

**Symposium
Europe and the World
The Post-Maastricht Interface**

**Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la
Communauté européenne**

*Franklin Dehousse * et Katelyne Ghemar ***

Dans la sphère des relations internationales, l'apport essentiel du traité de Maastricht réside évidemment dans l'établissement de la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC). Il ne s'agit toutefois pas de son seul apport dans ce domaine. Le traité affecte divers aspects des relations extérieures de la Communauté européenne. On trouvera ici une analyse synthétique des principales modifications.

Cette analyse présente cependant plusieurs difficultés. D'abord, les modifications apportées par le traité portent sur des sujets extrêmement variés. Il est difficile de dégager une cohérence globale de ces changements épars. Par ailleurs, certaines compétences externes concernent de nouveaux champs d'activité de la Communauté (Union économique et monétaire, réseaux, éducation), ce qui accroît les incertitudes qui les entourent. Enfin, la définition des compétences externes et des règles concernant la conclusion des accords extérieurs a souvent été liée à l'exercice des compétences internes. Comme les limites de ces dernières suscitent parfois des incertitudes, celles-ci ont tendance à être reportées dans la sphère externe.

En dépit de ces difficultés spécifiques, le bilan du traité de Maastricht apparaît fort mitigé. Certes, le traité comprend certaines améliorations. Dans un contexte de stabilité, elles auraient peut-être pu être considérées comme satisfaisantes. Cependant, depuis la fin des années 80, l'Europe traverse une période de mutations tant économiques que politiques accélérées. Au regard de ce nouveau contexte international, les efforts accomplis à Maastricht se révèlent insuffisants.

Pour examiner leur portée, nous rappellerons tout d'abord très brièvement les évolutions qui ont conféré une importance accrue aux relations extérieures de la

* Professeur à l'Université de Liège et au Collège d'Europe.

** Chargée de recherche au FNRS (Université de Liège).

Communauté européenne (I). Nous aborderons ensuite les nouvelles compétences externes conférées à la Communauté par le traité de Maastricht (II), ainsi que les nouveaux mécanismes de décision instaurés par le traité (III). Par la suite, nous examinerons les règles concernant la représentation de la Communauté au sein des organisations internationales (IV), ainsi que les rapports entre ses compétences extérieures et la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) établie par le traité (V).

I. L'importance accrue des relations extérieures pour la Communauté européenne

A. La forte capacité d'adaptation du traité de Rome

Les relations extérieures de la Communauté européenne se caractérisent par deux paradoxes. A l'origine, la question présentait un caractère relativement secondaire dans la construction communautaire. En 1957, le traité de Rome ne lui a consacré que quelques dispositions. Depuis lors, le sujet a pris une importance considérable. Cette évolution résulte de plusieurs causes. L'expansion des échanges commerciaux à partir des années 60 a logiquement accru l'importance de la politique commerciale communautaire. Par la suite, les premiers succès du marché commun et l'élargissement de la Communauté européenne ont augmenté sa capacité d'attraction et stimulé les partenaires extérieurs à la négociation. A partir de 1986, l'édification du marché unique devait encore renforcer ce mouvement. Enfin, l'extension considérable du champ des négociations commerciales dans le cadre de l'Uruguay Round a entraîné un accroissement des responsabilités des institutions communautaires vis-à-vis des Etats tiers.

De façon assez étonnante, les institutions communautaires ont pu, dans une très large mesure, répondre de manière effective à ces évolutions. Cela constitue d'ailleurs une des meilleures illustrations de l'extraordinaire capacité d'adaptation des structures établies par le traité de Rome. En recourant aux quelques dispositions originaires, à peine modifiées par l'Acte unique en 1986, la Communauté est devenue une des principales puissances du GATT, elle a mis en place la politique de développement la plus étendue des nations occidentales, et elle joue un rôle essentiel dans les nouveaux domaines de la coopération internationale, comme la protection de l'environnement ou l'éducation.

Jusqu'à la fin des années 80, les règles du traité de Rome ont ainsi permis à la Communauté européenne de répondre aux changements du monde. Toutefois, les mutations internationales les plus récentes ont suscité de nouveaux défis, géopolitiques, économiques et environnementaux.

B. Le nouveau contexte géopolitique et économique

D'abord, l'effondrement du rideau de fer a complètement modifié les équilibres géopolitiques sur lesquels reposait la sécurité de l'Europe occidentale depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. La disparition de la menace soviétique a relâché les liens de solidarité au sein de l'Alliance Atlantique. La fin de la guerre froide stimule l'émergence des conflits nationalistes, dont la désintégration yougoslave fournit, jusqu'à ce jour, l'illustration la plus frappante.

Ensuite, l'économie internationale traverse une phase de changement accéléré. Les progrès de la technologie imposent des adaptations considérables dans tous les secteurs de production. La double intégration de l'économie européenne et de l'économie mondiale accroît de façon très rapide l'interdépendance entre les nations. La conversion d'importants pays en voie de développement à l'économie de marché modifie fortement les enjeux des échanges internationaux.

Enfin, la prise de conscience de la détérioration de l'environnement planétaire impose une profonde remise en cause des systèmes de production et de consommation. La contrainte vaut spécialement pour les pays développés, qui absorbent proportionnellement une part démesurée des ressources naturelles du globe. La préservation de l'environnement appelle par conséquent, dans ses dimensions tant internes qu'internationales, une approche intégrée dépassant le stade réglementaire. Cette approche conjugue les instruments normatifs et fiscaux, et mêle les problèmes d'environnement, d'énergie et de transports.

Pour résumer, il y a eu sur la scène internationale depuis la fin des années 80 une nette prise de conscience de l'interdépendance accrue entre les Etats. Cette prise de conscience a engendré l'adoption de nouveaux instruments internationaux dans de nombreux domaines (relations commerciales, activités financières, environnement, contrôle des armements et des technologies...). Elle a également suscité un nouveau développement de la coopération multilatérale. On assiste à un renouveau des organisations internationales, tout à fait manifeste au sein du système des Nations unies.

Confrontée à ces nouveaux défis, la Communauté européenne a pris de nombreuses initiatives au cours des dernières années. Le développement de la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale, la création de l'Espace économique européen, la réorientation de la politique méditerranéenne en vue d'une intégration économique plus forte, le renforcement de la coopération avec les Etats ACP constituent des étapes importantes dans son histoire. Néanmoins, certaines carences sont apparues: la progression très laborieuse des négociations de l'Uruguay Round, l'incapacité de définir une politique commerciale rénovée dans le cadre du marché unique, les résultats piteux de la coopération politique, et la difficulté de mettre en œuvre dans la réalité les engagements en matière de protection de l'environnement lors de la Conférence des Nations unies de Rio de Janeiro de 1992.

Cette situation constitue un second paradoxe. Jamais la Communauté européenne n'a manifesté avec pareille énergie sa présence sur la scène internationale. Pourtant,

son action n'apparaît plus suffisante. C'est au regard de ces nouvelles réalités qu'il convient d'apprécier les implications du traité de Maastricht dans le domaine des relations extérieures de la Communauté européenne.

II. Les nouvelles compétences extérieures de la Communauté

A. Les relations monétaires (article 109 CE)

Le nouvel article 109 CE concerne un problème essentiel: la politique de change dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM). Il consacre un compromis qui a été particulièrement difficile à réaliser. La politique de change consiste à définir l'attitude de la Communauté dans ses relations monétaires avec le monde extérieur. D'une part, il s'agit de conclure des accords de coopération monétaire. Ceux-ci peuvent lier la Communauté soit à des Etats tiers, soit à des organisations internationales. D'autre part, il s'agit de mener une politique d'intervention sur les marchés financiers (vente ou achat de la monnaie communautaire et des monnaies étrangères). Les règles relatives à la politique de change présentent une double importance dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM).

1. Le conflit potentiel avec l'indépendance du Système européen de banques centrales

Le premier problème posé par la politique de change concerne sa compatibilité avec l'indépendance du Système européen de banques centrales (SEBC). Comme l'a montré le système de Bretton Woods, le maintien de changes stables peut amener certains Etats à importer de l'inflation. Cela se produit notamment lorsqu'ils ont l'obligation de soutenir une monnaie étrangère et qu'ils ne peuvent remplir cette obligation qu'en intervenant sur le marché des changes en vendant leur propre monnaie contre la monnaie étrangère concernée. Pour maintenir les parités, les Etats doivent par conséquent accroître à certains moments leur masse monétaire, ce qui peut constituer une menace pour la stabilité de leurs prix internes.

L'UEM présente par conséquent une contradiction structurelle sur ce point. D'une part, elle recherche la stabilisation des changes internes en vue d'obtenir la stabilité des prix. D'autre part, elle ne peut participer à un système de stabilisation des changes externes sans risquer dans certains cas d'hypothéquer la stabilité des prix internes. L'obligation de soutenir la monnaie américaine pourrait par exemple contraindre la BCE à racheter des dollars avec des Ecus qui gonfleraient sa masse monétaire. Cette première difficulté a incité les auteurs du traité de Maastricht à encadrer de manière très stricte la future politique des changes et à élargir autant que possible les prérogatives de la Banque centrale européenne.

2. Les répercussions de l'Union économique et monétaire sur le système monétaire international

Le deuxième problème essentiel de la politique de change procède des répercussions que l'Union économique et monétaire entraînera inévitablement à l'extérieur de la Communauté, dans le système monétaire international. Ceci est évidemment lié au rôle encore prédominant du dollar sur les marchés financiers internationaux.¹

Si la monnaie unique naît un jour, l'apparition sur les marchés financiers internationaux d'une nouvelle monnaie de réserve, soutenue par un marché de plus de 300 millions de personnes, aura sans nul doute des conséquences déterminantes. La puissance d'attraction d'une monnaie sur les marchés financiers dépend de plusieurs éléments: le recours à cette monnaie dans les transactions commerciales, la facilité de conversion, la confiance que la Banque centrale inspire aux opérateurs financiers, la solidité des comptes extérieurs de la puissance émettrice. Ces éléments montrent que, s'ils parviennent à donner le jour à l'Ecu, les Etats européens auront sans doute réussi à créer, pour la première fois depuis 50 ans, une réelle alternative au dollar sur les marchés internationaux. Ceci pourrait avoir des répercussions considérables non seulement pour les marchés des changes, mais également pour la coopération atlantique. Les rapports entre les Etats-Unis et l'Europe connaîtront alors une mutation plus profonde encore que celle entraînée par l'effondrement des régimes communistes à l'Est.

3. Les deux hypothèses ouvertes par le traité

Dans la politique monétaire extérieure de la Communauté, le traité de Maastricht impose de distinguer deux hypothèses. Dans un premier cas, la Communauté peut se trouver associée à des accords monétaires formels avec des Etats tiers. Il convient dès lors de définir des règles applicables à la conclusion de ces accords, tout en préservant la stabilité des prix internes. Dans un second cas, la Communauté ne participe pas à de tels accords. Cela ne la dispense pas d'adopter une politique vis-à-vis des monnaies des pays tiers. Il convient dès lors de définir les règles applicables à l'adoption de la politique de change, tout en préservant la stabilité des prix internes.

¹ L'importance des aspects externes de l'intégration monétaire de la Communauté européenne avait été soulignée depuis longtemps par certains observateurs expérimentés du système monétaire international: voir par exemple Triffin, «How to End the World 'Infession': Crisis Management or Fundamental Reforms», in R. Masera and R. Triffin (éds.), *Europe's Money - Problems of European Monetary Coordination and Integration* (1984) 13-78. Pour des commentaires plus récents, voir notamment Kregel, «The EMS, the Dollar and the World Economy», in P. Ferri (éd.), *Prospects for the European Monetary System* (1990) 236-251; De Boissieu, «Système monétaire international et intégration monétaire européenne», in P. Van Den Bempt, J.V. Louis et M. Quintyn (dirs.), *Intégration financière et union monétaire européenne* (1991) 243-261; Williamson, «External Implications of EMU», in R. Barrell (éd.), *Economic Convergence and Monetary Union in Europe* (1992) 212-219.

4. La conclusion des accords de change

Dans la première hypothèse, il conviendra de définir les règles applicables à la conclusion et à la mise en œuvre des accords de change. La procédure de conclusion des accords monétaires internationaux par la Communauté s'écarte à plusieurs égards des règles générales du traité de Rome. En premier lieu, le Conseil doit se prononcer sur l'organisation des négociations. Il le fait à la majorité qualifiée, sur la recommandation de la Commission et après la consultation de la BCE (article 109(3) CE). On notera que le traité de Maastricht prévoit que «la Commission est pleinement associée aux négociations». Cela implique qu'elle ne négocie pas elle-même ces accords, ce qui posera sans doute des problèmes pratiques considérables si cette fonction revient à la présidence du Conseil.

Par la suite, sur la recommandation de la BCE ou de la Commission, le Conseil peut conclure «des accords formels portant sur un système de taux de change pour l'Ecu vis-à-vis des monnaies non communautaires». La conclusion de pareils accords implique cependant une décision prise à l'unanimité, «après consultation de la BCE en vue de parvenir à un consensus compatible avec l'objectif de la stabilité des prix, et après consultation du Parlement européen» (article 109(1) CE). Plus tard encore, l'adoption des cours centraux de l'Ecu dans le système des taux de change, leur modification ou leur abandon pourront être décidés par le Conseil à la majorité qualifiée, mais «après consultation de la BCE en vue de parvenir à un consensus compatible avec l'objectif de stabilité des prix».

De ces dispositions, il ressort que la participation de la Communauté à un système multilatéral de stabilisation des changes se heurtera à des difficultés de procédure considérables. En outre, le rôle de la BCE dans la procédure des négociations demeure ambigu. Le terme de «consultation» semble impliquer qu'elle doit seulement donner un avis. Le terme de «consensus», pris isolément, évoque plutôt un avis conforme. En pratique, le résultat se situera sans doute entre ces deux interprétations.

La fragmentation des responsabilités sera d'autant plus grande que le principe du parallélisme des compétences internes et externes ne semble pas avoir été strictement respecté en matière monétaire. Dans la sphère interne, le traité de Maastricht a réalisé un transfert de compétence extrêmement large aux institutions communautaires. Cela s'explique par les objectifs politiques poursuivis, et notamment par la recherche systématique de la stabilité des prix. Celle-ci impliquait une double concentration des responsabilités au niveau communautaire en premier lieu, et au sein de la BCE en second lieu.² Dans la sphère externe, en revanche, les prérogatives des Etats membres ont été expressément réservées. L'article 109(5) précise en effet que «sans préjudice des compétences et des accords

2 Voir sur ce point F. Dehousse, *L'Union économique et monétaire* (1993) paras. 5-7.

communautaires dans le domaine de l'UEM, les Etats membres peuvent négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux».³

5. La définition de la politique de change

Dans la seconde hypothèse envisagée par l'article 109, la Communauté ne participe pas à des accords de change. Cela ne diminue en rien, au contraire, la nécessité de définir une politique de change. Dans cette perspective, le traité autorise le Conseil à formuler «les orientations générales de politique de change» vis-à-vis des monnaies tierces. Il le fait par un vote à la majorité qualifiée, soit sur recommandation de la Commission et avis de la BCE, soit sur recommandation de la BCE. Dans les deux cas, les orientations générales «n'affectent pas l'objectif principal du SEBC, à savoir le maintien de la stabilité des prix» (article 109(2) CE). Le souci de préserver au maximum les objectifs internes de l'UEM par rapport à ses interventions externes demeure manifeste.

6. La représentation extérieure de la Communauté européenne dans le domaine monétaire

De façon générale, l'UEM impliquera très certainement une fragmentation dans les relations extérieures de la Communauté. Le souci de protéger l'indépendance de la Banque centrale, joint à celui de réserver une part prédominante des responsabilités monétaires de la Communauté aux Etats membres, réunis dans le cadre du Conseil, plutôt qu'à la Commission, vont entraîner un morcellement de la représentation extérieure. Ceci apparaît de nature à compromettre fortement le résultat final des négociations futures. Ajoutons que, eu égard à la difficulté de définir des rapports de collaboration entre la Communauté et les organisations internationales, la participation de la Communauté aux activités du Fonds Monétaire International risque d'engendrer bon nombre de difficultés supplémentaires.

Ceci ressort nettement des textes relatifs à la représentation internationale de la Communauté dans les matières monétaires. Le Conseil peut se prononcer à la majorité qualifiée sur «la position qu'occupe la Communauté au niveau international en ce qui concerne des questions qui revêtent un intérêt particulier pour l'UEM». Il doit cependant se prononcer à l'unanimité sur la «représentation» de la Communauté. Dans les deux cas, le traité de Maastricht impose en outre «le respect de la répartition des compétences prévue par les articles 103 et 105» (article 109(4) CE). Par conséquent, la représentation internationale de la Communauté en matière monétaire ne peut porter atteinte en aucune manière à l'autonomie de la BCE. De même, sa représentation internationale en matière de politique économique devra

3 Certes, ce texte pourrait être interprété comme une réserve seulement valable en matière économique. Toutefois, il faut noter qu'il vient en fin d'une disposition consacrée aux relations extérieures en matière monétaire, qui ne se réfère en rien à la coopération internationale en matière de politique économique.

respecter l'équilibre établi entre les institutions communautaires et les Etats membres par le traité.

Ceci risque, comme pour ce qui concerne la conclusion des accords multilatéraux, d'entraîner un éparpillement très préjudiciable. La disposition ajoute une difficulté supplémentaire en prévoyant que les positions et la représentation de la Communauté seront déterminées selon des règles de décision différentes. Ces méandres reflètent, on le verra par la suite, un flottement général quant à la représentation de la Communauté dans les enceintes internationales.⁴

B. La coopération au développement (article 130U à 130Y CE)

1. Les nouvelles dispositions du traité de Rome

Le traité de Maastricht a prévu l'insertion dans le traité de Rome de plusieurs dispositions portant de manière spécifique sur la coopération au développement. Ces dispositions énoncent d'abord les objectifs de la politique communautaire: elles mettent notamment l'accent sur le «développement économique et social durable», la «lutte contre la pauvreté», la «consolidation de la démocratie» et le «respect des droits de l'homme» (article 130U(1) et (2) CE). Elles prévoient ensuite le recours à la procédure de coopération, ce qui permet notamment au Conseil des ministres de prendre ses décisions à la majorité qualifiée (article 130W CE).⁵

Par ailleurs, une attention particulière a été réservée à la nécessité de coordonner les politiques de la Communauté et des Etats membres. Une concertation sur les programmes d'aides a été prévue, «y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales» (article 130X CE). Enfin, la conclusion d'accords internationaux avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes a été prévue (article 130Y CE).

2. La portée des changements

Ces nouvelles dispositions posent un tout autre problème que celles consacrées aux aspects extérieurs de l'unification monétaire. Il existe en effet déjà de nombreux instruments communautaires portant sur la coopération au développement.⁶ Dès lors, il convient de se demander quelle peut être la portée réelle des nouveaux articles insérés dans le traité de Rome. D'emblée se distinguent deux effets.

4 Cf. para. 4.

5 La procédure de coopération a été établie en 1986 par l'Acte unique. Elle permet dans une certaine mesure au Parlement européen d'influer sur les positions prises par le Conseil des ministres, spécialement lorsqu'il peut s'appuyer sur la Commission. Ses modalités sont à l'heure actuelle définies par l'article 189C du traité de Rome.

6 Pour plus de développements sur ce point, voir notamment Flory, «La politique commerciale et la politique de développement», in *Trente ans de droit communautaire* (1984) 414-424; Lebullenger, «La politique communautaire de coopération au développement», *RTDE* (1988) 123-158.

D'une part, en matière d'accords externes, c'est dorénavant la décision à la majorité qualifiée et la procédure de coopération qui devraient en principe s'appliquer. Jusqu'alors, les institutions communautaires avaient dû recourir soit à l'article 238 CEE, soit à l'article 235 CEE, qui impliquaient un vote à l'unanimité du Conseil des ministres. Les nouvelles dispositions constituent par conséquent un progrès indéniable. Néanmoins, des exceptions importantes existent. Il faut souligner que la conclusion des accords d'association demeurera soumise à la règle de l'unanimité (article 238 CE). Par ailleurs, les accords extérieurs les plus importants seront soumis à l'avis conforme du Parlement européen (nouvel article 228 CE).

Néanmoins, les nouvelles règles relatives à la coopération au développement pourraient permettre, dans certains cas, en recourant au nouvel article 228 CE, d'échapper aux contraintes imposées par la lourde procédure des accords d'association. Dans cette perspective, la Commission trouverait intérêt dans une réduction du contenu des accords d'association. Ceci permettrait la conclusion d'accords complémentaires ultérieurs, sur le contenu desquels l'unanimité du Conseil ne serait plus requise. Dans ce cas, il faut cependant souligner que le Parlement européen perdrait le bénéfice de son avis conforme. En raison de ce problème, la meilleure solution consisterait à prévoir la conclusion de ces accords complémentaires par la Commission.

D'autre part, en matière d'actes unilatéraux, certains instruments pourront dorénavant être établis en recourant à la majorité qualifiée. Ainsi, par exemple, il existe à l'heure actuelle un système communautaire de compensation des pertes de recettes d'exportation destiné aux pays les moins avancés ne participant pas à la Convention de Lomé. Ce système, établi par les règlements 428/87 et 429/87 CEE, reposait sur l'article 235 CEE.⁷ Dorénavant, de telles mesures reposeront sur le nouvel article 130W CE, qui prévoit expressément l'établissement de «programmes pluriannuels». Elles seront prises à la majorité qualifiée, conformément à la procédure de coopération.

Toutefois, si la procédure de décision devient plus aisée, les dispositions du traité maintiennent un relatif flou autour des responsabilités respectives de la Communauté et des Etats membres. En effet, d'un côté, elles précisent que «la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement ... est complémentaire de celles qui sont menées par les Etats membres» (nouvel article 130U CE). De l'autre, elles prévoient que «la Communauté et les Etats membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement». Or, la coordination se définit comme un «agencement des parties d'un tout selon un plan logique, pour une fin déterminée».⁸ Par conséquent, il paraît à première vue difficile de la mener de façon complémentaire.

7 Voir JOCE 1987 L 43/1.

8 *Dictionnaire Robert* (1988).

C. Les autres compétences internationales établies par le traité de Maastricht

Le traité de Maastricht a conféré de nombreuses compétences nouvelles à la Communauté. Dans plusieurs de ces secteurs d'activité, la nécessité de favoriser la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales a été expressément établie. Cela concerne aussi bien l'éducation et la formation professionnelle (article 126(3) CE), que la culture (article 128(3) CE), la santé (article 129(3) CE), ou les réseaux transeuropéens (article 129C(3) CE). La conclusion des accords externes dans ces matières passera par les procédures définies par le nouvel article 228 CE.

III. Les nouvelles règles concernant la conclusion des accords externes

A. La situation antérieure

Avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la conclusion des accords externes répondait à une géométrie juridique curieuse. En effet, initialement, la procédure avait été définie par l'article 228 CEE. L'article 113 instaurait des modalités spécifiques pour les accords commerciaux. Par la suite, toutefois, la jurisprudence *AETR* a étendu le champ des compétences externes de la Communauté. Dès lors, dans le cadre des compétences parallèles, la conclusion des accords externes passait par la même procédure que l'adoption des actes internes. Pour couronner le tout, les institutions recouraient en règle générale aux modalités pratiques prévues par l'article 113 CEE.

Dans cette matière, le traité de Maastricht procède à une rationalisation substantielle. Pour reprendre une formule heureuse, «ce n'est plus, comme auparavant, l'article 228 qui renvoie aux diverses dispositions autorisant la Communauté à conclure un accord, mais l'inverse».⁹ La simplification n'est cependant que partielle.

B. La procédure générale

La réforme des règles relatives à la conclusion des accords externes constitue sans doute une des modifications les plus importantes introduites par le traité de Maastricht dans le fonctionnement de la Communauté européenne. La nouvelle version de l'article 228 CEE, qui a subi des changements appréciables, reprend les modalités naguère prévues pour les accords commerciaux par l'ancien article 113 CEE. L'article 228 CE constituera désormais le texte de référence. Il s'appliquera également en matière de politique commerciale, comme en témoigne le renvoi

⁹ Flaesch-Mougin, «Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne: à la recherche d'une politique externe de l'Union», *CDE* (1993) 378.

formel inséré dans le nouvel article 113 CE. Il s'appliquera également aux accords d'association.

1. La procédure de négociation

De manière générale, «la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Ces négociations sont conduites par la Commission, en consultation avec des comités spéciaux désignés par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser» (nouvel article 228(1) CE).

2. La procédure de conclusion

«Sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine, les accords sont conclus par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission» (nouvel article 228(2) CE). Ceci constitue un changement considérable. A cette règle, il existe cependant des exceptions. Le Conseil des ministres statuera à l'unanimité «lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes», ainsi que pour les accords d'association.

Par ailleurs, dans certains cas, «le Conseil peut ... habiliter la Commission à approuver les modifications au nom de la Communauté lorsque l'accord prévoit que ces modifications doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par ledit accord» (nouvel article 228(4) CE). Dans ce cas, «le Conseil peut assortir cette habilitation de certaines conditions spécifiques». Cette disposition ouvre de vastes perspectives. Elle devrait permettre à terme d'enrichir la matière déjà riche de la comitologie

3. Le rôle accru du Parlement européen

Sur ce point, il convient de distinguer une série d'hypothèses. Pour les *accords commerciaux*, le Parlement européen ne reçoit en principe aucun pouvoir dans le traité de Maastricht. Pour les *accords externes en général*, il ne dispose que d'un pouvoir d'avis. Il faut souligner, car cela présente un caractère fondamental, que la règle s'applique même lorsque l'accord porte sur un domaine dans lequel les règles internes sont adoptées selon la procédure de coopération (nouvel article 228(3) CE). Le traité de Maastricht prévoit en outre que «le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En cas d'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer».

Cela ne signifie pas que le Parlement européen ne bénéficiera pas de pouvoirs élargis en matière de relations extérieures. Au contraire, les accords extérieurs les plus importants devront recevoir son avis conforme. Parmi cette catégorie figurent:

les accords visés à l'article 238 (accords d'association), les autres accords qui créent un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération, les accords ayant des implications budgétaires notables pour la Communauté et les accords impliquant la modification d'un acte adopté selon la procédure visée à l'article 189B (la procédure de codécision) (nouvel article 228(3) al. 2 CE).

La deuxième et la quatrième catégorie visées paraissent spécialement importantes. D'abord, l'extension constante du champ et de la complexité de la coopération internationale impose de plus en plus souvent l'établissement d'un cadre institutionnel spécifique. Très vraisemblablement, de nombreux accords requerront à l'avenir pareil cadre, et devront par conséquent recevoir l'avis conforme du Parlement européen. Par ailleurs, la nécessité de compléter et de corriger le marché unique devrait imposer de recourir souvent à la procédure de codécision dans le cadre de l'article 100A CE.¹⁰

La formulation du traité constitue ici une source de complication, mieux perçue lorsqu'on distingue les différentes hypothèses envisageables. Le nouvel article 228 CE impose un avis conforme lorsque l'accord externe implique la modification d'un acte interne adopté par la voie de la codécision. Il requiert un simple avis lorsque l'accord externe implique la modification d'un acte interne adopté par la voie de la coopération. Enfin, il requiert également un avis lorsque l'accord externe implique la modification d'un acte relevant désormais de la procédure de codécision dans le traité de Maastricht, mais adopté selon la procédure de coopération avant l'entrée en vigueur du traité.

Dans de très nombreuses matières relevant de la réalisation du marché unique, le traité de Maastricht a substitué la procédure de codécision à celle de la coopération (nouvel article 100A CE). A l'heure actuelle, tout accord externe portant sur ces matières requiert par conséquent un simple avis du Parlement. A l'heure actuelle, par exemple, un accord externe visant à mettre en œuvre les clauses de réciprocité insérées dans les réglementations communautaires sur les services bancaires, les services d'assurance, les télécommunications ou la protection des circuits intégrés pourrait être conclu sur simple avis du Parlement européen, voire sans aucun avis si l'accord est considéré comme purement commercial.

Toutefois, chaque fois qu'un des textes concernés aura été modifié en recourant à la procédure de codécision, il ne pourra dorénavant plus être modifié par un accord externe sans l'avis conforme du Parlement. Pour bénéficier d'une extension rapide de ses pouvoirs externes, le Parlement européen a par conséquent tout intérêt à une correction large et rapide des réglementations adoptées dans le cadre du marché unique. Ceci devrait lui permettre à terme d'exercer une influence plus grande sur les négociations internationales, en ce compris au sujet de nombreuses matières intégrées à l'heure actuelle dans les négociations commerciales du GATT.

10 On notera toutefois que l'avis conforme est requis non si la matière visée relève, dans la sphère interne, de la procédure de codécision, mais si elle requiert la modification d'un acte adopté selon la procédure de codécision. Il faut en quelque sorte une préemption interne par la procédure de codécision.

C. Les accords commerciaux

Le traité de Maastricht présente sur ce point une ambiguïté. De manière formelle, il n'accroît en rien les pouvoirs du Parlement européen en matière d'accords commerciaux. Néanmoins, on l'a vu, l'avis conforme du Parlement sera dorénavant requis pour les accords externes instaurant un cadre institutionnel spécifique, ayant des implications budgétaires notables, ou impliquant la modification d'un acte adopté selon la procédure de la codécision. La consultation du Parlement est par ailleurs requise pour les accords impliquant la modification de normes internes relevant de la procédure de coopération ou de codécision (nouvel article 228 CE).

Ces règles entraîneront sans doute la poursuite des conflits concernant la nature commerciale ou non des accords externes. Néanmoins, leur motivation devrait changer. Naguère, ils procédaient souvent du désir de la Commission de passer par une décision à la majorité qualifiée. Désormais, ils procéderont surtout de la volonté du Parlement européen d'élargir le champ de ses interventions. Par ailleurs, ces règles entraîneront une projection des conflits sur le fondement juridique des actes internes de la Communauté sur le plan externe. De leur classification dans le cadre de la procédure classique, de coopération ou de codécision dépendra l'intervention du Parlement dans la conclusion des accords extérieurs.

D. Les accords conclus selon la jurisprudence AETR

Le nouvel article 228 CE n'a réalisé qu'une rationalisation partielle de la matière. En effet, selon les termes du traité de Maastricht, il s'applique «dans les cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords». Or, précisément, certaines dispositions ne prévoient pas expressément la conclusion d'accords externes. A défaut d'indications précises, il semble qu'il convient de se reporter aux procédures de décision définies par ces dispositions, et non à celles de l'article 228 CE.

Dans certains cas extrêmes, ceci pourrait entraîner une absence complète d'intervention du Parlement européen. Il existe en effet certains domaines internes dans lesquels ce dernier ne dispose même pas d'un pouvoir d'avis. Pour prendre un exemple, les nouvelles dispositions sur les capitaux et les paiements ne prévoient aucune intervention du Parlement européen (voir les nouveaux articles 73A à 73G CE). Dès lors, d'éventuels accords externes dans ce domaine n'impliqueraient également aucune intervention de sa part. En sens inverse, dans d'autres domaines, le recours au principe des compétences parallèles aboutira à accroître les prérogatives du Parlement européen.

IV. Les relations de la Communauté avec les organisations internationales

A. Les dispositions originelles du traité de Rome

Les rapports entre la Communauté européenne et les organisations internationales ont toujours revêtu des caractéristiques quelque peu ambiguës. La nature particulière de la Communauté dans la sphère des relations internationales ne simplifie évidemment pas la question. Certains aspects avaient toutefois été abordés par le traité de Rome. Ce dernier évoque successivement les «liaisons utiles» avec les organes des Nations unies, de leurs institutions spécialisées et du GATT (article 229 CEE), les «coopérations utiles» avec le Conseil de l'Europe (article 230 CEE) et une «étroite collaboration» avec l'O.E.C.E., depuis lors transformée en O.C.D.E. (article 231 CEE). Par ailleurs, la Communauté pouvait conclure des accords d'association aussi bien avec des organisations internationales qu'avec des Etats tiers (article 238 CEE). Cette dernière possibilité n'avait néanmoins guère été exploitée.

Enfin, selon l'article 116 CEE, les Etats membres devaient mener «une action commune» dans le cadre des organisations internationales «pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun». Cette action commune constituait d'ailleurs la seule forme d'action que leur ouvrait le traité de Rome. Formellement, la disposition présentait ainsi un caractère très contraignant, confirmé par l'organisation d'un vote à la majorité qualifiée.

Dans la pratique des institutions, toutefois, le recours à cette disposition demeure limité. Cette évolution apparaît d'autant plus curieuse que les termes assez nets du traité ont trouvé un écho indéniable dans la jurisprudence de la Cour de Justice. Dans l'arrêt *AETR* de 1971, la Cour avait déjà estimé que le champ d'application de l'article 116 CEE dépassait celui de la politique commerciale.¹¹ Par la suite, dans l'arrêt *Kramer* de 1976, elle a considéré que la procédure définie présentait un caractère contraignant pour les institutions communautaires, qui devaient par conséquent y recourir.¹² Néanmoins, les Etats membres semblent estimer que cette procédure ne peut être invoquée lorsqu'elle porte sur des matières dans lesquelles le traité de Rome exige le vote à l'unanimité.¹³

11 Voir CJCE, affaire 22/70, *Commission c. Conseil*, 31 mars 1971, Rec., 273 (et particulièrement les attendus n° 76 et 77).

12 Voir CJCE, affaires 3, 4 et 6/76, *Kramer*, 14 juillet 1976, Rec. 1279 (et particulièrement l'attendu n° 43).

13 Voir sur ce point les commentaires de J. Groux et P. Manin, *Les Communautés européennes dans l'ordre international* (1984) 94-98.

B. Les faibles changements apportés par l'Acte unique et l'aggravation des difficultés

Dans ce domaine, l'Acte Unique de 1986 n'avait apporté que des changements fort limités. Il avait prévu l'organisation d'une coopération avec les organisations internationales en matière de recherche (article 130N CEE) et de protection de l'environnement (article 130R(5) CEE). Cette faiblesse présentait un danger d'autant plus grand que, en même temps, l'Acte Unique a entraîné un développement impressionnant des initiatives communautaires. Celui-ci a provoqué une aggravation des difficultés posées par les rapports entre la Communauté européenne et les organisations internationales. On rappellera seulement ici quelques illustrations particulièrement frappantes.

1. La participation aux travaux de la FAO

Après de longs débats, la Communauté européenne a reçu en 1991 le statut de membre de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (F.A.O.). Ce progrès n'a toutefois pas été sans contreparties. Celles-ci concernent tant la représentation de la Communauté au sein de l'Organisation que l'exercice des droits de vote.

La représentation de la Communauté est assurée selon les cas par la Commission ou par la présidence de la Communauté. En principe, la première solution vaut pour toutes les matières relevant d'une compétence communautaire exclusive ou d'une compétence mixte à prépondérance communautaire. La seconde solution vaut pour toutes les matières relevant d'une compétence mixte à prépondérance nationale. Par la suite, cependant, la détermination de la prépondérance communautaire ou nationale a suscité des contestations. Les Etats membres ont exigé que certaines matières relevant des compétences communautaires soient considérées comme des compétences mixtes. Il existe ainsi une dichotomie entre les compétences exercées par la Communauté dans le cadre de ses propres institutions et dans celui des organisations nationales.

2. La participation à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement et à la Commission du développement durable

En mars 1992, la Communauté a obtenu un statut de participant entier dans le règlement intérieur de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) organisée à Rio de Janeiro.¹⁴ De cette manière, elle détenait pratiquement les mêmes droits que les Etats membres, à l'exception – essentielle – du droit de vote.

¹⁴ Bull. CE 1/2-1992, pt. 1.3.153 et 3-1992, pt. 1.2.120.

Le Conseil des ministres n'avait cependant accepté d'autoriser la Commission à négocier ce statut qu'en imposant certaines conditions, inspirées directement par le compromis intervenu dans le cadre de la FAO. En synthèse, dans les matières relevant des compétences exclusives de la Communauté, la Commission devait présenter la position communautaire, tout en consultant les Etats membres. Dans les matières relevant des compétences mixtes (qui demeurent plus importantes), la présentation de la position communautaire incombait soit à la Commission, soit à la présidence, selon l'existence ou non d'une prépondérance communautaire.

En décembre 1992, une résolution de l'Assemblée Générale des Nations unies a mis sur pied la Commission du développement durable (CDD). Cette résolution a explicitement prévu la pleine participation de la Communauté européenne dans les domaines relevant de ses compétences. Par la suite, la mise en œuvre de cette décision dans les règles de procédure du Comité économique et social (ECOSOC), dont la Commission sur le développement durable constitue un organe permanent, a suscité des controverses. Le secrétariat général des Nations unies a présenté une formule de participation qui a été rejetée par la Communauté.

Ultérieurement, une nouvelle formule de participation a été négociée. Elle devra être débattue prochainement. Cette formule présente un caractère relativement compliqué. Tout d'abord, la Communauté devra présenter un document exposant ses compétences dans les domaines abordés par la Commission sur le développement durable. Par ailleurs, à chaque réunion, la présidence de la Communauté indiquera quels sont les représentants de la Communauté pour chaque point inscrit à l'ordre du jour. Enfin, dans les matières relevant de sa compétence, la Communauté disposerait du droit de parole, du droit de réponse et du droit de présentation de propositions et d'amendements. Elle ne disposerait cependant pas du droit de vote.

3. La participation aux travaux de l'AIE

La crise du Golfe de 1990-1991 a incité de nouveau les institutions communautaires à se préoccuper de la coordination des mesures nationales dans l'hypothèse d'une rupture des approvisionnements pétroliers.¹⁵ Cette coordination requérait cependant un accroissement des pouvoirs de la Commission et une participation de cette dernière aux travaux de l'Agence Internationale de l'Energie. Lorsque cette organisation internationale avait été créée, une disposition avait d'ailleurs été expressément prévue, afin de permettre l'adhésion de la Communauté.

En avril 1992, la Commission a présenté une recommandation de décision du Conseil portant sur l'adhésion de la Communauté à l'Agence Internationale de l'Energie. Cette recommandation avait été associée aux propositions de la Commission relatives au renforcement des attributions de la CEE en cas de crise dans les approvisionnements pétroliers. Par la suite, elle a fait l'objet d'un

¹⁵ Voir sur ce point les références citées in Debousse, «Le marché unique de l'énergie», *Journal des Tribunaux* (1993) 101-105, n° 18.

compromis élaboré par la présidence. Ce compromis comportait deux volets. D'une part, la Communauté devait adhérer en tant que groupe de pays, et non de membre. D'autre part, un arrangement interne entre la Commission et le Conseil devait intervenir pour définir la coordination entre les institutions au sein de l'Agence. Le compromis présentait un caractère tellement restrictif que la Commission a finalement préféré retirer sa recommandation en septembre 1993.¹⁶

Comme on le voit, l'extension progressive des compétences communautaires n'entraîne pas ipso facto une évolution identique dans les enceintes internationales. Les Etats membres (et parfois certains Etats tiers, pour des raisons différentes) n'entendent pas voir les institutions communautaires absorber une part croissante de leurs prérogatives dans les organisations internationales. Leur réticence apparaît particulièrement frappante dans des domaines où l'édification du marché unique a provoqué l'émergence d'une réglementation communautaire abondante.

Ainsi, par exemple, la capacité de la Commission de négocier dans les enceintes internationales abordant les questions de propriété intellectuelle a été contestée à plusieurs reprises par le Conseil des ministres. Cette obstruction concerne tant l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) que la Convention sur la protection des obtentions végétales (UPOV). De même, la Commission n'a pu exercer le rôle de porte-parole de la Communauté au sein de l'Union internationale des télécommunications (UIT), même dans les domaines où les négociations portaient directement sur des matières relevant de la réglementation communautaire sur les télécommunications.

4. Les futurs travaux de l'Organisation Mondiale du Commerce

Enfin, de manière tout à fait générale, les Etats membres ont refusé que la Commission invoque l'article 113 CEE pour justifier une compétence exclusive de la Communauté dans la négociation de nombreux accords externes portant sur les relations avec les Etats tiers dans différents secteurs du marché unique. Ceci concerne surtout les services, notamment les transports, tant aériens que terrestres et les télécommunications.¹⁷ L'opposition des Etats membres apparaît d'ailleurs davantage motivée par la représentation extérieure de la Communauté que par la conclusion des accords eux-mêmes.

Pareille attitude est de nature à poser des problèmes dans le cadre de la future Organisation Mondiale du Commerce. Cette nouvelle organisation comprendra notamment un Conseil spécifique, chargé de mettre en œuvre les dispositions de

16 SEC (92) 697 et SEC (93) 962.

17 Sur cette question complexe, voir notamment les commentaires généraux de Timmermans, «Common Commercial Policy (Article 113 EEC) and International Trade in Services», in *Mélanges Pescatore* (1987) 675-689 et Mengozzi, «Trade in Services and Commercial Policy», in M. Maresceau (éd.), *The European Community's Commercial Policy After 1992: The Legal Dimension* (1993) 231-256.

l'Accord Général sur le Commerce des services (GATS).¹⁸ Si les Etats membres décident de considérer ces questions comme une compétence partagée, la définition des positions et de la représentation de la Communauté risque de provoquer des controverses récurrentes.

C. Le recul intervenu dans le traité de Maastricht

La croissance des initiatives communautaires et l'obstruction menée par certains Etats membres au sein des organisations internationales a entraîné une dichotomie de plus en plus évidente entre les interventions internes et externes de la Communauté. Malheureusement, le traité de Maastricht n'a pas apporté de solutions à ces tensions.

D'une part, en effet, les articles 229, 230 et 231 du traité de Rome n'ont en rien bénéficié d'une amélioration. En revanche, l'article 116 du traité a été purement et simplement supprimé. Evidemment, la portée de cette suppression est en réalité moins grande qu'en apparence. L'utilisation de cette disposition avait en effet suscité des réticences chez certains Etats membres, ce qui l'avait en partie vidée de signification. Néanmoins, le traité de Maastricht reflète nettement une volonté de «renationalisation» de l'action communautaire au sein des organisations internationales. Ceci annonce une multiplication des litiges de représentation de la Communauté dans les enceintes internationales. Il semble probable que nous assisterons dans les prochaines années à une prolifération des protocoles et des règlements de procédure qui feront la joie de tous les amateurs d'innovations institutionnelles.¹⁹

V. Les actes de la Communauté liés à la politique étrangère et de sécurité commune

Enfin, il convient d'évoquer brièvement ici le nouvel article 228A introduit par le traité de Maastricht. Cette disposition prévoit la mise en œuvre, dans le cadre de la Communauté, des positions ou actions communes prises par les Etats membres dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Lorsque ces positions ou actions prévoient «une action de la Communauté visant à interrompre, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers», elle prévoit un vote à la majorité qualifiée du Conseil, sur proposition de la Commission.

18 Pour plus de détails sur le nouveau régime commercial des services après l'Uruguay Round, voir Dehousse et Havelange, «Exception culturelle ou spécificité culturelle?», in C. Doutreloup (dir.), *L'Europe et les enjeux du GATT dans le domaine de l'audiovisuel* (1994, à paraître).

19 On trouvera une modeste illustration dans la communication de la Commission au Conseil relative à la notification d'un changement dans la répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres conformément à l'art. II(7) de l'Acte constitutif de la FAO: SEC (94) 437.

On se bornera ici à souligner le caractère exceptionnellement pesant de la procédure. L'adoption des positions ou actions communes passe déjà par une procédure comportant elle-même plusieurs stades. Dès lors, la distinction entre les actes de la coopération intergouvernementales et ceux de la Communauté engendrera certainement des conséquences négatives. D'une part, elle ralentira encore le processus de décision. D'autre part, elle confirmera la perception de la construction communautaire par le public comme un processus peu compréhensible et peu efficace.

Conclusions générales

A. Les nouveaux problèmes

Les années 80 ont été marquées par une accélération des mutations structurelles de l'économie internationale. Celles-ci rendent plus difficile et plus complexe la coopération économique entre les Etats. La fin des années 80 a par ailleurs vu l'effondrement des dogmes communistes et la mise en œuvre de réformes capitalistes dans un nombre considérable de pays. La conjonction des deux mutations impose à la Communauté européenne une remise en cause de ses objectifs et de ses modes de fonctionnement. Dans cette remise en cause, les relations extérieures occuperont nécessairement une place centrale.

En effet, ce nouveau désordre mondial et régional, économique et politique, place la Communauté européenne face à une nouvelle page de son histoire. De Suez à Sarajevo, elle est restée conforme à une description donnée naguère de l'Allemagne: un géant économique et un nain politique. Elle doit maintenant répondre à deux questions fondamentales. Peut-elle encore se contenter de cette situation dans un système international de plus en plus éclaté? Possède-t-elle la volonté politique de devenir autre chose? L'expérience historique des 40 dernières années incite à répondre négativement aux deux questions, mais le pire n'est jamais sûr.

B. L'incapacité de réponse des structures anciennes

Pendant 35 ans, les structures institutionnelles mises en place par le traité de Rome ont fait preuve d'une capacité d'adaptation exceptionnelle. Cependant, il est permis de se demander si ces structures suffisent encore. La Communauté européenne semble en effet souffrir d'une incapacité croissante à réagir aux mutations de l'économie internationale et des équilibres géopolitiques.

Du point de vue économique, la conjonction du progrès technologique, du développement des échanges et de la révolution financière multiplie leur potentiel déstabilisateur. La dépendance extérieure accrue de tous les Etats du monde, les plus riches comme les plus pauvres, rend indispensable le renforcement des structures de

coopération multilatérale. Sans cela, l'incapacité des institutions à gérer les mutations économiques et sociales en cours risque de provoquer tôt ou tard de violents replis. Or, la Communauté, tout comme les Etats-Unis, ne pourra participer à cette réforme, et encore moins la provoquer, si elle ne renforce pas au préalable ses propres mécanismes de décision économique.

Du point de vue géopolitique, la disparition des deux blocs occidentaux et communistes a changé la nature des menaces pesant sur les Etats occidentaux, et particulièrement sur les Etats européens. En réduisant la capacité dissuasive de l'arme nucléaire, elle réduit également l'efficacité du système de sécurité issu de la guerre froide. Comme le montre l'histoire du XXème siècle, les fièvres nationalistes et les affrontements ethniques présentent encore plus de dangers pour l'Europe que la guerre froide. En sens inverse, ils présentent moins de dangers (immédiats, à tout le moins) pour les Etats-Unis. A la multiplication et la diversification des sources de menaces correspond par conséquent un affaiblissement des capacités de réaction de l'Alliance atlantique.

Les évolutions des dernières années ont révélé la nécessité à la fois d'un développement de la coopération internationale et d'une plus grande implication de la Communauté européenne dans cette perspective. Ces exigences expliquent l'importance fondamentale du cadre institutionnel des relations extérieures de la Communauté. Elles expliquent également le caractère insatisfaisant des compromis réalisés à Maastricht. Si ces derniers constituent en termes absolus un pas en avant, ils représentent en termes relatifs un échec. Certes, la Communauté a évolué, mais elle évolue maintenant beaucoup moins vite que le monde qui l'entoure.

Ainsi, la capacité communautaire de conclure des accords externes a été accrue. Néanmoins, comme l'attestent le champ extrêmement vaste des négociations de l'Uruguay Round et les difficultés actuelles de la coopération monétaire, les impératifs de la coopération économique multilatérale vont bien au-delà. Avant même l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'affaiblissement de l'économie européenne a mis son insuffisance en lumière. Des grandes zones économiques développées, l'Europe occidentale est devenue celle qui maîtrise le moins ses fluctuations économiques, à telle enseigne qu'elle risque de devenir une menace pour ses principaux partenaires.

En matière de coopération politique, les insuffisances du traité apparaissent de façon encore plus nette. Face au lent génocide bosniaque et à la montée des périls dans les anciens territoires de l'Union soviétique, les Etats membres se bornent à des discours rhétoriques et des innovations institutionnelles sans cesse plus complexes.

C. La nécessité d'un renforcement structurel allant au-delà du traité de Maastricht

En matière économique, l'exigence d'un renforcement des structures communautaires se marque particulièrement dans le domaine de la politique macro-

économique. Les aspects extérieurs du problème sont fortement sous-estimés pour le moment. La même exigence caractérise la politique commerciale. D'une part, compte tenu des développements récents au sein du GATT, la matière devrait connaître une extension substantielle dans un proche avenir. Cela imposera un allègement des procédures et un accroissement des pouvoirs de la Communauté. D'autre part, ce sujet acquiert une importance politique et sociale de plus en plus prononcée. Cela engendrera rapidement des revendications de transparence et de démocratisation accrues.

Pendant l'année 1993, l'aggravation de la récession en Europe a incité certaines autorités à souligner la nécessité d'un «gouvernement économique mondial». L'Acte Unique de 1986 allait déjà à l'encontre de cet objectif, par la fragmentation accrue des responsabilités réglementaires qu'il impliquait. Le traité de Maastricht accentue cette tendance dans la mesure où il implique une triple fragmentation des responsabilités macro-économiques. Il établit une séparation des fonctions différente pour la politique monétaire (centralisée) et la politique budgétaire (décentralisée). Il partage de manière complexe et peu efficace les attributions en matière de politique budgétaire entre autorités nationales et communautaires d'une part, entre les différentes autorités communautaires d'autre part. Et, pour couronner le tout, il établit une division différente des responsabilités entre les autorités communautaires pour les aspects internes et externes de l'Union économique et monétaire. Dans pareil cadre, la possibilité de participer à un «gouvernement économique mondial», ou même plus modestement de mettre ses orientations en œuvre, apparaît tout à fait nulle. Le traité de Maastricht réduit en effet la faible marge de manœuvre des Etats membres, sans accroître pour autant celle des institutions communautaires.

Du point de vue politique, la fin de la guerre froide appelle une affirmation beaucoup plus nette de la Communauté sur la scène internationale, seule manière de compenser le retrait rapide de la présence américaine dans un contexte géopolitique devenu plus instable. Cette affirmation ne sera pas possible sans un net renforcement des mécanismes internes de décision. Eu égard au retard pris par la Communauté dans cette matière, ce changement profond n'ira pas sans résistances. Néanmoins, avant de refuser cette mutation, il faut examiner les alternatives possibles. En termes de sécurité, la répétition des échecs flagrants subis dans l'ex-Yougoslavie entraînera des coûts tout à fait exorbitants.

Enfin, dans cette perspective, il convient de rappeler combien les questions économiques et géopolitiques entretiennent des liens étroits. Il suffit à cet égard de se souvenir des conditions dans lesquelles est intervenu le redressement des pays d'Europe occidentale après la deuxième guerre mondiale. La possibilité ou non d'un retour à la croissance économique dans les pays d'Europe centrale et orientale constituera, par exemple, un des éléments déterminants de la stabilité géopolitique de la région. En sens inverse, l'absence de stabilité géopolitique constituera un frein important au redressement de l'activité économique dans ces pays. Elle inhibe en effet tant les investissements locaux que les investissements étrangers. Il existe ainsi, entre les différentes parties du traité de Maastricht, des enchaînements

essentiels, masqués par les différences séparant les diverses formes de coopération entre les Etats membres.

Jusqu'ici, ces derniers ont déjà eu beaucoup de chance. L'effondrement des régimes communistes à l'Est aurait pu réclamer davantage d'initiatives proprement politiques. Le caractère généralement paisible de la transition et la prudence de la diplomatie américaine ont nettement réduit ce problème. Par ailleurs, l'existence d'une réelle compétence des institutions communautaires en matière commerciale et financière a permis d'épauler, même de façon imparfaite, la transition capitaliste à l'Est. Néanmoins, le cadre institutionnel actuel ne peut dépasser certaines limites. Par ailleurs, quelle que soit son ampleur, l'assistance économique de la Communauté ne peut combler l'absence d'un réel projet politique. S'il existe une certitude que le redressement de l'Europe occidentale après 1945 a établie, c'est bien le lien indissociable entre la reconstruction économique, la coopération multilatérale et la sécurité militaire. En ne prenant pas en considération la leçon fondamentale des événements de l'entre-deux-guerres, les Etats membres de la Communauté s'exposent à les revivre.