

Article

« Élargissement des communautés européennes et intégration régionale »

Françoise de La Serre

Études internationales, vol. 4, n° 3, 1973, p. 276-285.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/700326ar>

DOI: 10.7202/700326ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

ÉLARGISSEMENT DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET INTÉGRATION RÉGIONALE

Françoise de LA SERRE *

De juin 1970 à janvier 1972, les Communautés européennes ont été engagées dans une négociation visant à étendre à quatre nouveaux membres: le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la Norvège une expérience d'intégration régionale poursuivie à Six depuis le début des années cinquante. Considéré en fonction des objectifs poursuivis par les parties en présence, l'élargissement des Communautés européennes participe, au vu de l'accord réalisé, à la fois de l'extension d'un traité préexistant et de la création d'une nouvelle situation internationale impliquant une transformation du système communautaire. Il constitue par là un type de négociation originale dont les méthodes, les processus et les finalités méritent d'être analysés. Cependant, au delà de l'intérêt de ces considérations, quelle signification revêt, du point de vue de l'intégration régionale, l'élargissement des communautés européennes? Une rapide présentation des caractéristiques institutionnelles et structurelles de la négociation et de ses résultats les plus fondamentaux suggère, dans cette optique, quelques interrogations.

Bien que le problème ne se pose pas en fonction de la seule candidature britannique, ce rapport est essentiellement fondé sur la négociation entre la CEE et le Royaume-Uni, d'une part, parce que cette question a largement dominé la vie de la Communauté depuis sa création, d'autre part, parce que les trois pays concernés n'ont envisagé leur adhésion au Marché commun que dans la mesure où la Grande-Bretagne y était admise.

I - CARACTÉRISTIQUES INSTITUTIONNELLES ET STRUCTURELLES DE LA NÉGOCIATION

Chacun des traités instituant les trois Communautés européennes avait naturellement prévu les dispositions devant régir les modalités de l'élargissement de ces institutions mais en des termes inégalement précis, pouvant prêter notamment à des interprétations divergentes des rôles dévolus respectivement aux institutions communautaires dans les différentes phases du processus de négociation.

* *Centre d'étude des relations internationales, FNSP, Paris. Texte présenté au IX^e congrès de l'Association internationale de science politique à Montréal, du 19 au 25 août 1973.*

Il n'est évidemment pas question de développer ici les controverses juridiques auxquelles a donné lieu l'interprétation, sinon de l'article 98 du traité CECA, du moins des articles 237 et 205 des traités CEE et CEEA¹. Ce qu'il apparaît important d'analyser, ce sont les modalités de la négociation définies à partir des articles précités dans la mesure où un texte a suscité en effet, à quelques années d'intervalle, une pratique fondamentalement différente: en 1961-1962, l'accent avait été mis sur le caractère interétatique de la négociation dans la mesure où celle-ci s'était déroulée entre les six États-membres, assistés de la Commission mais agissant séparément, l'aspect communautaire de l'entreprise étant alors limité à l'engagement de soutenir, dans la mesure du possible, des points de vue communs.

En revanche, dès la conférence de La Haye (décembre 1969), les chefs d'État et de gouvernement donnent la préférence à une formule plus communautaire puisque le communiqué clôturant leurs travaux fait état d'un « accord pour l'ouverture d'une négociation entre la Communauté, d'une part, et les États candidats, d'autre part ».

C'est en effet une conférence entre les Communautés européennes et les États ayant demandé l'adhésion à ces Communautés qui s'ouvre le 30 juin 1970 à Luxembourg, après que l'exigence d'une entreprise réellement communautaire ait orienté les travaux des Six durant le 1^{er} semestre 1970 dans deux directions: établissement d'une base commune de négociation et définition d'une procédure.

A - Principes et méthode

Les travaux menés à cette fin ont eu pour but de dégager les conceptions générales des Six sur les types de solution qui pourraient être proposés aux problèmes soulevés par l'élargissement des Communautés, et sont naturellement orientés autour des points qui deviendront par la suite les grands dossiers de la négociation. Toutefois, les efforts des partenaires portent davantage sur la définition précise des grands principes devant régir la négociation et assurer le maintien des politiques communes que vers la recherche de solutions détaillées aux problèmes soulevés par la situation particulière de la Grande-Bretagne. Si les exigences du calendrier expliquent en partie cette orientation, il faut y voir également la volonté de ne pas trop entrer dans des détails sur lesquels risqueraient de se cristalliser les divergences existant entre les Six.

Déjà contenue dans le texte adopté à La Haye, la première condition posée par les Six à l'élargissement de la CEE est l'acceptation par les candidats des traités et de leurs finalités politiques, des décisions de toute nature intervenues depuis leur entrée en vigueur et des options prises dans le domaine du développement. Ce principe de base est assorti d'une seconde règle selon laquelle la solution des problèmes

1. Article 98 CECA: « Tout État européen peut demander à adhérer au présent traité. Il adresse sa demande au Conseil, lequel après avoir pris l'avis de la Haute Autorité statue à l'unanimité et fixe également à l'unanimité les conditions de l'adhésion. Celle-ci prend effet du jour où l'instrument d'adhésion est reçu par le gouvernement dépositaire du Traité. »

Articles 237 CEE et 205 CEEA: « Tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité. »

Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les États-membres et l'État-demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les États contractants en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives. »

Pour les interprétations qu'il est possible de donner à ces articles, cf. PUISOCHET, Jean-Pierre, « L'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège aux communautés européennes », *Annuaire français de droit international*, 1971.

d'adaptation qui pourraient se poser doit être recherchée par l'établissement de mesures de transition et non par la modification des règles existantes. C'est donc le dossier consacré à l'aménagement de la période transitoire qui constitue la part la plus importante de la position arrêtée par les Six. Telle qu'elle est proposée aux candidats, la conception de la période transitoire s'ordonne autour de deux exigences: tout d'abord la durée des mesures de transition devra être limitée aux délais nécessaires pour permettre les adaptations requises et ces mesures devront se dérouler conformément à un calendrier précis établi à l'avance. En second lieu, le système adopté devra assurer un équilibre des avantages réciproques et établir notamment un « parallélisme adéquat » entre la réalisation du Marché commun agricole et les progrès de la libre circulation des marchandises industrielles.

Sans pouvoir entrer ici dans le détail de la position communautaire présentée par le président en exercice du Conseil des ministres, M. Harmel, aux candidats, le 30 juin, à Luxembourg et quelles qu'en soient sur certains chapitres les imprécisions ou les ambiguïtés, il est important de souligner la réalité du consensus dégagé au niveau des principes qu'il conviendra de défendre au cours de la négociation et que le caractère communautaire de la procédure choisie contribue encore à renforcer.

En indiquant qu'il s'agit « cette fois » de négociation dans le cadre d'une conférence entre les Communautés et les États ayant demandé l'adhésion, M. Harmel annonce en effet que « les négociations seront menées à tous les niveaux et pour tous les problèmes selon une procédure uniforme par la Communauté ». Ce choix d'une procédure communautaire ne résout cependant pas automatiquement le problème des rôles respectifs dévolus aux institutions de la Communauté. Entre une formule, d'ailleurs préconisée par la Commission elle-même qui vise à confier à l'exécutif européen, dans certains domaines, une délégation permanente de négociation², et un dispositif qui confirme la prééminence du Conseil des ministres sur les autres organes communautaires, le Conseil choisit la seconde possibilité. Du texte adopté par les Six, il ressort en effet que c'est au Conseil des ministres qu'il appartient d'arrêter les positions de la Communauté sur tous les problèmes posés par la négociation. Elles seront ensuite exposées et défendues dans les négociations avec les pays candidats par le président en exercice du Conseil des ministres ou, dans l'intervalle des sessions ministérielles, au niveau des suppléants, par le président du Comité des représentants permanents (COREPER). La Commission qui est invitée à présenter des propositions en vue d'arrêter les positions communes pourra également, sur décision du Conseil, assurer ce rôle (de proposition et de défense) et exercer par ailleurs des fonctions qui se trouvent définies en ces termes: « Le Conseil se déclare disposé à confier à la Commission le mandat de rechercher, en contact avec les pays candidats, des solutions possibles à des problèmes déterminés, posés en cours de négociation et de faire rapport au Conseil qui donnera à la Commission les directives nécessaires pour la poursuite éventuelle de cette mission en vue de définir les éléments d'un accord à soumettre au Conseil. »

Cette formule au libellé compliqué autorise à l'avance toutes les tâches que la Commission aura à remplir au cours de la négociation tant au niveau des Six pour la recherche de positions communes qu'entre les Six et les candidats pour la définition et

2. COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (Commission), *Avis de la Commission au Conseil concernant les demandes d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège*, 1^{er} octobre 1969, pp. 35-36.

la rédaction de compromis acceptables par tous. Ce dispositif devait effectivement pallier, dans une certaine mesure, la lourdeur du système imaginé qui aboutissait en quelque sorte à créer une négociation à deux niveaux.

B - Acteurs et enjeu

Quelles sont en effet les implications concrètes du dispositif mis en place sur l'organisation et le déroulement des négociations? Il aboutit en réalité lors des réunions de la conférence à des exposés très rigides entre les deux délégations tandis que la véritable discussion se situe davantage entre les Six pour la définition de la position commune et entre les Six et les candidats par le truchement de la Commission. Une certaine rigidité de la négociation au niveau des conférences ministérielles (il y en eut 13) est en effet inévitable par le choix d'un porte-parole unique de la Communauté ayant pour mandat exclusif de présenter aux candidats la position des six partenaires, en présence des cinq autres et sans qu'il ait la latitude d'infléchir la position précédemment arrêtée. Ces dispositions expliquent la brièveté de la plupart des réunions de la conférence de négociation proprement dite par opposition à la longueur des discussions menées en Conseil des ministres (ou au niveau des représentants permanents) et au temps passé par la Commission en efforts de persuasion et démarches de conciliation.

La recherche d'une position commune au niveau des Six ne suscite pas de commentaires particuliers quant aux procédures mises en œuvre dans la mesure où, selon une méthode devenue habituelle, elle s'effectue à partir des propositions de la Commission et sur la base des travaux du COREPER.

Cette première phase de la négociation consacrée à la recherche d'une position commune illustre le processus de décision propre aux Communautés maintes fois décrit par les spécialistes de l'intégration européenne et dont l'existence même constitue pour certains auteurs la preuve de l'émergence d'un système politique original³. Ainsi sont vérifiées par exemple les analyses de Haas concernant l'élaboration de compromis entre les partenaires, soit par un échange de concessions de valeur comparable, soit par la prise de conscience d'un intérêt commun défendu par un « médiateur institutionnel » : la Commission.

Dans la négociation la Commission a en effet grandement contribué par des suggestions, soigneusement préparées sur le plan technique, à réduire les divergences existant entre les Six sur la nature et l'étendue des concessions à proposer aux pays candidats. Mais en outre, utilisant les possibilités offertes par la procédure choisie, elle a rempli une double fonction. D'une part, elle a été chargée de nombreux contacts techniques avec les candidats dans la phase initiale du *fact finding* et d'une tâche d'explication de la réglementation communautaire. D'autre part, son action alliant explication, persuasion, imagination a été maintes fois décisive dans l'acceptation par les candidats des positions de la Communauté.

En fait, le déroulement formel des négociations dans le cadre défini officiellement ne constitue cependant que « la pointe de l'iceberg » dans la mesure où, comme le souligne une récente étude, on ne saurait négliger « tout le réseau de contacts informels qui, à divers niveaux, non seulement rendit supportable la confrontation entre la

3. Voir notamment HAAS E. B., « International Integration: the European and the Universal Process », *International Organization* 15 (3), été 1961, pp. 366-392. LINDBERG, L. N., « The European Community as a Political System », *Journal of Common Market Studies* 5 (4), juin 1967, pp. 344-387.

Communauté et les candidats, mais encore accélèrent le travail et permirent souvent un rapprochement des points de vue et l'ébauche de compromis⁴. De tels contacts évitèrent parfois à la négociation d'être victime de sa propre dynamique négative par suite d'une erreur d'interprétation de part et d'autre.

Schématiquement, près de deux années de discussions furent nécessaires pour définir les conditions d'intégration des postulants dans les Communautés. Que fallait-il donc négocier ? À partir du moment où l'acceptation par les nouveaux arrivants des grands principes de la construction européenne, tels qu'ils ressortent des traités, était posée comme une condition *sine qua non* de l'adhésion, il restait à définir les modalités d'adoption de l'acquis communautaire, c'est-à-dire le degré d'unité réalisé par les Six dans un certain nombre de domaines : union douanière, politique agricole commune, régime des ressources propres, politique commerciale, engagements divers à l'égard des pays en voie de développement. Sur chacun de ces chapitres, le gouvernement britannique s'était préparé depuis 1967 à négocier durement en articulant ses principales demandes autour de trois exigences : obtenir une période de transition assez longue mais cependant plus brève dans le domaine industriel que dans le domaine agricole, fixer au plus bas la contribution anglaise au budget communautaire, sauvegarder les intérêts du Commonwealth, en particulier des pays exportateurs de sucre (Caraïbes) et de produits laitiers (Nouvelle-Zélande).

Trois phases distinctes apparaissent si l'on tente de dégager les étapes significatives de cette confrontation entre la CEE et les pays candidats. À une première étape, en quelque sorte technique et exploratoire, a succédé une période de négociation plus proprement politique, aboutissant après blocages et péripéties aux accords fondamentaux enregistrés en juin 1971. Dans un troisième temps ont été réglés les problèmes en suspens, notamment la délicate mise au point des textes du traité d'adhésion.

Mais du point de vue de l'intégration régionale⁵, quelle signification revêt cette « danse guerrière rituelle⁶ » à laquelle a donné lieu la négociation d'élargissement ? Résultats et perspectives augurent-ils d'une transformation réussie du système communautaire ?

II - L'ÉLARGISSEMENT DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES : « TRANSFORMATION RÉUSSIE » DU SYSTÈME COMMUNAUTAIRE ?

Dans son dernier ouvrage consacré aux Communautés européennes, Lindberg considérait les premières négociations entre la Grande-Bretagne et la CEE comme un échec de transformation du système communautaire dont il tenait pour principal responsable l'influence dominante au sein de la Communauté d'un leadership national, celui du général de Gaulle⁷. Pour celui-ci, en revanche, c'est l'élargissement

4. KITZINGER, Uwe, *Diplomacy and Persuasion. How Britain Joined the Common Market*, Thames and Hudson, Londres, 1973, pp. 76-92.

5. L'intégration signifiant ici, à la fois « le processus qui crée et soutient la Communauté et la forme, le niveau ou le degré de cohésion atteints par la Communauté », SIDJANSKI, D., *Dimensions européennes de la science politique*, L.G.D.J., Paris, 1963, 188p.

6. KITZINGER, Uwe, *op. cit.*

7. LINDBERG, L. N., SCHEINGOLD, S., *Europe's Would Be Polity, Patterns of Change in the European Community*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N. J.), 1970, pp. 227-239.

de la construction communautaire à la Grande-Bretagne qui aurait mis en danger l'existence du système édifié à Six, tant il y avait à ses yeux antinomie entre élargissement du Marché commun et poursuite des politiques communautaires. Lors de sa conférence de presse du 27 novembre 1967, il exprimait d'ailleurs sa conviction en ces termes : « Faire entrer l'Angleterre et par conséquent engager maintenant une négociation à cet effet, ce serait pour les Six, tout le monde sait de quoi il retourne, ce serait pour les Six donner d'avance leur consentement à tous les artifices, délais, faux-semblants qui tendraient à dissimuler la destruction d'un édifice qui a été bâti au prix de tant de peine et au milieu de tant d'espoirs. »

Suggérant d'ailleurs une alternative à l'élargissement, il ajoutait : « Il est vrai que tout en reconnaissant l'impossibilité de faire entrer l'Angleterre d'aujourd'hui dans le Marché commun tel qu'il existe, on peut vouloir tout de même sacrifier celui-ci à une entente avec celle-là ». Quelle qu'ait pu être l'évolution ultérieure de la pensée gaulliste, sur ce point, l'élargissement des Communautés européennes aux pays qui en avaient fait la demande s'est imposé progressivement comme étant une condition de la poursuite de l'expérience communautaire et un test de sa solidité.

A - L'élargissement, condition de la progression du système

Ce que certains ont appelé « la fixation obsessionnelle »⁸ des États-membres sur l'avenir des relations entre la CEE et le Royaume-Uni apparaît effectivement dans l'histoire de la Communauté comme étant à l'origine de nombre de crises, malentendus ou atermoiements. Il est exact qu'après l'échec du Plan Fouchet, essentiellement dû à l'interférence du problème anglais, il devient de plus en plus difficile de négliger, surtout après la crise de 1965, cette exhortation du ministre néerlandais des Affaires étrangères, J. Luns : « Si vous voulez l'Europe à l'anglaise, faites-la au moins avec les Anglais. »

Le nouveau désaccord intervenu au cours de l'année 1967 sur l'opportunité d'un élargissement des Communautés à la Grande-Bretagne menace en effet la poursuite de l'expérience communautaire. La prolifération d'initiatives émanant de tous les partenaires de la France en vue de maintenir les contacts entre la Communauté et la Grande-Bretagne en témoigne. Si elles se situent d'abord dans le cadre communautaire en préconisant diverses formes de coopération préjudant à plus ou moins long terme à une véritable adhésion elles se transforment ensuite en offensive diplomatique de plus grande envergure puisque l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.), seul organisme groupant les Six et la Grande-Bretagne est utilisé aux mêmes fins. Le refus du gouvernement français de voir tourner ainsi les décisions prises à Bruxelles et altérer les projets élaborés à Six entraîne son retrait de l'organisation en février 1969 au moment même où ce qu'il est convenu d'appeler « l'affaire Soames » aggrave encore la détérioration du climat européen⁹.

À cette date et au prix d'une crise grave, le gouvernement français continue d'affirmer officiellement que le renforcement de la Communauté doit bénéficier d'une

8. LEMAÎTRE, P., « Le poids des relations avec Londres et Washington », *Le Monde*, 6 janvier 1970.

9. LA SERRE, F. de, « L'adhésion de la Grande-Bretagne aux Communautés européennes », Tome I : *la seconde candidature 1967-1969*, Paris, La Documentation Française, NED n° 3882-83, 1972, pp. 21-24.

priorité absolue et qu'il est impossible de synchroniser développement interne et élargissement.

Faute de pouvoir saisir le sens et la portée exacts des perspectives ouvertes au même moment par les entretiens Soames-de Gaulle (février 1969), il est impossible d'établir si l'invitation à des conversations bilatérales franco-britanniques augurait ou non d'une certaine évolution des conceptions françaises à l'égard de l'élargissement. Étaient-elles le prélude à cette abolition de la Communauté dans l'hypothèse, évoquée naguère, où l'on voudrait « la sacrifier à un accord avec la Grande-Bretagne » ? Étaient-elles, au contraire, la reconnaissance du fait que l'achèvement et la poursuite du Marché commun supposaient son élargissement ?

Dès la campagne pour les élections présidentielles, puis ensuite au cours des diverses déclarations, le nouveau président Georges Pompidou semble indiquer que son action se situe plutôt dans cette seconde perspective. Dès lors, la politique européenne de la France s'articule autour du fameux tryptique, « achèvement, renforcement, élargissement », tandis que l'ordre des priorités défini à l'inverse par les Cinq implique qu'il ne saurait y avoir achèvement du Marché commun agricole (par l'adoption du règlement financier définitif) sans accord préalable sur le principe de l'élargissement. Les résultats de la Conférence de La Haye réunie en décembre 1969 fournissent à cet égard un nouvel exemple de la technique du *package deal* maintes fois employé pour assurer la progression des politiques communes et une illustration supplémentaire du « troc » politique agricole contre politique étrangère déjà intervenu à propos du *Kennedy Round*. Ainsi l'accord donné à l'élargissement apparaît à la fois comme une condition de la survie du système et comme l'occasion de son renforcement. En effet, si la politique agricole sort consolidée de cette épreuve par l'adoption d'un règlement agricole définitif (révisable seulement à l'unanimité), il apparaît à la lecture du communiqué final qu'un certain parallélisme doit exister entre renforcement et élargissement.

Selon les analyses de Lindberg, le passage de la période transitoire à la période définitive concrétisé par l'adoption du régime des ressources propres et conditionné par l'accord sur l'élargissement peut signifier que les membres du système ont réussi à accroître notablement son étendue ou ses capacités. En revanche, l'élargissement des Communautés européennes s'apparente davantage, dans cette optique, à un modèle de transformation du système, en ce sens qu'il implique « une extension des obligations spécifiques ou générales contractées entre les membres du système allant au-delà des limites géographiques ou fonctionnelles fixées antérieurement ¹⁰ ».

B - L'élargissement, test de la cohésion du système

Sans vouloir entrer ici dans le détail des conditions d'adhésion négociées entre la Communauté et le Royaume-Uni¹¹, on peut tenter d'esquisser, en fonction de l'intégration réalisée jusqu'alors entre les Six, le bilan de l'entreprise. Quelle signification revêtent alors les résultats et les processus de la négociation ?

Si on les analyse en fonction des principes définis par les Six dans la base commune de négociation, les résultats acquis apparaissent comme positifs à bien des

10. LINDBERG, L. N., SCHEINGOLD, S., *op. cit.*, p. 137.

11. LA SERRE, F. de, *op. cit.*, tome II : *Négociation et conclusion de l'accord 1970-1972*. (NED, n° 2984-5-6), 1973, 100p.

points de vue. En effet, conformément à ce qui avait été décidé, tous les problèmes posés par l'adhésion ont été résolus dans un sens qui préserve l'acquis communautaire, dans la mesure où l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE ne remet pas en cause, par des dérogations permanentes, les règles et politiques communes établies par les Six¹². Les adaptations requises par l'élargissement s'effectueront donc au cours d'une période unique de cinq ans satisfaisant aux exigences de « parallélisme adéquat » entre secteur industriel et secteur agricole. Si le délai consenti pour l'adoption du régime des ressources propres excède de deux ans la durée de la période de transition, cette disposition ne paraît contraire ni à l'esprit ni à la pratique communautaire dans la mesure où les Six s'étaient accordés un laps de temps analogue lors de la mise en place du dispositif.

L'important est que cette acceptation du régime des ressources propres – quelle que soit la progression du montant de la contribution britannique – signifie la sauvegarde de la politique agricole commune dont les trois principes essentiels – prix uniques, préférence communautaire, solidarité financière – sont acceptés avec leurs implications concrètes: instauration des organisations de marchés, rapprochement des prix, application du système des prélèvements et restitutions. Si des exceptions à la préférence communautaire sont momentanément consenties en faveur de certaines exportations du Commonwealth sur le marché britannique, l'opportunité de leur prolongation est renvoyée à l'examen ultérieur de la Communauté élargie. La plupart des problèmes posés par les relations privilégiées existant entre le Royaume-Uni et les pays en voie de développement du Commonwealth sont en effet – ou seront – résolus par l'extension à leur égard des responsabilités de la Communauté, dans le cadre des dispositifs prévus à cet effet (types d'association–accord commercial).

L'entrée de la Grande-Bretagne dans les Communautés n'est pas non plus, en ce qui concerne les institutions, l'occasion d'un bouleversement important. Si cette fois l'élargissement ne va guère dans le sens de l'intégration, dans la mesure où le compromis de Luxembourg¹³ n'est pas remis en cause, il consacre les pratiques en vigueur, notamment les différentes procédures de vote au sein du Conseil des ministres. Une nouvelle pondération des voix et l'ouverture des institutions à la Grande-Bretagne sur un pied d'égalité avec la France, l'Italie et la RFA en sont les manifestations les plus tangibles.

Envisagé sous l'angle non plus des résultats mais des processus mis en œuvre pour parvenir à l'accord d'adhésion, le déroulement de la négociation tel qu'il a été décrit ci-dessus traduit également l'affirmation de la Communauté en tant que telle. À cet égard, un point de comparaison peut être fourni par les négociations dans lesquelles la CEE a été précédemment engagée, qu'il s'agisse des premières discussions avec la Grande-Bretagne en 1961–63 ou du *Kennedy Round*. Dans le premier cas, le manque de cohésion entre les États-membres manifesté par l'absence totale de position et de procédure communautaires avait donné à la négociation un caractère de conférence intergouvernementale de type classique en dépit des efforts de la Commission pour exercer un minimum de « leadership supranational ». Dans le second cas, à l'inverse, la Commission représenta la Communauté aux discussions de Genève avec une

12. À l'exception cependant de la politique de la pêche arrêtée par les Six à la veille de l'ouverture des négociations et qui fera l'objet d'un réexamen en 1982.

13. Compromis réalisé jusqu'alors pour observer la règle de l'unanimité pour les décisions touchant aux intérêts vitaux des États-membres.

délégation permanente de négociation mais sans bénéficier d'une grande marge de manœuvre. Son pouvoir de négociation se trouva limité en fait par le caractère rigide et étroit des mandats successifs qui lui furent donnés par le Conseil des ministres et dont elle ne peut se dégager, avec l'accord des États-membres, que dans la toute dernière phase de l'entreprise¹⁴.

Alors que la Commission avait souhaité obtenir pour la négociation d'élargissement un mandat de type *Kennedy Round*, les dispositions beaucoup plus souples mises en place par le Conseil des ministres l'ont, cette fois, autorisée à une action beaucoup plus efficace : quelle qu'elle ait pu être à l'origine l'interprétation restrictive du rôle qui lui était dévolu, elle s'est progressivement vu confier une tâche, plus politique que technique, consistant à rechercher des compromis acceptables par tous, tout en préservant l'acquis communautaire.

Si l'on considère que l'intégration européenne se caractérise par l'existence de ces processus de *decision-making* original et si l'entité européenne se définit effectivement par l'existence d'une politique agricole commune, d'une Union douanière et de divers accords préférentiels en faisant la première puissance commerciale du monde, l'opération consistant à absorber trois nouveaux partenaires peut sembler réussie, dans la mesure où l'essentiel des politiques communes a été sauvegardé. Si, en revanche, on estime que l'élargissement devait être l'occasion à la fois d'un renforcement de l'intégration et d'une définition des futures orientations et priorités, le jugement est plus pessimiste.

Certes, contrairement aux actions relevant du domaine de l'achèvement, aucun préalable relatif à l'approfondissement n'avait été explicitement posé à l'ouverture des négociations bien que la Commission et le gouvernement français aient à maintes reprises insisté sur le parallélisme devant exister entre les deux démarches. Mais force est de constater qu'une fois l'achèvement acquis, le parallélisme initialement souhaité entre deux des termes du tryptique s'est infléchi en faveur du seul élargissement sans qu'en soient pour autant définies les finalités. Comme devait le faire remarquer le ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, M. Thorn : « On a parlé de tout avec les candidats, sauf de l'essentiel : que sera l'Europe de demain et que sont-ils prêts à en faire ? »

Pouvait-il en être autrement ? Dans la mesure où, contrairement aux premières analyses néo-fonctionnalistes, le *spill-over* ne s'est pas étendu automatiquement à la défense et à la politique étrangère (en raison justement des divergences existant entre partenaires sur ces points de *high politics*¹⁵ le problème des relations extérieures de la Communauté a pesé d'une manière décisive sur cette négociation sans être pour autant abordé dans le cadre décrit précédemment.

Cette situation explique l'existence de toute une activité diplomatique extracommunautaire et bilatérale dont la manifestation la plus spectaculaire et la plus importante fut la rencontre Pompidou-Heath de mai 1971.

Si certains ont essentiellement vu dans ce sommet le sauvetage d'une négociation « grippée », il est également évident que les discussions de Bruxelles avaient dû marquer le pas dans l'attente d'un accord explicite sur les problèmes essentiels. Dans cette optique, les demandes françaises concernant la livre sterling apparaissent moins

14. PREGG, E. H., *Traders and Diplomats*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1970, pp. 26-39.

15. HOFFMANN, S., « Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe », *Daedalus* 1966 (3), pp. 862-915.

comme un blocage délibéré de la négociation que comme une politisation du problème de l'adhésion dans son ensemble. À cet égard, on peut comparer la démarche française sur les problèmes monétaires avec son attitude sur les problèmes de défense en 1962, à cette différence près que l'élargissement avait été alors paralysé par les résistances aux conceptions gaullistes de l'« Europe européenne » et qu'il a été facilité en 1971 par l'absence de toute vision commune du rôle de l'Europe dans le monde. Cette carence devait permettre en effet de se satisfaire des réponses imprécises fournies par la Grande-Bretagne sur des problèmes aussi importants que celui du rôle de la livre sterling et de renvoyer aux institutions de la Communauté élargie le soin de régler les problèmes les plus délicats : sucre et produits de Nouvelle-Zélande, par exemple.

Plusieurs auteurs comme Etzioni, Kaiser et Hoffmann avaient reproché aux premières analyses néo-fonctionnalistes de l'intégration européenne de négliger la variable, pourtant décisive à leurs yeux, de l'environnement extérieur qui est également absente des modèles d'évolution proposés par Lindberg. Libérée de la difficile définition de relations avec la Grande-Bretagne, l'évolution actuelle de la Communauté européenne confirme la justesse de leur point de vue. La construction européenne paraît en effet plus que jamais conditionnée par la capacité des Neuf à surmonter ce que Hoffmann appelle « les effets centrifuges du système international » et singulièrement ceux qui provoquent les relations de chacun des Neuf avec les États-Unis. Pour cet auteur, les nouvelles orientations de la politique américaine font que les domaines où l'intégration avait été la plus facile sont désormais, en raison du *Nixon Round* et de la réforme monétaire internationale, le champ de pénibles marchandages : « En accentuant les divergences existant entre les Neuf sur ces questions, la politique de Washington contribue à les situer dans le domaine des *high politics*¹⁶. « La logique de la diversité » prend-elle le pas sur « la logique de l'intégration ? »

16. HOFFMANN, S., « Toward a Common European Foreign Policy? », *À paraître* dans un ouvrage édité par W. HANRIEDER.