"Alfred Cahen: Un rôle nouveau pour l'UEO?" dans L'Europe en formation (1986)

Légende: En 1986, Alfred Cahen, secrétaire général de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), publie un article dans la revue fédéraliste L'Europe en formation dans lequel il détaille les différentes étapes de la réactivation de l'UEO et s'interroge sur le nouveau rôle de l'organisation.

Source: L'Europe en formation. Revue mensuelle des questions européennes et internationales. 1986. Paris: Presses de l'Europe. ISSN 0154-9928. "Un rôle nouveau pour l'U.E.O?", auteur:Cahen, Alfred , p. 53-66.

Copyright: (c) L'Europe en formation

URL: http://www.cvce.eu/obj/alfred_cahen_un_role_nouveau_pour_l_ueo_dans_l_europe_en_formation_1986-fr-dcb800fe-1281-4f5b-b767-47848829ac87.html

Date de dernière mise à jour: 22/06/2015

Un rôle nouveau pour l'U.E.O. ?

par Alfred Cahen

Secrétaire général de l'Union de l'Europe occidentale

La relance de l'Union de l'Europe occidentale

Tout commence à la fin de 1983.

Le 23 décembre, le journal *Le Monde* publie un article du ministre des relations extérieures de Belgique, M. Léo Tindemans, dans lequel celui-ci s'interroge sur l'avenir du processus de construction européenne, en évoque la dimension sécurité, toujours inexistante, et suggère une réactivation de l'Union de l'Europe occidentale.

Quelques jours plus tard, les services du Quai d'Orsay prennent contact avec ceux du ministère des affaires étrangères à Bruxelles pour leur faire savoir que les réflexions du gouvernement français vont dans le même sens que celles exprimées par le ministre belge et qu'une initiative de Paris, en la matière, peut être attendue sous peu.

En effet, dès le début du mois de février 1984, un mémorandum français est diffusé parmi les six autres gouvernements des États membres de l'U.E.O. Il rappelle que celle-ci est la seule instance compétente en matière de défense et que sa « composition lui confère une identité et une fonction particulières ». Par conséquent, « elle constitue une enceinte indispensable puisqu'elle permet de mener de façon privilégiée, et notamment au niveau parlementaire, des réflexions et des débats sur le thème de la sécurité en Europe ».

Un document belge viendra quelques semaines plus tard, apporter son soutien à cet important papier français et insister pour que « l'U.E.O. puisse être le cadre d'un effort permanent de réflexion et de coordination des politiques des Sept en matière de sécurité et de défense, à l'intérieur de l'Alliance atlantique ». Cette note conclut : « La Belgique tient à rappeler son profond attachement au renforcement de l'Union européenne et au maintien de la solidarité atlantique, seule garante efficace et crédible de la sécurité de l'Europe. Une meilleure utilisation des potentialités de l'U.E.O. lui parait de nature à pouvoir contribuer à ces deux objectifs fondamentaux de la diplomatie belge. »

A partir de là, les choses devaient aller relativement vite et la relance de l'Union décidée et entamée en trois étapes correspondant, chacune, à une conférence des sept États membres :

— une conférence des ministres des affaires étrangères à Paris, le 12 juin 1984;
— une conférence des ministres des affaires étrangères et des ministres de la défense à Rome, le 26 octobre 1984 ;
— une conférence des ministres des affaires étrangères et des ministres de la défense à Bonn, le 22 avril 1985.

C'est la conférence de Rome qui devait adopter la déclaration qui constitue, en quelque sorte, l'acte de renaissance de l'Union de l'Europe occidentale.

Cet acte commence par affirmer l'attachement des pays intéressés à l'Alliance atlantique qui « depuis trente-cinq ans demeure le fondement de la sécurité européenne ». Dans cette perspective, une meilleure utilisation de l'U.E.O. contribuera non seulement à la sécurité de l'Europe occidentale, mais aussi à l'amélioration de la défense commune de l'ensemble des pays de l'Alliance atlantique.

Il rappelle ensuite la nécessité d'utiliser au mieux, dans le cadre atlantique notamment, les ressources existantes par une coopération accrue et, au moyen de l'U.E.O., de donner une impulsion politique aux instances de la coopération en matière d'armements. On sait que, au sein de l'Alliance, un effort se poursuit pour améliorer l'utilisation des ressources existantes par la standardisation ou l'interopérabilité des

armements et aussi pour mettre les industries européennes dans une meilleure position concurrentielle par rapport aux industries américaines. Le déséquilibre entre les fournitures américaines et les fournitures européennes au sein de cette Alliance est en effet considérable : de 7 à 1. Des instances comme l'Eurogroupe ou le Groupe européen indépendant des programmes s'emploient à y remédier. Un groupe de pays, aussi homogènes en ce qui concerne leurs moyens industriels que les États de l'U.E.O., peut jouer dans ces deux instances un rôle moteur.

La déclaration prévoit ensuite que, dans ce contexte, le conseil de l'Union de l'Europe occidentale, particulièrement le conseil ministériel, aura des discussions approfondies et cherchera à harmoniser les vues de ses membres sur les conditions spécifiques de la sécurité en Europe et notamment sur :

— les questions de défense ;
— la limitation contrôlée des armements et de désarmement ;
— les incidences sur la sécurité européenne de l'évolution des rapports Est-Ouest;
— la contribution de l'Europe au renforcement de l'Alliance atlantique, compte tenu de l'importance que revêtent les relations transatlantiques ;
— le développement d'une coopération européenne en matière d'armements, coopération à laquelle l'U.E.O. peut donner une impulsion politique.

Le conseil peut également examiner les incidences pour l'Europe des situations de crise dans d'autres régions du monde. Il est un fait que les crises qui se développent en dehors du théâtre européen peuvent avoir, pour les pays d'Europe, des conséquences importantes. Il est essentiel que ces derniers puissent, ensemble, se saisir de ce genre de problème.

La déclaration insiste enfin sur l'importance de l'Assemblée qui est le « seul organe parlementaire habilité par traité à débattre des questions de défense ». Elle note que, en tant que représentant privilégié des opinions publiques, cette Assemblée a un rôle spécial à jouer dans « la consolidation du consensus sur les nécessités de la sécurité et de la défense parmi ces options ».

Quel rôle pour l’U.E.O. réactivée ?

Mais pourquoi cette réactivation?

Quelle vocation ceux qui l'ont entreprise ont-ils imaginée pour cette nouvelle U.E.O. ?

Quelles tâches ont-ils entendu lui assigner?

La réponse à la première de ces questions, dont découlent d'ailleurs celles à donner aux deux suivantes, me parait s'inscrire dans un double contexte : celui de la construction européenne et celui de l'Alliance atlantique.

Depuis plus de trois décennies et demie qu'elle est lancée, la première a produit, notamment, d'une part le Conseil de l'Europe et d'autre part ce qu'on a appelé l'Europe des Six, puis des Neuf, puis des Dix, puis des Douze. Ni dans le premier cadre ni dans le second n'a pu, à ce stade, émerger une dimension européenne de la sécurité.

Pourtant, le problème de la création d’une telle dimension se pose dès le début même du processus de coopération et d'intégration que poursuivent les pays — ou au moins certains d'entre eux — de l'Europe occidentale.

C'est d'ailleurs dans ce contexte que se trouve signé, dès le 17 mars 1948, le traité de Bruxelles dans lequel l'Union de l’Europe occidentale trouve son origine. Il crée entre les cinq parties contractantes (Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni) une alliance théoriquement plus contraignante que ne devait l'être l'Alliance atlantique (mais cette différence formelle se trouve en fait entièrement érodée grâce à l'existence au sein de cette dernière de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et de ce qu'on appelle le

commandement intégré). D'autre part, l'accord de Bruxelles se place résolument dans la perspective de l'œuvre de construction européenne alors naissante (1).

C'est dans le même cadre que s'inscrit, en 1950, ce qui demeure, à ce jour, le projet le plus ambitieux en matière d'intégration de notre Europe. Ce projet se place, peut-on le dire, au carrefour du traité de Bruxelles dont l'U.E.O. est issue et du traité de Paris créant la C.E.C.A. Il est significatif qu'il se soit situé, en premier lieu, dans la perspective de la dimension européenne de la sécurité.

Il s'agit de la Communauté européenne de défense (C.E.D.) et de sa suite logique, la Communauté politique européenne.

Comme on le sait, l'une et l'autre ont échoué en 1954. II s'agit là, du moins à mon estime, d'une sorte de tragédie dans la poursuite de la réalisation d'une Europe unie. Car si la C.E.D. et, avec elle, la Communauté politique européenne, s'étaient trouvées adoptées, il y a quelque trente ans que la fameuse Union européenne — après laquelle nos Etats courent notamment depuis le sommet de La Haye de 1969 — se serait trouvée être une réalité.

Mais la Communauté européenne de défense ne constituait pas seulement — en elle-même et à travers son prolongement, la Communauté politique — un considérable bond en avant dans la construction de l'Europe. Elle avait aussi pour objet — et c'est là qu'elle trouvait son origine — d'assurer, à un moment où la « guerre froide » connaissait l'un de ses points culminants, le renforcement de l'aile européenne de l'Alliance grâce à l'adhésion à celle-ci de la République fédérale d'Allemagne. Dès lors que la C.E.D. s'avérait impossible, cette adhésion devait être réalisée par d'autres moyens. Elle le fut à travers un élargissement — à la R.F.A. et à l'Italie — et une adaptation de l'Union de l'Europe occidentale consacrée par les accords de Paris du 27 octobre 1954.

Les termes de cette convention — qui prévoyait notamment l'engagement britannique de maintenir sur le continent des forces déterminées et de ne les en retirer qu'avec l'accord de la majorité de ses partenaires (« une première », dans l'histoire du Royaume-Uni), la création de l'Assemblée parlementaire, l'amplification du pouvoir de décision du conseil permanent, la création d'un comité permanent des armements et aussi d'une agence de contrôle des armements — prouvent le désir manifeste de ses auteurs de doter l'U.E.O. des instruments d'une action susceptible de développer une dimension européenne de la sécurité, plus modeste certes que celle qu'aurait créée la C.E.D., mais suffisante quand même et propre à s'amplifier progressivement.

L'U.E.O. n'a pas vraiment profité de ce nouvel élan, se contentant de poursuivre, à l'ombre de l'O.T.A.N., des tâches, certes non dénuées d'importance, mais de caractère routinier.

Son conseil ministériel a cependant servi, après l'entrée en vigueur des traités de Rome et avant l'adhésion aux Communautés de la Grande-Bretagne, d'utile lieu de rencontre et d'échange de vues entre les Six et Londres. La participation britannique à la C.E.C.A., à l'Euratom et à la C.E.E. devait le priver de ce rôle dès 1973. Les ministres désertaient alors ce conseil — qui ne s'était guère réuni à leur niveau de 1973 à 1984 — contrariant de ce fait les tentatives de l'Assemblée pour établir un dialogue démocratique sur les problèmes européens de la sécurité au sein de l'U.E.O.

Pendant ce temps, l'effort de construction européenne se poursuivait d'abord avec la signature, en 1957, des traités de Rome et ensuite avec la création à partir de 1970 de la coopération politique à Neuf, puis à Dix et maintenant à Douze.

L'Union européenne que ces douze États se sont assigné pour but, dispose donc à ce jour, avec les Communautés, d'une dimension économique et avec la coopération politique, d'une dimension de politique extérieure. Encore faut-il noter que, du fait des avatars de la construction européenne, ces deux dimensions s'inscrivent dans des contextes différents : un contexte supranational pour les Communautés, un contexte intergouvernemental pour la coopération politique.

Mais à cette Union européenne en construction, que de dimensions manquent encore : la dimension culturelle, la dimension technologique, la dimension sécurité, pour ne citer que ces trois-là.

La dimension sécurité, particulièrement, est restée désespérément absente malgré toutes les tentatives qui se sont particulièrement multipliées à partir de 1970, mais même avant comme en témoignent les plans Fouchet.

Notons parmi ces tentatives le document sur l'identité européenne publié à Copenhague le 14 décembre 1973 par les ministres des affaires étrangères de ce qui était encore les Neuf, et qui insiste sur le fait que la politique extérieure et les aspects de sécurité ont un rôle important dans la réalisation d'une Europe plus unie.

Achevé en décembre 1975, à la demande des pays membres des Communautés, réunis à Paris en conseil européen, en décembre 1974, le célèbre rapport Tindemans — qui conserve une présence et une actualité également remarquables — affirme que l'Union européenne « demeure incomplète aussi longtemps que lui manquera une politique de défense commune ».

Le Parlement européen et l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale se sont, de leur côté, attachés depuis longtemps à travailler dans le sens de la mise sur pied d'une telle politique. En dernier lieu, le projet de traité instituant l’Union européenne, dû notamment à l'action de M. Spinelli et du « Club du Crocodile » et approuvé par la résolution du Parlement européen du 14 décembre 1984, en témoigne. Ne réserve-t-il pas d'importantes compétences à cette Union européenne en matière de sécurité ? D'un autre côté, très encouragée par le Parlement européen, la commission des Communautés s'est attelée, sous l'impulsion de plusieurs personnalités et notamment du commissaire Etienne Davignon, à inscrire, dans le cadre des politiques industrielles des Communautés, un secteur relatif aux productions des équipements militaires et particulièrement à celles des armes conventionnelles.

C'est toutefois la coopération politique qui paraissait devoir être le cadre par excellence du développement d'une dimension européenne de la sécurité et c'est là que les efforts dans cette direction se sont multipliés avec le plus d'intensité. Malheureusement, tans atteindre, à ce stade, les résultats escomptés.

En réalité, les rapports entre la coopération politique européenne et les problèmes de la sécurité ont été marqués, dès l'origine, par une ambiguïté que rien n'a pu, à ce jour, dissiper.

Dès ses débuts, la coopération politique a eu à connaître, avec la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, d'un dossier dont l’aspect sécurité est d'une importance indéniable.

Cette question se trouvait à l’ordre du jour de la première rencontre ministérielle de coopération politique européenne en 1970, à Munich. Depuis, cet objet n'a jamais quitté cet ordre du jour. Qui plus est, sa dimension sécurité est devenue de plus en plus évidente, notamment avec la Conférence sur les mesures de confiance et de sécurité et le désarmement qui se poursuit actuellement à Stockholm.

En outre, la concertation à Neuf, puis à Dix sur ce sujet, s'est avérée dès l'abord et s'est confirmée par la suite, comme un succès de la coopération politique. Non seulement celle-ci a-t-elle réussi, en dépit de difficultés réelles, à maintenir un front unique durant les quelques dix années que la C.S.C.E. a jusqu'à présent vécues, mais encore elle a eu sur la définition des positions occidentales en la matière une influence majeure.

Il n'en reste pas moins que, après quinze ans de pratique, les Dix, aujourd'hui Douze, ne sont jamais arrivés à se mettre d'accord pour systématiser au sein de leur coopération politique, la discussion des questions touchant à la sécurité.

Pourtant les initiatives non négligeables ont été lancées par certains États membres pour qu'il en aille autrement et pour confier à la coopération politique des compétences substantielles en matière de sécurité.

Ainsi, sous l'impulsion de la présidence anglaise, la coopération politique européenne a été littéralement appelée à se doter de compétences réelles en matière de sécurité qui lui auraient, enfin, permis d'aborder ce domaine de manière systématique. De longs et difficiles débats n'ont pas permis à cet essai d'aboutir. Ce n'est que péniblement que le « Rapport de Londres », approuvé en décembre 1981 par le conseil européen, reconnaissait, en tout et pour tout, à la coopération politique le droit de connaître des « aspects politiques de la sécurité ».

L'effort allait être repris et couvert par deux noms prestigieux dans le contexte de l'initiative Genscher-Colombo. Là aussi la discussion fut malaisée et souvent ardue et il ne fut pas possible de trouver l'ouverture. Lorsque la « déclaration solennelle sur l'Union européenne » fut adoptée à Stuttgart, le 18 juin 1983, c'étaient les « seuls aspects politiques et économiques » de la sécurité dont la coopération avait droit de connaître.

Les tentatives pour assurer à l'Europe des Dix, aujourd'hui des Douze, une dimension sécurité, particulièrement à travers la C.E.E. n'ont donc pas manqué. Aucune, jusqu'à présent, n'a vraiment et entièrement réussi. Si certaines ont apporté des résultats non dépourvus de signification, ceux-ci sont restés en deçà de ce que leurs promoteurs avaient voulu et espéré.

Quelles étaient les raisons de ces échecs ?

Sans doute le souvenir de la faillite de la Communauté européenne de défense y est pour quelque chose. Je me souviens d'un diplomate italien de haut niveau déclarant, durant les négociations qui sont à l'origine de la déclaration de Stuttgart : « Nous sommes tous veufs depuis la mort de la C.E.D. »

Le principal obstacle, toutefois, vient d'une réaction de refus de trois partenaires : l'Irlande, le Danemark, la Grèce. Ces États, chacun pour ses propres motifs, n'ont pas trouvé possible d'accepter que les Douze se dotent d'une dimension sécurité complète.

C'est à partir de cette situation qu'il faut considérer la réactivation de l'Union de l'Europe occidentale et rechercher le contenu de sa vocation et la substance des tâches qui lui sont assignées par ses États membres.

Je crois, en effet, que c'est l'accumulation des échecs ou des demi-échecs enregistrés à chaque effort entamé pour assurer aux Dix, aujourd'hui Douze, des possibilités réelles de travailler de concert dans le domaine de la sécurité, qui est à l'origine des initiatives tendant à la relance de l'Union. Ce qu'ils n'ont pu faire à Dix, aujourd'hui à Douze, les Sept de l'U.E.O. ont décidé de le faire, pour le moment, entre eux et ce d'autant plus qu'ils disposaient à cet égard d’un instrument déjà existant mais dont ils ne s'étaient jusque-là servi que de façon intermittente.

Il y avait en outre un intérêt croissant au niveau des opinions comme au niveau des gouvernements pour les problèmes relevant de la défense de l'Europe. Cet intérêt était évident dans plusieurs États membres de l'Union de l'Europe occidentale et particulièrement en France où il s'était traduit par d'importantes prises de position tant du président de la République que du ministre de la défense.

Dans une telle perspective — et aussi à la lecture de la déclaration de Rome — il est clair que l'intention des États membres de l'Union était de se doter d'un centre de réflexion et de consultation sur les problèmes de sécurité, un centre qui doit être en contact avec l'opinion publique européenne — principalement à travers l'Assemblée parlementaire de l'U.E.O. — et un centre que les Dix, aujourd'hui Douze, n'ont pas jusqu'à présent réussi à créer en leur sein.

Dès lors, il semble bien que l'Union de l'Europe occidentale réactivée s'affirme — en tant qu'amorce d'une dimension européenne de la sécurité — comme un des éléments du processus de construction européenne, à un autre niveau certes puisque ses membres ne sont que sept et non douze, mais néanmoins aux côtés de la coopération politique.

Le fait que l'Union de l'Europe occidentale se présente ainsi en tant que l’un des éléments de l'œuvre de

construction européenne comporte une série de conséquences.

Retenons les suivantes :

D'abord, l'U.E.O. réactivée doit avoir avec les deux autres dimensions de l'Europe — les Communautés et la coopération politique — les rapports les plus suivis de coordination et de coopération.

Ensuite, l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés et leur participation consécutive à la coopération politique posent le problème des relations de ces deux pays avec l'Union de l'Europe occidentale. Lisbonne, d'ailleurs, a déjà approché l'Organisation de manière formelle, tandis que Madrid a fait connaître son intérêt en ce qui concerne l'adhésion à l'U.E.O. relancée.

Enfin, si la nouvelle Union de l'Europe occidentale constitue bien un élément du processus de construction européenne, toute modification significative dans l'évolution de l'intégration de l'Europe doit inévitablement avoir des conséquences aussi pour elle. Car, enfin, s'il devait être prouvé que l'ensemble des Douze est prêt aujourd'hui à se doter, sans arrière-pensée, d'une véritable dimension de la sécurité, il y aurait là un fait nouveau de nature à influencer fortement dans l'immédiat les destinées de l'U.E.O., qui pourrait être appelée à s'interroger sur son avenir, voire sur son existence. Mais si cela n'est pas le cas — et les résultats du conseil européen de Luxembourg des 2 et 3 décembre 1985 indiquent que ce ne l'est pas à ce stade — et tant que cette situation demeure, l'Union reste le seul forum européen de réflexion et de concertation sur les problèmes de sécurité et doit assumer pleinement cette responsabilité en coopération étroite avec les autres éléments de notre Europe.

Mais, la relance de l'U.E.O. doit aussi être vue dans le contexte de l'Alliance atlantique.

Ses États membres ne font-ils pas partie de cette dernière et tous leurs gouvernements ne sont-ils pas d'accord pour considérer et pour proclamer qu'il ne peut pas y avoir de défense crédible de l'Occident et donc de l'Europe occidentale sans cette Alliance ?

Dès lors, la réactivation de l'Union ne peut se faire contre l'Alliance. La chose serait ridicule et suicidaire pour les Sept. Mais cette réactivation ne se fait pas non plus en dehors de l'Alliance. En réalité elle se fait au sein de l'Alliance elle-même et doit, d'ailleurs, avoir pour conséquence — en apportant à celle-ci un meilleur équilibre euro-nord-américain — de la renforcer.

Dans une telle perspective, la nouvelle Union de l'Europe occidentale peut être considérée comme une amorce d'un « pilier européen » de l'Alliance atlantique.

Ce début de « pilier européen » doit nécessairement avoir avec l'Alliance elle-même un étroit contact. En fait, il existait déjà entre l'O.T.A.N. et l'U.E.O. avant que cette dernière ne soit réactivée ainsi qu'en témoigne l'article IV du traité de Bruxelles tel qu'il a été amendé par les accords de Paris. Mais cette relation se doit, dans les nouvelles circonstances, d'être davantage approfondie et élargie.

L'Initiative de défense stratégique et l'Union de l'Europe occidentale

La question qu'il faut maintenant se poser est de savoir si l'Union de l'Europe occidentale récemment réactivée a prouvé, au cours de ces derniers mois, qu'elle est capable de répondre aux responsabilités qui lui ont été confiées.

La direction qu'elle a imprimée à ses travaux et le rythme et la substance de ceux-ci, fort différents de ce qu'ils étaient auparavant, me poussent à penser que la réponse à cette question est « oui ».

Mais le mouvement se prouve en marchant. La nouvelle U.E.O. doit justifier son existence par des actions et par des réalisations. Ce qu'elle doit fournir est le fruit d'une réflexion et d'une concertation communes entre ses pays membres sur les problèmes de sécurité, une réaction coordonnée à certaines situations données, une coopération en matière d'armements, les résultats d'examens de questions relatives au contrôle, à la

limitation et à la réduction des armements, etc.

Elle doit le faire en évitant toute duplication avec d'autres forums existants tels que les Douze et les Seize mais, lorsque sa sphère de compétences est voisine des responsabilités de ces forums ou débordent sur elle, elle doit s'efforcer d'y jouer le rôle de catalyseur politique.

Assurément, cette tâche est difficile. D'abord parce que les problèmes à traiter le sont. Ensuite parce que les positions des Etats membres à leur égard ne convergent pas nécessairement. Cela dit, les premiers résultats sont encourageants et les principaux d'entre eux concernent l'Initiative de défense stratégique.

En effet, lorsque les ministres des affaires étrangères et de la défense des Sept se sont réunis en avril 1985 à Bonn, l'I.D.S. a constitué l'un des centres de leurs discussions.

Leurs conclusions, à cet égard, se retrouvent au point VII du communiqué publié à l'issue de la session et qui se lit comme suit : « Les ministres ont également examiné les questions liées aux efforts de recherche intéressant la défense stratégique. Ils sont convenus de poursuivre leurs réflexions communes afin de parvenir, autant que possible, à une réaction coordonnée de leurs gouvernements à l'invitation des Etats-Unis de participer au programme de recherche et ont instruit le conseil permanent en conséquence. Dans ce contexte, ils ont souligné l'importance des consultations bilatérales entretenues avec leurs partenaires de l'Alliance atlantique comme élément essentiel de la cohésion alliée. »

Ce mandat peut paraître modeste puisqu'on n'y parle pas de positions communes, mais seulement de « coordination » de réaction et encore, « autant que possible ».

Dans la réalité des choses, il était cependant assez ambitieux. En effet, deux Etats membres au moins, avaient, à ce moment, déjà pris publiquement position et ce dans des directions dont il faut bien constater qu'elles étaient divergentes. Je pense ici au Royaume-Uni d'une part, et à la France d'autre part.

Le groupe d'experts politico-militaires à haut niveau qui avaient à se pencher sur la question et à faire rapport au conseil permanent afin que celui-ci puisse lui-même remplir le mandat que lui avaient confié les ministres, ne se trouvait donc pas devant une tâche facile. Il lui était pratiquement impossible, dès l'abord, de songer à des attitudes communes et la définition de points de vues coordonnés paraissait, elle-même, relever de l'exploit.

Ses discussions s'avérèrent d'ailleurs, surtout au début mais même dans la suite de ses travaux, extrêmement ardues.

Ses membres devaient toutefois faire preuve d'une réelle volonté politique, traduisant celle de leurs gouvernements, de progresser et d'aboutir. Je puis en témoigner personnellement, ayant l'honneur de présider cette équipe.

C'est dans ces conditions que cette dernière se trouva en mesure d'élaborer et d'approuver un rapport intérimaire dès le mois de septembre dernier. Ce rapport avait exigé d'elle quatre séances d'un travail extrêmement ardu et voyait le jour après que la presse quotidienne de certains pays membres de l'Union avait annoncé, un peu prématurément, en juillet, l'échec des efforts du groupe.

Le travail se présente comme un catalogue des préoccupations qui sont communes aux sept pays européens tant sur le plan stratégique que sur le plan technologique.

En dépit des positions fondamentalement divergentes prises par certaines des nations participantes avant même que les échanges de vues de leurs experts n'aient commencé, ce catalogue s'avère substantiel.

Ses débats sur ce point ont constitué l'un des aspects essentiels de sa session de décembre 1985 (deuxième partie de sa trente et unième session ordinaire) que ce soit dans une perspective politique, dans une perspective de défense, ou dans une perspective scientifique et technique. A cet égard, les rapports présentés

par MM. Berrier d'une part, van den Bergh d'autre part et Lenzer, enfin, méritent d'être lus. Ils ont donné lieu à une discussion particulièrement animée dans le cadre duquel plusieurs ministres d'États membres — Lady Young, ministre d'État britannique, M. Roland Dumas, ministre français des relations extérieures, M. Andreotti, ministre des affaires étrangères et M. Spadolini, ministre de la défense nationale de l'Italie — ont eu l'occasion de faire valoir leurs vues, celles de leur gouvernement et celles du conseil ministériel de l'U.E.O.

Ils ont en outre abouti à l'adoption de trois recommandations extrêmement substantielles (4).

Le très remarquable et dynamique président du Parlement de l'U.E.O., M. Jean-Marie Caro, avait d'ailleurs souligné dans son discours d'ouverture que « notre comité des présidents avait décidé de consacrer l'essentiel de la session qui s'ouvre aujourd'hui à l'Initiative de défense stratégique américaine et à ses implications pour l'Europe ».

Dans le même exposé, il regrettait, en termes sans aucun doute durs, que les organes ministériels de l'U.E.O. n'aient pas davantage progressé dans la coordination des réponses des Sept à l'offre américaine de prendre part à la recherche I.D.S. et n'aient pas été en mesure de faire plus dans le sens de l'étude des implications politiques et militaires de l'Initiative.

Je ne crois pas — et ce que j'écris plus haut l'indique clairement — qu'il ait eu entièrement raison de dire, à ce sujet, qu'il s'agit « en fait d'une renonciation du conseil à chercher une harmonisation des positions européennes sur l'I.D.S. », ajoutant « la chose est grave parce que, que nous le voulions ou non, l'Initiative américaine est en train de transformer fondamentalement les données technologiques et aussi stratégiques de la défense de l'Europe. Que les Européens se montrent incapables d'aborder ensemble ce tournant décisif pour l'avenir de leur sécurité me parait extrêmement inquiétant ».

J'ai eu, grâce à lui, l'occasion de m'exprimer à cet égard à la tribune de la même session de l'Assemblée — où, à son amicale initiative, le comité des présidents de cette institution m'avait invité à parler — et de faire ainsi connaître mes vues (3).

Mais je comprends parfaitement les raisons pour lesquelles il s'est prononcé ainsi. Les positions différentes assumées par certains États membres à l'égard de la négociation, avec Washington, d'accords de gouvernement à gouvernement concernant la participation au volet recherche de l'I.D.S. ont pu donner à l'Assemblée et à son président une impression d'échec quant au travail de coordination mené au sein des organes ministériels de l'U.E.O., d'autant plus que ceux-ci étaient demeurés très discrets. En outre, le rôle d'un Parlement n'est pas seulement celui d'un critique de l'exécutif. Il est aussi celui d'un catalyseur pour ceux qui gouvernent. Aucune assemblée parlementaire ne le sait mieux que celle de l'U.E.O. qui s'est acharnée à remplir cette fonction essentielle même lorsque, de 1973 à 1984, elle n'avait pratiquement plus de « gouvernement » avec qui mener un dialogue, mais qui a continué à faire entendre sa voix, espérant qu'un jour un interlocuteur...

Grâce à la réactivation de l'Union de l'Europe occidentale, l’interlocuteur est à nouveau présent.

Dans une affaire aussi essentielle que celle de l'Initiative de défense stratégique il n'était pas mauvais pour la branche parlementaire de l'Organisation — même si, ce qui est mon avis, ses organes ministériels avaient accompli du bon travail — de les appeler, fût-ce dans des termes probablement trop vifs, à faire mieux encore. C'est la règle du jeu démocratique que les élus du peuple soient un aiguillon pour les ministres. Et c'est la force de nos démocraties que les exécutifs acceptent ce défi.

Alors l'initiative de défense stratégique offre-t-elle un rôle à l'Union de l'Europe occidentale ? Il me parait que la chose n'est plus à prouver et que — tant au niveau des organes ministériels que de l'Assemblée — l'Organisation l'a déjà assumé.

Bien sûr, elle ne peut le faire que dans la limite que lui accorde les options prises par les États membres sur leur plan national.

Mais, même compte tenu de ces dernières, le champ d'action qui demeure à sa portée est loin d'être négligeable. En fait, l'expérience révèle que la concertation à laquelle elle sert de centre n'est pas seulement favorable à une meilleure compréhension mutuelle de sept pays, mais concourt à leur prouver que leurs attitudes fondamentales, même si elles peuvent apparaître divergentes, le sont moins, en réalité, qu'elles ne peuvent le sembler. A partir de là, des rapprochements de fait s'opèrent nécessairement qui, pour ne pas être spectaculaires, n'en sont pas moins significatifs.

L'Union de l'Europe occidentale va donc, maintenant, poursuivre et approfondir sa réflexion sur l'I.D.S. Elle le fera dans un triple contexte :

— celui, d'ensemble, des nouvelles activités auxquelles l'appelle sa réactivation ;

— celui de ses rapports avec l'Alliance atlantique où, à l'initiative de la session de décembre 1985 du conseil ministériel, l'étude des aspects stratégiques de l'I.D.S. va être entamée, étude dont les travaux de l'U.E.O. devront tenir le plus grand compte;

— celui de la coopération technologique transatlantique d'une part et de la nécessité où se trouve l'Europe de mobiliser ses capacités dans le domaine de la technologie de pointe d'autre part, ce qui requiert de la part de l'Union un contact étroit, en la matière, avec les Communautés européennes.

En agissant ainsi, l'U.E.O. se montrera fidèle au rôle que lui ont assigné les auteurs de sa relance : celui d'élément de la construction européenne et celui de pilier européen de l'Alliance.

Alfred Cahen.

(1) Il suffit pour s'en persuader de lire son préambule dans lequel les Parties s'engagent notamment à :

— confirmer et défendre les principes démocratiques, les libertés civiques et individuelles, les traditions constitutionnelles et le respect de la loi, qui forment leur patrimoine commun ;

— resserrer, dans cet esprit, les liens économiques, sociaux et culturels qui les unissent déjà ;

— coopérer loyalement et coordonner leurs efforts pour constituer en Europe occidentale une base solide pour la reconstruction de l'économie européenne.

D'ailleurs, le traité de Bruxelles constitue, en quelque sorte, sur le chemin de la coopération et de l'intégration européennes, un premier pas qui devait être rapidement suivi d'autres extrêmement significatifs :

— 16 avril 1948, le traité de Paris créant l'Organisation européenne de coopération économique ;

— 5 mai 1949, le traité de Londres créant le Conseil de l'Europe ;

— 8 avril 1951, le traité de Paris créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

(4) Il s'agit des recommandations N° 428, 429 et 430. Relevons dans la première que l'Assemblée recommande notamment au conseil :

D'adopter une réponse commune à l'Initiative américaine de défense stratégique ou, si cela n'apparaît pas possible, de préciser les intérêts propres à l'Europe dans ce domaine en harmonisant, dans la mesure du possible, les réponses des sept pays membres de l'UEO :

(a) soulignant l'importance d'éviter une course aux armements dans l'espace ;

(b) acceptant les recherches compatibles avec les accords actuels sur le contrôle des armements et propres, de par leur nature et leur ampleur, à renforcer la stabilité et la sécurité.

(c) permettant à l'industrie européenne de s'associer à tous les domaines de la recherche sur l'I.D.S. dans des conditions assurant l'établissement d'un véritable échange de technologie ;

(d) en veillant à ce que les réponses des membres de l'U.E.O. à l'invitation américaine ne compromettent pas le développement des capacités de l'Europe en matière de technologie et en encourageant le développement de cette capacité, notamment par la mise en œuvre rapide du programme Eurêka ;

De donner la priorité, avec une insistance particulière, à un programme européen commun aux fins de la défense et du contrôle des armements, comportant des satellites d'observation et de télécommunications, et à l'encouragement de la recherche technologique civile du type Eurêka dans le cadre de l'A.S.E. et des Communautés européennes ;

De prier tous les pays concernés de faire en sorte qu'aucun obstacle ne soit opposé à des accords équilibrés et vérifiables limitant les armes nucléaires stratégiques et de portée intermédiaire et de favoriser la poursuite et l'aboutissement des négociations soviéto-américaines de Genève sur la limitation des armements dans les trois domaines où elles ont été entreprises ;

D'insister sur la nécessité, lorsque les résultats seront disponibles, pour les États-Unis et leurs partenaires européens d'examiner les incidences tant politiques que militaires et stratégiques ;

De veiller au maintien des capacités nucléaires dissuasives de l'Alliance atlantique tant que la sécurité de l'Europe ne sera pas effectivement assurée par d'autres moyens et de considérer la question posée par l'adéquation de la capacité de défense conventionnelle, dans la situation actuelle et en fonction du développement de l'Initiative de défense stratégique.

(5) Voici les extraits pertinents de mon exposé :

« Ce conseil poursuit depuis plus de six mois au niveau ministériel, comme au niveau des représentants permanents, avec, le cas échéant, le concours d'experts, une réflexion sur des problèmes essentiels pour chacun de nos États, comme l'Initiative de défense stratégique, ou l'état des relations Est-Ouest.

« Cette réflexion a pu être suffisamment articulée et approfondie pour donner lieu à des conclusions lors de la réunion ministérielle de Rome.

« Le conseil a en effet pris note d'un rapport certes intérimaire mais néanmoins substantiel sur l'I.D.S. qui comporte toute une série de problèmes qui se posent en commun sur le volet stratégique et politique de l'I.D.S. ainsi que toute une série de principes sur le volet recherche. Bien entendu, l'I.D.S. est un processus en évolution, le conseil ministériel a demandé au conseil permanent de poursuivre sa réflexion, ce qu'il va faire avec probablement aussi, pour certaines questions, le concours d'experts.

« La volonté des ministres est que cette réflexion sur les problèmes essentiels — I.D.S., relations Est-Ouest, ou autres – s'approfondisse encore et se développe. La division politique du secrétariat général y prêtera son concours et les agences de Paris le nourriront de leurs études. »