

CAIRO REGIONAL CENTRE FOR COMMERCIAL ARBITRATION

CONFERENCE ON "EUROPEAN UNITY AS FROM 1992
AND ITS IMPACT ON ECONOMIC DEVELOPMENT
IN THE ARAB WORLD"

(Cairo, 11-12 January 1992)

LE ROLE DIPLOMATIQUE DE LA C.E.E.

par

ALAIN PLANTEY
Membre de l'Institut
Conseiller d'Etat
Ancien Ambassadeur de France

Ce que l'on appelle l'espace européen ce n'est pas un concept géopolitique clair. Il est formé de solidarités diverses et changeantes, toujours actives et souvent anciennes. L'espace européen militaire ne correspond pas à l'espace européen politique. L'espace scientifique européen, par exemple en matière nucléaire, est un espace différent de l'espace communautaire. Les différentes définitions de l'espace européen compliquent le travail diplomatique et politique. C'est ainsi par exemple qu'il y a une organisation européenne compétente en matière de défense, l'Union de l'Europe Occidentale (U.E.O.) qui n'a pas le même nombre de membres que la Communauté européenne; le Conseil de l'Europe a encore une composition différente, etc.

Dans ce domaine, la Communauté économique européenne représente une création nouvelle, sans précédent juridique ou diplomatique, aboutissant à la constitution d'une puissance économique et commerciale de niveau mondial, dont le produit national total s'élève au niveau de celui des Etats-Unis d'Amérique.

Initialement, la Communauté économique européenne était un accord entre six pays européens du continent, créant une zone de communication préférentielle, avec liberté de circulation des biens et des individus, sans douanes intérieures. Les problèmes douaniers et commerciaux étaient déplacés à la frontière extérieure, la zone commerciale étant unifiée. Les Six sont devenus les Douze, mais le thème diplomatique est le même : entre les douze Etats doivent être abolies toutes les restrictions de la compétition et de la circulation des personnes et des biens, des technologies, des capitaux. Tous ces problèmes se posent entre le groupe des Douze et le monde extérieur. Pour établir cet immense marché unifié impliquant notamment la liberté d'établissement, il a fallu unifier la législation et la réglementation des pays intéressés et organiser le règlement des litiges qui pouvaient apparaître entre ces pays ou leurs ressortissants. Le Traité qui a créé cet espace communautaire a en même temps mis en place des organismes capables de formuler et sanctionner les règles applicables au marché commun et de négocier les accords de commerce et de tarifs avec le monde extérieur, pour le compte des Etats qui constituent la Communauté.

La Communauté est une personne morale de droit international à qui a été attribuée une capacité diplomatique spéciale par le Traité de Rome, dans des domaines importants (politique commerciale; accords d'association ou d'adhésion; relations avec les organisations internationales). Cette capacité a été étendue au fur et à mesure de l'extension des politiques communes. Elle comporte un appareil institutionnel doté d'une capacité diplomatique spécifique, laquelle se situe au niveau de l'ensemble des Communautés. Aucun pays membre de la Communauté n'a abandonné sa souveraineté; chacun a toujours encore son gouvernement, ses assemblées nationales et ses juges. Mais ses pouvoirs nationaux ont perdu la capacité juridique de négocier avec le monde extérieur dans le domaine du commerce et des tarifs, puis peu à peu dans d'autres domaines, en vue d'une harmonisation croissante du droit, des pratiques et des circuits européens. L'élargissement des politiques communes (agriculture, transports) a débouché sur celui des capacités de négociation extérieures. Mais seulement dans des

domaines spécifiques car les Etats qui constituent la Communauté ont gardé leur souveraineté. Ainsi la France peut-elle maintenir la zone-franc avec plusieurs d'Etats d'Afrique, cette zone n'étant pas une entité commerciale, mais une institution financière. Ainsi le Royaume-Uni peut-il avoir une politique à l'égard de la Yougoslavie différente de la politique allemande.

La Communauté économique européenne est un monde nouveau qui se crée lentement. Elle n'a pas de caractère étatique. Elle n'est ni une Fédération ni une Confédération d'Etats. Elle constitue un système spécifique politique, économique, diplomatique, juridique, qui a des pouvoirs très forts mais limités à des attributions précisées à l'origine dans le Traité, puis étendues par accord unanime entre les Etats membres. La permanence étatique subsiste, par exemple en matière de défense : au sein de la Communauté économique européenne, l'Irlande est neutre, c'est-à-dire qu'elle suit une politique militaire opposée à celle du Royaume-Uni qui est lié par une forte alliance aux Etats-Unis d'Amérique. La Communauté a le caractère d'un super-Etat dans le domaine du commerce international, mais non dans celui de l'action diplomatique, ce qui complique beaucoup les problèmes.

Ce système fonctionne dans des conditions très spéciales. La gestion de la Communauté européenne mélange la diplomatie et le gouvernement parce qu'elle fonctionne sur la base de l'accord des gouvernements. Le Conseil des ministres de la Communauté et celui de leurs représentants permanents sont des instances de négociation permanente. Il est bien connu que la fixation des prix agricoles résulte chaque année d'une âpre discussion entre les gouvernements. Ainsi, lorsque la Communauté européenne veut définir une politique commerciale extérieure, la Commission l'élabore mais la décision finale est prise par les Ministres compétents, comme le montrent les négociations du GATT où chaque partenaire cherche son intérêt et où la Commission ne peut négocier que sur la base du mandat que lui donnent les Ministres.

Ce processus de double et successive négociation est difficile à comprendre parce qu'il se situe à plusieurs niveaux. Il faut ajouter qu'il existe très peu de négociations commerciales, purement commerciales, donc exclusivement communautaires. Dès qu'une négociation a un aspect financier [prêt, crédit, aide, etc.], elle met en cause le pouvoir des Etats et exige soit que chaque gouvernement intéressé accepte des engagements spécifiques, soit que le Conseil des ministres en délibère. Il en est de même pour beaucoup d'autres matières. Dans de nombreux cas la négociation est mixte, mettant en cause à la fois les compétences communautaires et nationales. La délégation de la Communauté est composée en conséquence, le Conseil des ministres étant alors souvent représenté par sa présidence et la Commission par l'un de ses membres ou de ses hauts fonctionnaires.

La procédure à appliquer est encore plus complexe en raison de la consultation du Parlement européen, dont les opinions ne sont pas toujours celles des gouvernements, mais jouent tout de même un certain rôle, sur le résultat des tractations extérieures, surtout depuis l'Acte unique. Un pouvoir de négociation et de décision étant apparu au niveau communautaire, se sont constitués à ce niveau des groupes de pression privés, représentants patronaux, syndicalistes, associatifs, souvent spécialisés selon le secteur d'activité, les professions, les opinions. Ces groupes sont puissants dans chaque Etat; réunis, ils le sont aussi à Bruxelles, à Strasbourg, à Luxembourg.

Pour les Etats extérieurs à la Communauté, le système communautaire est difficile à comprendre. Malheureusement il devient de plus en plus complexe parce que, avec l'approfondissement de 1992, puis l'exécution éventuelle de l'accord de Maastricht, l'étendue des discussions communautaires s'accroît par exemple en matière monétaire. Il faudra du temps pour régler ces problèmes, mais leur annonce suffit à inquiéter les Etats tiers qui évoquent le danger de la forterese européenne.

Malgré tout, les partenaires actuels et futurs de la Communauté, notamment dans le monde arabe, doivent se rassurer : l'évolution sera lente, très progressive car il est douteux que les prérogatives nationales s'effacent d'un coup, comme ne disparaîtront pas les peuples français, allemand, anglais, espagnol, italien, grec, portugais, etc. Dès que l'on entre dans le concret, les discussions posent des questions pratiques d'une extrême difficulté. Cette Communauté qui se renforce ira dans un sens qui est déjà connu, toujours dans la même direction, sans changement brutal, sans virage périlleux. 1992 est la suite de 91, 93 sera la suite de 92 et l'an 2000 ce sera la suite des années 90. Même au nom de l'idéal d'une Europe unie, aucun gouvernement ne peut accepter une révolution dans ses rapports avec sa propre population, avec ses électeurs, ses groupes économiques, politiques et sociaux.

Devenue dans son ensemble l'un des principaux partenaires du commerce mondial, la Communauté économique européenne est amenée à entrer en négociation avec d'autres entités économiques.

Le premier de ces partenaires, avant même les Etats-Unis et le Japon, est l'Association de Libre-Echange, laquelle groupe un certain nombre de pays européens qui ne sont pas membres de la Communauté mais qui nourrissent avec les Etats qui la composent des relations commerciales très suivies et très anciennes: la Suisse, l'Autriche, la Suède, par exemple. Ces négociations spécifiques tendent à la création d'un espace économique européen (E.E.E.) qui serait une vaste zone de libre-échange et de libre-établissement, en principe à partir de 1993. Cette zone grouperait 19 Etats mais ne comporteraient pas d'institution spécifique, exception faite d'une cour de justice dont la création a été contestée par la Cour européenne de Luxembourg. Ainsi donc les Etats membres de l'Association européenne de Libre-Echange ne pourraient pas participer aux institutions de la Communauté Européenne. En revanche ils appliqueraient les règles générales du commerce intracommunautaire.

D'autres interlocuteurs se sont présentés à la suite de l'évolution politique de l'Europe centrale. La Hongrie, la Pologne, la Tchécoslovaquie passent avec la Communauté économique européenne des accords d'association qui tendent à les faire bénéficier du développement commercial de l'Europe occidentale et de son progrès technologique. Ces négociations ont également un objectif politique. Elles viennent à l'appui de la libération des Etats intéressés par rapport à l'ancienne emprise soviétique. L'orientation générale de ces négociations tend à l'extension de la zone de libre-échange qui caractérise la Communauté économique européenne.

A ces deux types de négociation européenne, doivent être ajoutées les relations spécifiques qui existent entre les Etats européens et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, qui ont passé avec la C.E.E. des accords d'association. Ces Etats bénéficient non seulement de préférences commerciales mais aussi des crédits du Fonds européen de développement. L'ensemble est régi par les traités successifs dits de Lomé, successeurs de ceux de Yaoundé, qui offrent aussi aux Etats partenaires, dits A.C.P., une participation institutionnelle à des organismes communs avec les pays membres de la C.E.E.

C'est dans le contexte des liens historiques et anciens entre l'Europe et l'autre versant de la Méditerranée, que doivent être situées les relations commerciales qui peuvent s'établir entre la C.E.E. et les pays arabes. Dès 1972 une approche d'ensemble de ces problèmes avait été décidée par le Conseil de la Communauté économique européenne, malgré la difficulté de définir de façon précise le nombre des partenaires intéressés dans le monde arabe. La C.E.E. est le premier client de plusieurs de ces pays, tels l'Egypte, la Syrie, les Etats du Maghreb; elle exporte également beaucoup de produits dans les pays sud-méditerranéens. A l'effet de consolider ces relations, des accords spécifiques ont été envisagés et signés prévoyant la franchise de droits de douane pour certains produits industriels, des tarifs préférentiels pour certains produits agricoles, des aides au développement négociables périodiquement et un appareil

institutionnel permettant un dialogue permanent avec les pays arabes intéressés. Ce dispositif n'est pas aussi puissant que celui dont bénéficie les Etats A.C.P., et notamment dans le domaine de la stabilisation des produits agricoles et miniers mais il reste très intéressant. Un autre objectif de ces accords de coopération a été de contribuer à la coopération régionale entre des pays arabes intéressés. En vertu de ces accords, un certain nombre de programmes méditerranéens ont été élaborés par la Commission des Communautés européennes. La tendance générale est à l'approfondissement de cette politique puisque le Conseil des Communautés en a adopté le principe en 1990.

La Communauté économique européenne étant également impliquée dans les grandes négociations commerciales mondiales, sous l'égide du GATT, on peut dire qu'elle négocie et traite tous azimuts. Les Etats membres ont, dans ces conditions, un droit majeur à définir l'esprit et les modalités de leurs relations avec la C.E.E. Pour eux, comme pour d'autres interlocuteurs de l'Europe, le développement de rapports spécifiques avec la C.E.E. implique la connaissance des particularités de la négociation dans ce domaine, c'est-à-dire l'appréciation du rôle respectif des Etats, d'une part et des institutions communautaires, de l'autre. En effet, le dispositif institutionnel des Communautés a pour effet d'instituer une sorte de négociation à double niveau avec tous leurs partenaires. Pour les pays arabes, il s'agit de placer leurs propres négociations dans un contexte assez enchevêtré et pour cela de connaître, de façon précise, les procédures suivies sur le plan diplomatique par la Communauté économique européenne.

Généralement, les négociations procèdent d'une proposition qui est présentée au Conseil des ministres, soit par la Commission, soit par un gouvernement. A ce niveau, dès lors, peuvent se situer les premières approches destinées à entamer le processus des tractations. Des discussions se déroulent alors entre représentants des différents gouvernements, membres des Communautés, en vue de déterminer le mandat qui sera

attribué à la Commission ou éventuellement à d'autres représentants de la Communauté, par exemple au niveau de la présidence du Conseil des ministres. A ce stade, on note souvent l'intervention de groupes de pression, de caractère professionnel, syndical ou culturel.

Le projet de négociation une fois défini, il doit être présenté au Parlement, soit en séance plénière, soit devant une Commission, en vue de connaître la première réaction des parlementaires européens. En définitive c'est au Conseil des ministres qu'il revient de fixer le mandat de la négociation. Il faut noter à cet égard le rôle de la présidence du Conseil des ministres qui a une capacité d'initiative ou de direction de l'ensemble du travail pendant la durée où elle s'exerce. En effet, tous les six mois, la présidence du Conseil change.

Cette négociation aura souvent une double nature, dans la mesure où elle engagera à la fois la Communauté en tant que telle et les Etats membres dans le cadre de leurs compétences propres. Elle sera menée suivant des formules diverses. Il peut s'agir d'une délégation de la Commission lorsque les tractations sont purement tarifaires ou commerciales. Dans les autres cas, nombreux, c'est-à-dire lorsque la matière à discuter est plus vaste, les délégations comportent à la fois des représentants de la Commission et des représentants du Conseil des ministres, ou au moins de sa présidence. Lorsque la négociation est achevée ou lorsqu'elle pose des questions nouvelles, il en est rendu compte au Conseil des ministres car c'est de celui-ci que procède la capacité d'approbation de la négociation, sous réserve de la présentation du projet au Parlement européen.

Ainsi qu'on peut le constater à l'énoncé très rapide de la procédure suivie, l'action diplomatique des partenaires de la Communauté économique européenne peut se situer à plusieurs niveaux : tantôt au niveau de certains des Etats membres, de leurs gouvernements, de leurs ambassades, tantôt au niveau de la Commission à Bruxelles, en

tenant compte des tendances qui se manifestent en son sein, tantôt au niveau de la présidence du Conseil pendant sa durée en vue d'obtenir le patronage des plus hautes autorités communautaires, sans oublier les groupes de pression qui sont établis auprès des instances communautaires. Ces différentes interventions peuvent être menées parallèlement ou conjointement en vue d'obtenir un meilleur résultat.

En dehors des compétences communautaires, le problème est tout à fait différent puisqu'il n'y a pas de compétence de la Commission. Ainsi la politique étrangère des différents Etats membres de la Communauté n'est-elle pas commune; elle n'est même pas unifiée, car la diplomatie n'est pas placée au sein des compétences communautaires. Certes les textes relatifs au Conseil européen prévoient que la coordination des diplomaties peut être effectuée au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement. En réalité, il s'agit d'une oeuvre de longue haleine, chacune des puissances européennes ayant des objectifs diplomatiques qui lui sont propres. La coopération entre les Etats se traduit alors par des informations réciproques au niveau des ministères des affaires étrangères ou, dans les différents pays, au niveau des ambassadeurs qui y sont accrédités. C'est ainsi que la politique étrangère de chacun des Etats membres de la Communauté à l'égard des Etats arabes, reste spécifique, dictée par son histoire, sa culture, son approche des problèmes propres au monde méditerranéen, et naturellement aussi ses objectifs politiques.

Il reste que tout processus de négociation, entre des pays européens et des pays arabes, pose le problème de leur culture. Les pays groupés au sein de la Communauté économique ont été profondément marqués par le christianisme, puis, après la Révolution française, par l'idéologie des droits de l'homme. Ces données sont particulièrement vivaces dans la zone méditerranéenne où le catholicisme a de profondes attaches. Leur civilisation a été ensuite marquée par le rationalisme juridique et le pragmatisme économique, celui-ci particulièrement développé dans le Nord de l'Europe. Enfin, d'une façon générale, la Communauté est soumise à la tentation du

dirigisme : quoique instrument de libération des échanges, elle procède par voie de réglementation administrative très serrée. D'ailleurs le rationalisme juridique des droits de l'homme se trouve renforcé par le progrès scientifique et technologique, dont les concepts de base sont tout aussi rationnels. En Europe, l'opinion publique a une très grande importance : le dialogue euro-arabe dépendra du sentiment qu'elle aura de l'opportunité d'un rapprochement. En somme, la question qui se pose est de savoir quelle conception l'Europe se fait de son avenir. Mais cette question n'est-elle pas également vraie pour les peuples arabes et notamment pour l'Egypte : quelle conception chacun d'eux se fait-il de son propre futur.

=::=:==:==:==:==:==:==:==:==:==