermer le problème de l'union politique dans une alternative qui, plus que jamais, laisse planer l'équivoque sur la nature des objectifs : c'est l'exigence soit d'une organisation supranationale, soit d'une participation de la Grande-Bretagne si l'on envisage une « Europe des patries ».

Le climat se détériore, la méfiance s'installe. La France est soupçonnée de volonté hégémonique ; quant à l'attachement supranational des pays du Benelux, ne sert-il pas de paravent à un atlantisme inconditionnel et à des préoccupations mercantiles ?

Une nouvelle rédaction des propositions françaises, marquant un net raidissement, durcit l'opposition, et des contacts bilatéraux entre les trois plus grands pays, dans l'espoir de débloquer la situation, provoquent l'irritation des Belges et des Hollandais. Le 17 avril 1962, les ministres des Affaires étrangères se séparent sans décider de nouveau rendez-vous et sans confier de nouvelle tâche à la commission. La décision du deuxième Sommet restera sans suite, car si la « volonté d'union politique » a pu rallier l'unanimité à Bonn, les significations profondément divergentes de cette volonté commune sont apparues à l'examen de projets précis.

C'est aussi la fin des tentatives de consultations de politique étrangère : les rencontres ministérielles périodiques inaugurées en janvier 1960 ont été interrompues pendant les négociations sur l'union politique ; à l'initiative des Italiens, une réunion aura lieu en octobre 1962, au moment de la crise de Cuba : ce sera la dernière. Ce n'est qu'en novem-

(3) *Le Point*, 7 octobre 1974.

bre 1970 que des consultations de politique étrangère entre les pays membres des communautés reprendront, en application du « rapport Davignon ».

De l'échec du plan Fouchet au Sommet de La Haye.

La rupture des pourparlers sur l'union politique est rapidement suivie de celle, brutale, des négociations avec le Royaume-Uni.

Conscients de l'étendue de leurs désaccords, et soucieux de ne pas compromettre les Communautés, les Six, échaudés, se cantonnent dans un immobilisme prudent. Quelques initiatives — belge, allemande, italienne — restent sans suite en 1964. Inutile d'ailleurs d'aller au-devant de nouvelles difficultés ; le fonctionnement des institutions existantes entretient le climat de tension. En effet, en octobre 1964, l'« ultimatum » du général de Gaulle fait peser sur la Communauté une menace qui ne sera levée que par le résultat du célèbre « marathon agricole » de décembre. Celui-ci contribuera fortement à l'image d'une Europe ne pouvant progresser que de crise en crise, et dans la défense acharnée des intérêts nationaux. Et nous revoici en pleine crise politique en 1965 — il s'agit non pas de politique étrangère ou de créations nouvelles, mais du système décisionnel communautaire. La « crise de la chaise vide » déclenchée par la France le 30 juin 1965 à l'occasion des règlements agricoles cristallisera la divergence entre, d'une part, la conception gaulliste d'un Conseil de ministres fonctionnant sur le modèle diplomatique et jouant un rôle prépondérant, chaque Etat gardant ainsi un droit de regard souverain sur ses intérêts nationaux ; d'autre part, la vision inspirant les propositions faites par la Commission Hallstein, faisant de la Commission l'organe communautaire par excellence, expression de l'intérêt commun, et du Conseil un organe fédéral représentant la Communauté et non pas simplement les intérêts nationaux. C'est à cette époque (conférence de presse du 9 septembre 1965) que le général de Gaulle fustige la notion d'une fédération européenne qui « serait régie par un aréopage technocrate apatriote irresponsable ».

Lors de la conférence de « retrouvailles » des six ministres des Affaires étrangères en janvier 1966, la crise est résolue par un constat de désaccord tempéré d'un *modus vivendi* au sujet du vote majoritaire au sein du Conseil de ministres (dont la France refuse d'accepter l'entrée en vigueur, prévue pour le 1^{er} janvier 1966). Les cinq partenaires de la France ne renoncent pas au principe de l'évolution vers la décision majoritaire prévue par le traité, mais acceptent en fait un arrêt de cette évolution. Ce qu'on a appelé le « compromis de Luxembourg »

marque donc un très net coup de barre vers l'intergouvernemental, ce d'autant plus qu'il prévoit que la Commission (qui sera une Commission unique des trois Communautés dès la mise en application du traité de fusion du 8 avril 1965) sera tenue à une coopération étroite avec les gouvernements et que son budget sera contrôlé par eux.

Une fois de plus, la crise de 1965 a montré que toute tentative de brusquer un mouvement dans le sens de la supranationalité est voué à l'échec aussi longtemps qu'un consensus politique réel n'existe pas.

Quant aux politiques étrangères, le retrait de la France de l'organisation militaire de l'OTAN en 1966 et la position qu'elle adopte lors du conflit du Proche-Orient en 1967 accuse les divergences latentes sans ouvrir de perspectives de rapprochement.

Dix ans après la signature des traités de Rome, leurs prolongements « politiques » se trouvent bloqués, qu'il s'agisse de la politisation de l'activité communautaire, de la coopération en politique étrangère ou de l'élargissement (la nouvelle demande britannique, introduite en mai 1967, se voit opposer le veto français).

Cependant pour célébrer cet anniversaire, un *troisième Sommet* des chefs d'Etat ou de gouvernement a lieu à Rome les 29 et 30 mai 1967. Le climat qui l'entoure est suggéré par les titres des éditoriaux de l'agence Europe consacrés à l'événement : « Une célébration qui ne doit pas devenir un enterrement » ; « Un nouveau départ ou la reprise d'un dialogue de sourds ? ».

La conférence décide de fixer au 1^{er} juillet 1967 la fusion des institutions des trois Communautés. Les Six confirment « l'engagement d'accomplir les efforts nécessaires pour atteindre les objectifs définis dans les traités de Rome ». Ce n'est donc pas l'enterrement. Ce n'est pas non plus le déblocage, comme en témoigne la merveilleuse « décision » par laquelle « les Etats participant à la conférence sont convenus d'étudier les possibilités de resserrer graduellement leurs liens de nature politique par les méthodes et les procédures suggérées par les expériences et par les circonstances. Les ministres des Affaires étrangères ont été chargés de continuer l'examen de ce problème ».

En janvier 1968, le « memorandum Benelux » soumis aux partenaires de la Communauté, à la Commission européenne et aux pays candidats à l'adhésion, tente de remédier à l'impossibilité d'arriver à une décision concernant l'ouverture de négociations avec ces derniers, en préconisant la mise en place d'une procédure de consultation entre la Communauté et les Etats membres d'une part, les Etats candidats d'autre part. Dans le domaine politique, ils décident de renforcer leur coopération et de se consulter avant toute décision ou prise de position sur les questions d'intérêt commun et les questions importantes de poli-

tique étrangère, et invitent les autres Etats européens à s'associer à cette expérience.

Dans la foulée de cette initiative, le « plan Harmel » est présenté par le ministre belge lors de l'ouverture du Conseil de l'UEO à Rome. Il est basé sur les positions générales de la Belgique en matière européenne, telles qu'elles seront définies par le ministre au Sénat en janvier 1969 :

« 1. L'Europe occidentale doit associer ses politiques non seulement économiques mais ses prolongements sociaux, technologiques, monétaires ; elle doit associer ses politiques extérieures : les politiques dites étrangères et la défense.

» 2. Le Traité de Rome demeure pour nous le noyau solide de l'Europe, autour et dans le prolongement duquel doivent s'édifier progressivement d'autres politiques que celle de l'économie.

» 3. Il n'y aura pas d'Europe occidentale achevée, sans la présence, la solidarité et l'amitié mutuelle de ses plus grands pays : la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la République fédérale.

» 4. Il y a assez d'institutions européennes ; il n'y a pas lieu d'en ajouter mais, au contraire, de vivifier celles qui existent.

» 5. Dans les situations difficiles que traverse l'Europe, nous refusons un faux dilemme : l'impossibilité temporaire d'élargir les communautés ne justifierait pas l'arrêt du parachèvement des communautés.

» Au contraire, nous le répétons depuis trois ans : il faut construire l'Europe partout où elle est possible et donc pousser le développement interne des communautés. »

La Belgique, selon le ministre, serait prête à s'associer immédiatement à un traité créant les Etats-Unis d'Europe ; mais ce n'est pas le cas de tous ses partenaires. Puisque l'accord n'est pas possible sur une conception générale et une vision à long terme, il faut progresser de manière pragmatique. Outre le développement interne des Communautés, le plan Harmel préconise des actions de coopération dans le domaine de la politique étrangère, de la défense, de la technologie, de la monnaie ; ces actions seraient tentées à sept (les Six plus la Grande-Bretagne) dans le cadre de l'UEO, par l'instauration de consultations obligatoires sur des sujets précis.

En déclenchant au sein de l'UEO une crise à l'occasion de la non-application de la règle de l'unanimité à l'établissement de l'ordre du jour (le Conseil a été convoqué par la Grande-Bretagne pour examiner

la situation au Moyen-Orient), la France évitera que des négociations relatives à l'adhésion de la Grande-Bretagne soient amorcées par ce biais.

Ainsi, au moment où le général de Gaulle quitte le pouvoir en 1969, les désaccords mis en évidence lors de la négociation Fouchet se sont creusés. Ces désaccords empêchent la construction européenne de se développer par son dynamisme interne et interdisent tout progrès d'ordre politique. L'interdépendance des divers problèmes en suspens au sein des Communautés — obstacles sur la voie de l'union économique prévue au traité — et la nécessité de mettre fin à l'immobilisme lié à l'incertitude quant au sort des candidatures, rendent indispensable une nouvelle impulsion politique : c'est dans la réunion d'un nouveau Sommet qu'on la cherchera.

Le Sommet de La Haye.

Le départ du général de Gaulle va-t-il, comme certains le pensent, marquer un tournant pour l'Europe ? Elu le 15 juin 1969, dès le mois suivant, le Président Pompidou propose officiellement une nouvelle rencontre au sommet. Ce quatrième sommet aura lieu à La Haye, les 1 et 2 décembre 1969.

Le gouvernement français a défini sa politique européenne par les trois formules « achèvement, approfondissement, élargissement » — ce dernier, peut-être, un jour. La conférence — qualifiée par S. Mansholt de « pure mesure de détresse » — s'ouvre dans un climat de grand scepticisme : les Six ont-ils dépassé l'époque des grandes controverses et sont-ils en mesure, pour débloquer la construction européenne à la veille de l'ouverture de la phase définitive du Marché commun (4), d'arriver à un compromis ? C'est bien de compromis qu'il s'agit, puisque si la France attache une importance primordiale à l'achèvement (c'est-à-dire au règlement financier de la politique agricole) et, avec la République fédérale, à l'approfondissement (union économique et monétaire), ses partenaires mettront l'accent sur l'élargissement. La grande inconnue est la politique du nouveau gouvernement français : jusqu'à quel point sa bonne volonté européenne détermine-t-elle un changement de politique, et notamment la levée du veto à l'ouverture des négociations d'élargissement ?

Sans être miraculeux, le résultat de la réunion est suffisamment honorable pour que, dans les années qui ont suivi, l'on se réfère avec une certaine nostalgie à l'« esprit de La Haye ». Outre un catalogue d'intentions assez pieuses concernant la coopération technologique, Euratom,

(4) Fixée par le traité au 1^{er} janvier 1970.

l'Université européenne et la réforme du Fonds social, le communiqué en 16 points diffusé à l'issue des travaux réaffirme les finalités politiques de la Communauté et fait état de quatre décisions :

- Les règlements financiers de la politique agricole seront arrêtés pour la fin de l'année 1969 et permettront ainsi le passage au stade définitif de la Communauté. Le principe des ressources propres de la Communauté et celui du renforcement des pouvoirs du Parlement européen, qui avaient été le nœud de la crise de 1965, sont acceptés par la France.
- Au cours de l'année 1970, sera élaboré un plan par étapes en vue de la création d'une union économique et monétaire.
- Les six gouvernements sont d'accord pour l'ouverture des négociations avec les 4 pays candidats après l'établissement d'une position commune des Six ; selon la déclaration interprétative, les négociations pourront commencer avant le 30 juin 1970.
- Des propositions seront faites par les ministres des Affaires étrangères avant le 31 juillet 1970 sur la meilleure manière de réaliser des progrès en matière d'unification politique.

Le temps des suspicions n'est pas dépassé : la France ayant enfin levé son veto aux négociations d'adhésion, certains la soupçonnent de se résigner à l'élargissement en misant sur l'affaiblissement institutionnel qu'il entraînera pour la Communauté.

Cependant la Conférence de La Haye a un grand retentissement, dans la presse sinon dans l'opinion : pour la première fois depuis 1962, les Six se retrouvent d'accord sur des points essentiels, dont le plus attendu est l'élargissement.

Les consultations de politique étrangère.

Chargés en vertu du point 15 du communiqué de La Haye « d'étudier la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique », les ministres confient à un comité groupant les directeurs des affaires politiques de leurs départements, la tâche d'élaborer des propositions. Ce comité, présidé par le belge Davignon, présente son rapport aux ministres le 20 juillet 1970 ; il est adopté définitivement lors de la réunion des ministres à Luxembourg le 27 octobre 1970.

Le « rapport Davignon » fonde ses propositions sur une triple constatation :

1° l'opportunité de « donner forme à la volonté d'union politique, qui n'a cessé de soutenir les progrès de la Communauté » ;

2° la nécessité de voir des développements dans l'ordre proprement politique correspondre à la mise en œuvre des politiques communes ;

3° les responsabilités et le rôle grandissant de l'Europe dans le monde.

Les propositions se limitent à une amorce de coopération en matière de politique étrangère, dont les objectifs sont :

- « assurer par une information et des consultations régulières une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de politique internationale ;
- renforcer leur solidarité en favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et, lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable, des actions communes. »

Ainsi l'accord semble s'être fait sur le plus petit commun dénominateur : concertation qui n'est ni obligatoire ni préalable, et ne s'étend pas aux problèmes de défense.

Les moyens de cette coopération seront des réunions, au moins tous les six mois, des ministres des Affaires étrangères (la réunion peut se tenir, si les circonstances l'exigent, au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement) ; en outre, un Comité politique composé des directeurs des affaires politiques se réunira au moins 4 fois par an, et « les gouvernements se consulteront sur toutes les questions importantes de politique étrangère ». La Commission des Communautés sera invitée à donner son avis « dans le cas où les travaux des ministres entraîneraient des effets sur les activités des Communautés européennes ». Un colloque semestriel et informel réunira les ministres et les membres de la Commission politique de l'Assemblée parlementaire européenne.

La troisième partie du rapport ouvre des perspectives meilleures en stipulant que « les Ministres se proposent de poursuivre leurs travaux sur la meilleure manière de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique et de présenter un deuxième rapport » (au plus tard deux ans après la mise en œuvre de la consultation en matière de politique étrangère). Une quatrième partie organise l'association des pays candidats à la concertation prévue.

La procédure de consultation ainsi instaurée représente un très net retour à l'intergouvernemental, tant par l'absence de toute institution commune que par la ténuité de la participation prévue pour les institutions communautaires existantes, et aussi par le fait qu'aucun rôle

n'est prévu pour ces dernières dans l'étude des progrès ultérieurs à réaliser.

Les sommets de Paris et de Copenhague.

Le traité d'adhésion des quatre pays candidats est signé le 22 janvier 1972 et dès le mois d'août 1971, le président Pompidou lance l'idée d'un Sommet de la Communauté élargie : ce sera le Sommet de Paris (19-20 octobre 1972).

On dira du sommet de Paris qu'il a été « préparé dans l'inquiétude, réuni dans l'incertitude, conclu dans la dispute » (5). On sait que les positions en matière institutionnelle restent inconciliables, et les Beneluxiens n'ont guère d'espoir d'obtenir grand'chose en matière de renforcement des institutions communautaires — ils y tiennent beaucoup cependant, y voyant un rempart contre des déséquilibres dus à des politiques trop « personnelles » des plus grands Etats ou à des liens privilégiés entre certains de ces derniers. On ne parlera plus à Paris du secrétariat politique, dont le principe aurait pu rallier les suffrages mais dont la volonté française de voir fixer le siège à Paris, c'est-à-dire ostensiblement extérieur aux institutions existantes, a fait un sujet de discorde pendant de longs mois. Dans son discours à la conférence au sommet, le Premier Ministre Eyskens rappellera en ces termes le point de vue de la Belgique : « ... toutes les politiques qui s'articulent sur la réalisation de l'union économique, monétaire et de progrès social seront traitées suivant (les) règles communautaires. Il s'agit de la politique régionale, industrielle, technologique et scientifique, sociale et de l'environnement humain...

... « Cependant, quelle que soit l'importance de cette décision, elle ne nous satisfait pas complètement, car elle ne répond pas entièrement aux objectifs politiques que nous nous sommes fixés et qui jusqu'à présent ne sont inscrits que dans les préambules des traités et dans les déclarations que nous avons faites au cours de précédentes Conférences au Sommet.

« Les différentes actions communautaires dont nous venons de décider la réalisation postulent des engagements dans le domaine politique. *La réalisation des objectifs de la Communauté et la mise en place d'une union politique sont indissociables* » (6)...

... « S'il ne convient pas maintenant de préciser le contenu de l'union, je souhaiterais cependant indiquer très clairement, ce que, à nos yeux,

(5) *Le Monde*, 29-30 octobre 1972.

(6) C'est nous qui soulignons.

elle n'est pas... *Il ne peut être question de créer un centre de décisions parallèle* » (6).

Le résultat du Sommet de Paris sera : la confirmation des délais concernant l'union économique et monétaire, et la création d'un Fonds européen de coopération monétaire ; la fixation d'un programme de travail pour la Communauté en matière de politique régionale, sociale, industrielle, scientifique et technologique, politique de l'environnement, énergie. Sauf pour l'énergie, des échéances sont fixées pour le dépôt des rapports dont l'élaboration est confiée aux institutions de la Communauté. En matière de coopération politique, intensification des consultations. Enfin, les chefs d'Etat ou de Gouvernement décident « de transformer avant la fin de l'actuelle décennie et dans le respect absolu des Traités déjà souscrits, l'ensemble des relations des Etats membres en une *Union Européenne* ». Ce paragraphe, dû à l'initiative de la délégation belge, répond à la nécessité d'ouvrir de vastes perspectives sans pouvoir concilier les conceptions sur la supranationalité et les institutions. La nécessité d'ouvrir des perspectives est d'autant mieux ressentie qu'on est au lendemain du referendum norvégien ; tous les discours de Paris ont fait allusion au besoin de rendre attrayante une Europe dont l'opinion, et particulièrement celle des jeunes, se désintéresse ou se détourne. C'est le cas notamment de l'opinion belge, dont les sondages révèlent qu'elle est singulièrement ignorante et apathique pour tout ce qui concerne l'Europe, au-delà d'un consensus très général.

Les événements d'octobre 1973 surviennent alors que l'Europe élargie est en pleine crise institutionnelle, les mécanismes communautaires ne s'étant pas montré capables de donner la suite attendue au programme de travail fixé par le Sommet de Paris, le rapport sur l'« Union européenne » n'étant encore entrepris par aucun organe communautaire, et les réunions de coopération en politique étrangère n'ayant pas abouti à une position commune concernant le Proche-Orient. Cette position commune ne sera atteinte, sous la pression des événements, que le 6 novembre.

Le Sommet de Copenhague, qui avait été proposé à l'origine par le Président Pompidou comme un entretien « au coin du feu » sur quelques grands problèmes, se tient les 14 et 15 décembre dans une atmosphère de crise et sans préparation suffisante. Le « document sur l'identité européenne » et le communiqué final restent au niveau des déclarations de principe — volonté de voir l'Europe parler d'une seule voix, accélération des travaux de définition de l'Union européenne, attachement à l'acquis communautaire. A la suggestion du Président Pompidou, il est décidé de réunir plus fréquemment les chefs d'Etat ou de gouvernement.

Une fois de plus, à l'heure actuelle, les propositions françaises d'institutionnalisation des réunions de chefs de gouvernement repose, dans une conjoncture économique et diplomatique mondiale différente, le problème des fins et des moyens : pour progresser dans la construction européenne, convient-il de « dépolitiser » les institutions communautaires en confiant les tâches essentielles à des mécanismes de coopération ? d'autre part, l'amélioration indispensable du fonctionnement de ces mêmes institutions peut-elle être obtenue sans une impulsion venant des gouvernements ?

L'insertion de réunions des chefs de gouvernement dans le contexte communautaire par la création d'un « Conseil européen » marquerait-elle une étape nouvelle dans le déclin des mécanismes communautaires au profit de la coopération intergouvernementale ou, au contraire, serait-elle la condition d'un renouveau des institutions créées par les traités et de l'inclusion progressive de la politique étrangère dans le processus communautaire ? Il est peu probable qu'une réponse puisse être donnée à ces questions dans un proche avenir : cela suppose une clarification du projet relatif à la structure de l'Europe et à son rôle dans le monde, alors qu'aucune convergence ne se dessine entre les Neuf. Mais l'expérience des quinze dernières années, et tout récemment l'échec reconnu de Copenhague et l'incapacité de donner suite aux décisions prises au Sommet de Paris, ont démontré la nécessité d'un consensus sur des points précis, celle de la définition des moyens destinés à traduire ce consensus en décisions et surtout la vanité de vouloir remplacer ces deux démarches par le camouflage des divergences sous une unanimité de façade autour de déclarations équivoques.

Novembre 1974.

Principales sources utilisées.

- Parlement européen. Commission politique. *Le dossier de l'Union politique*, janvier 1964.
- ARTHAUD Ed. *L'année dans le monde*.
- Agence Europe. Bulletins quotidiens et Documents.
- DUROSELLE J.B. *L'unité politique de l'Europe : espoirs et désillusions*. Rapport présenté à la XXII^e Table Ronde des Problèmes de l'Europe. Paris, 7 et 8 novembre 1969.
- MASLET J.-Cl. *L'Europe politique*. Paris, PUF, 1972.
- DELMAS Cl. *Histoire des projets d'unification politique de l'Europe, 1815-1970*. Heule, Ed. UGA, 1970.
- DE GRAVE J. *Les plans d'unification politique européenne*. ULB, Mémoire de deuxième licence en sciences politiques et diplomatiques.

