

Avant-propos

Le 25 Mars 1997 a été célébré, à Rome, le quarantième anniversaire du traité de Rome.

Les deux jours suivants, se tient un colloque universitaire organisé en mémoire d'Emile Noël qui fut, pendant de longues années, le Secrétaire Général de la Commission Européenne. C'est une initiative du Conseil Universitaire Européen pour l'Action Jean Monnet, appuyée par la Commission Européenne et le Parlement Européen.

Au cours de ce colloque scientifique amené à réfléchir sur la capacité des Traités d'assurer les avancées de la construction européenne, Jacques DELORS, président de l'association «Notre Europe», a été invité à prononcer le discours inaugural.

Vous voudrez bien en trouver, ci-joint, le texte qui se veut une réflexion sur l'héritage des pères fondateurs de l'Europe et sur la validité de la méthode communautaire.

26 Mars 1997

En commémorant, ce jour, le quarantième anniversaire du Traité de Rome, nous voudrions retrouver la ferveur des participants au Congrès de La Haye, en 1948. Que d'enthousiasme, que d'espoirs autour de cette idée centrale: «Plus jamais la guerre entre nous».

Ce n'est guère facile, parce que la construction européenne, qui n'a jamais été un long fleuve tranquille, connaît une de ces phases de doute dont elle est coutumière, surtout lorsque l'économie va mal. Et pourtant les peuples nous pressent de sortir de nos interrogations, de surmonter nos petites différences, pour précisément montrer le chemin qui permettra à l'Europe de jouer à nouveau un rôle historique.

Ce colloque nous invite donc à puiser dans notre expérience passée, des raisons de conforter notre foi en l'Europe et aussi, des leçons pour mieux orienter nos actions.

L'héritage des pères de l'Europe est précieux, non seulement par les idées qu'il nous lègue, mais aussi par la méthode qui a permis, bon an mal an, de bâtir un édifice solide. Un édifice que seuls l'absence de mémoire et le laisser aller pourraient remettre en question. Un édifice que nous devons compléter et embellir, que nous devons rendre plus habitable pour tous les peuples d'Europe.

I. L'héritage des pères du traité

L'idée d'une Europe organisée pacifiquement est, bien sûr, antérieure à 1957. Pendant des siècles, se sont succédés des visionnaires qui ont rêvé d'unir des pays européens qui ne cessaient de se combattre.

Mais, si les plans succédaient aux plans, aucun homme politique ne s'en faisait le défenseur: *«des philosophes, des économistes, des poètes audacieux mais isolés en étaient les seuls partisans»*, notera justement Paul-Henri Spaak dans ses Mémoires. Après l'échec d'une première tentative - celle d'Aristide Briand, en 1929 - il a donc fallu attendre le lendemain de la deuxième guerre mondiale pour que l'idée d'une Europe unie refasse surface avec une force jamais connue auparavant. Mais avec, cette fois, un élément nouveau: des hommes d'Etat en devinrent les champions. Autrement dit, l'idéal de transformer l'Europe quitta le champ du débat intellectuel pour se transformer en une nécessité politique dont l'urgence était soulignée.

Les ambitions des pères du traité

Un retour aux ambitions initiales des pères du traité est utile pour voir à quel point le projet européen n'a rien perdu de sa modernité et pour juger dans quelle mesure ces ambitions peuvent servir d'inspiration pour éclairer les débats actuels. Jean Monnet décrit avec beaucoup de lucidité quelle était la force motrice qui les animait: *«la puissance abstraite et multiforme qui s'impose à tous les hommes: la nécessité»*. Une nécessité qui était à l'époque guidée par une triple exigence.

Une exigence de paix. Tel était bien le mot d'ordre, on peut dire l'obsession, des hommes et des femmes réunis au Congrès de la Haye, en 1948: «*Plus jamais la guerre entre nous*». Plus jamais la guerre entre des pays européens qui s'étaient, depuis 75 ans, vidés de leur sang dans des guerres civiles effroyables. Ces tragédies ne s'expliquaient pas seulement par la montée du fascisme, mais aussi par le jeu manichéen des grandes puissances, par l'accumulation des haines ou des ignorances, par le refus d'un véritable dialogue. La renaissance de l'idée européenne est ainsi due à tous ceux qui, un jour, ont décidé d'en finir radicalement avec ce comportement suicidaire. Cela n'a évidemment pas été facile, tant étaient présentes, dans les esprits, les idées de revanche pour les uns, la méfiance congénitale pour les autres. On connaît le résultat de leurs efforts: l'Europe de l'Ouest connaît la plus longue période de paix jamais enregistrée dans l'histoire de notre continent.

Est-il vraiment nécessaire de souligner combien cet idéal de paix et de compréhension mutuelle demeure d'actualité aujourd'hui? Qui n'y pense pas en regardant les événements tragiques de l'ex-Yougoslavie ou de l'Albanie qui se situent en Europe même? On assiste dans le monde à la tentation de remettre en cause les positions acquises et les frontières, à la montée des intégrismes, à la résurgence des nationalismes. La demande de paix est donc toujours présente, impérieuse, comme en 1945-50. Il serait donc dramatique de considérer cet héritage comme définitivement acquis. Nous devons affronter les risques, anciens et nouveaux, qui pèsent sur le monde et qui affectent, de manière directe ou indirecte, nos propres acquis en matière de paix et de compréhension mutuelle. Nous devons aussi, avec

bien entendu le réalisme nécessaire, être conscients des responsabilités mondiales qui pèsent sur les épaules de l'Union Européenne.

Une exigence économique. En 1945, l'Europe n'était plus en déclin, comme en 1919. Elle était tout simplement en ruines. De ce point de vue, l'intégration européenne fut bien une réponse à une double nécessité: la nécessité de reconstruire des économies dévastées, d'une part; l'exigence de s'adapter à la nouvelle donne de l'après-guerre, d'autre part, en assurant aux pays de la future Communauté un véritable potentiel de croissance et de compétitivité. Car l'intuition d'une mondialisation des échanges était bien présente dans l'esprit des pionniers de l'Europe. Rappelons-nous ce qu'écrivait, à ce sujet, Jean Monnet dès le 5 Août 1943 *«les pays d'Europe sont trop étroits pour assurer à leurs peuples la prospérité que les conditions rendent possibles et par conséquent nécessaires. Il leur faut des marchés plus larges...»*. C'est à cette dernière ambition que répond, en 1957, la mise en place d'un marché, sans entraves douanières, à l'échelle des six pays signataires du traité de Rome.

Cette volonté d'édifier progressivement un vaste espace de coopération et de prospérité économique s'est poursuivie jusqu'à nos jours. La relance de l'intégration, en 1985, et la signature de l'Acte unique se sont inscrits, en effet, dans le droit fil de cette logique, tant il est clair que l'Objectif 92 s'est voulu une réponse aux défis que nous imposaient l'interdépendance croissante de nos économies, les enjeux de la compétitivité et la nouvelle révolution technologique. Plus près de nous, la présentation, en décembre 1993, du Livre Blanc *«Croissance, Compétitivité, Emploi»* propose aux européens les moyens d'affronter la

mondialisation sans frilosité et de reprendre le chemin de la création d'emplois. Il fallait que l'Europe prenne conscience que si sa situation économique avait bien changé, le monde et la technologie avaient changé plus vite que les progrès de notre intégration. Les dures réalités économiques que l'Europe connaît à l'heure actuelle nous montrent que , en restant dans l'inspiration des pères fondateurs, il y a encore beaucoup de travail à faire.

Une exigence de survie. Au lendemain de la guerre, les Européens avaient perdu le leadership politique qu'ils exerçaient depuis les Grandes Découvertes. En 1945, Américains et Russes s'étaient retrouvés sur l'Elbe et cette rencontre avait symbolisé, aux yeux de tous, l'effacement de l'Europe. N'oublions pas, non plus, l'impact de la crise de Suez de 1956 sur les négociations finales du traité de Rome. Comme le souligne Christian Pinault - alors Ministre des affaires Etrangères de la France - ce fut le *«tournant du match»*. Le refus des Etats-Unis de soutenir l'initiative franco-britannique avait fait toucher du doigt aux Européens leurs faiblesses par rapport aux deux Grands et la nécessité de se rapprocher pour continuer à jouer un rôle dans la politique mondiale.

En ce domaine, cependant, force est de reconnaître que les réalités n'ont pas été à la mesure des espoirs nourris par les pères du traité. Si la construction européenne a permis d'établir les fondements d'une paix durable et a largement contribué à la prospérité économique de l'après-guerre, elle n'a pas réussi à juguler le spectre d'une marginalisation progressive des Européens dans les affaires internationales. Epuisés par leurs guerres fratricides, privés de leurs empires coloniaux, dépendants pour leur sécurité des Etats-Unis,

nos pays ont glissé insidieusement vers une forme de déclin politique au cours des décennies qui suivirent.

Aujourd'hui encore, et en dépit de la multiplication des efforts - de la coopération politique européenne jusqu'à la politique étrangère et de sécurité commune introduite par le traité de Maastricht - l'Union européenne ne joue toujours pas, sur la scène mondiale, un rôle politique qui soit à la mesure de son poids économique. Cette dichotomie s'explique en partie, on le sait, par l'absence, dans la sphère politique, d'un mécanisme institutionnel d'une efficacité comparable à celui mis en oeuvre, en 1957, dans la sphère économique. Car là est aussi la grande leçon des pères fondateurs qui ont su tirer les conséquences de l'échec de la Société des Nations, puis du Conseil de l'Europe: l'idéal ne suffit pas. Autrement dit, la volonté politique, pour essentielle qu'elle soit, ne va pas bien loin sans des institutions efficaces et solides. Seules ces dernières permettent de maintenir le cap de l'aventure européenne, et de concrétiser la relance quand la volonté semble fléchir. Puissent les négociateurs chargés de la révision du traité de Maastricht ne jamais l'oublier.

Face aux événements qui secouent notre temps, le renouveau de cette exigence de survie reprend toute son importance pour permettre aux nations européennes non seulement de défendre leurs intérêts légitimes mais aussi, de rayonner dans le monde au service des idéaux de paix, de coopération mutuelle, de générosité et de solidarité qui ont fait les moments les plus significatifs de l'histoire européenne. N'oublions jamais notre vocation à l'universel et les devoirs qu'elle nous impose.

Cette brève analyse des motivations des pères fondateurs nous montre à quel point le projet européen n'a rien perdu de son actualité. Ce n'est décidément pas un épisode de l'histoire auquel il faut faire référence en se disant que les circonstances ont changé. Certes, la problématique s'est modifiée avec la fin de la guerre froide et l'émergence de nouvelles puissances. Mais les motivations des pères de l'Europe sont toujours aussi valables. Les oublier signifierait négliger cette culture née de quarante années de coopération et de progrès vers l'intégration au moins économique. Voir loin et large est plus que jamais nécessaire. La mémoire du passé et les leçons de expérience peuvent nous y aider. D'où l'utilité de se référer à la méthode communautaire.

La méthode communautaire

Pour traduire en réalisations concrètes ces ambitions audacieuses, leurs initiateurs ont dû imaginer une façon de procéder qui devait faire preuve d'originalité en raison de la nouveauté du projet, tout en étant acceptable pour les différents pays qui s'étaient engagés dans l'aventure européenne. D'où l'idée d'associer les Etats-nations avec suffisamment d'audace, mais dans des domaines où l'exercice du partage en commun de la souveraineté était jugé nécessaire par les gouvernements. Dès 1950, on voit donc se profiler la méthode de l'engrenage, la méthode des petits pas. Ecoutons, une fois de plus, ce que nous en dit Robert Schuman lors de l'appel qu'il fit le 9 mai 1950: *«L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble, mais dans des réalisations concrètes, créant des solidarités de*

fait». La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier fut la première traduction concrète de cette approche.

Dès cette époque, on a ressenti le besoin de mettre en place une forme institutionnelle qui puisse faire vivre ensemble des Etats souverains et qui ne ressemble à aucune des formules utilisées dans le cadre d'un Etat-nation. Les pères fondateurs ont voulu des institutions fortes et des règles de droit qui permettent aux Etats de vivre ensemble, d'acquérir un esprit commun et de garantir l'efficacité. D'où, pour décrire d'une manière trop simpliste le dispositif communautaire, la coexistence de deux législatifs (le Conseil des ministres et le Parlement européen), de deux exécutifs (le Conseil des ministres et la Commission, celle-ci dotée du monopole du droit d'initiative), et enfin d'un judiciaire (la Cour de justice). C'est ce système, qui, en dépit des critiques dont il a été l'objet, a prouvé son efficacité pendant des années et des années.

II. Succès et limites de la méthode communautaire

Il est nécessaire, avant de parcourir brièvement certains épisodes de la construction européenne, de souligner l'importance de la variable temps: on ne peut faire en deux ans ce que d'autres ont fait en 100 ans. Cependant le temps ne doit pas être utilisé comme un alibi par ceux qui ne veulent pas que l'Europe avance. Le facteur temps doit donc être utilisé avec lucidité et réalisme, de façon à entraîner le dynamisme, sans, si vous me permettez cette expression, «mettre la charrue avant les boeufs».

Lorsque l'on analyse l'histoire encore brève de la construction européenne, on voit que celle-ci est marquée par l'opposition entre, d'une part, la méthode communautaire, et son corollaire, la stratégie de l'engrenage, qui a permis d'avancer et, d'autre part, les tentatives directement politiques sortant du cadre de cette méthode et qui, elles, ont, jusqu'à présent, toutes échoué.

Lorsque la méthode est oubliée ou bafouée, c'est la crise ou la stagnation

Deux épisodes paraissent intéressants pour illustrer ce point: les plans Fouchet et la dispute entre la France et la Commission Hallstein. Ces deux événements ont le mérite de montrer que le non respect de la méthode communautaire a été fatal tant pour les initiatives intergouvernementales des unionistes que pour les tentatives supranationales des fédéralistes.

Les plans Fouchet I et II. proposaient d'organiser la coopération politique grâce à un système institutionnel intergouvernemental. Les chefs de gouvernement auraient pu aborder toutes les questions en vue d'aboutir à une politique commune: la politique extérieure, la défense, l'enseignement et la culture, les affaires économiques faisaient notamment partie de leur champ de préoccupation. Cette confédération, proposée par le Général de Gaulle, qui voulait donner à l'Europe une personnalité politique par la voie intergouvernementale, a été refusée par les partenaires de la France, non seulement pour des raisons doctrinales, mais aussi parce que l'acquis communautaire leur semblait menacé, par un retour en force de l'intergouvernemental.

Deuxième épisode, l'initiative du Président de la Commission de l'époque, Monsieur Hallstein. L'origine se trouve dans la proposition faite par la Commission et qui était directement liée au problème de financement de la politique agricole commune. Cette proposition fut présentée par Monsieur Hallstein au Parlement européen sans avoir été soumise préalablement au Conseil des ministres. Le plan Hallstein était complété par des suggestions en matière institutionnelle tendant à élargir les compétences de l'Assemblée et de la Commission, et à poser le principe du vote à la majorité. Connaissant l'importance attachée par la France à la politique agricole commune, le Président Hallstein voulait donc se servir de cette arme pour faire accepter à la France un pas important vers une structure d'inspiration fédérale. La France préféra cependant retarder le règlement financier de la politique agricole commune plutôt que de faire des concessions sur le terrain institutionnel. Ce fut la politique de la chaise vide qui paralysa la Communauté pendant six mois. Les Six arrivèrent à adopter un arrangement connu comme le « *compromis de Luxembourg* » qui est en fait un constat de désaccord indiquant que les discussions se poursuivront jusqu'à atteindre l'unanimité. La conséquence de cette crise fut que beaucoup de décisions continuèrent à être adoptées à l'unanimité, même sur des questions relativement secondaires. Et cela pour une raison simple: les Six n'avaient pas pris la précaution de définir selon quels critères se définissaient « *les intérêts très importants* » qui pouvaient du coup être invoqués par chaque Etat, à sa guise. La Commission en tira des leçons pour ses propositions ultérieures: préférer la méthode des petits pas à partir d'un consensus des Etats membres sur la nécessité d'aller plus loin dans leur coopération et dans l'intégration de leurs économies.

Lorsque la méthode est appliquée, c'est l'avancée

Deux moments particuliers de l'histoire européenne permettent de comprendre l'apport de la méthode de l'engrenage, la méthode Jean Monnet, au processus d'intégration.

Le premier remonte aux origines même des Communautés. Comment ne pas se rappeler en effet que lorsque les partenaires européens entreprirent les négociations des traités que l'on fête aujourd'hui, l'échec de la Communauté européenne de défense et de la Communauté politique européenne était encore présent dans l'esprit des personnalités pro-europennes. Mais ces échecs ne leur firent pas perdre courage, et portés par leurs espoirs et leurs intuitions géniales, ils décidèrent de revenir à la méthode communautaire qui à nouveau comme dans le cas du traité CECA, triompha. La réalisation de l'Union douanière prévue par le traité de Rome témoigne de la force de cette méthode lorsque elle est appliquée avec diligence. Le désarmement douanier amorcé en 1959 s'accéléra au cours des années suivantes. Dès mai 1960, la Commission proposa et le Conseil des ministres adopta des réductions tarifaires anticipées et l'abandon de tous les contingentements. Ainsi l'Union douanière put se réaliser plus vite que prévu par le calendrier initial. Elle fut achevée le 1^{er} juillet 1968 avec dix-huit mois d'avance.

Plus près de nous, la relance de 1985 est une autre illustration de la méthode de l'engrenage. L'objectif 1992 a permis de sortir l'Europe d'une période de stagnation et d'avancer en donnant la priorité à des réalisations économiques concrètes, compréhensibles

par les opinions publiques et mobilisatrices pour les entrepreneurs et pour les travailleurs. A partir de là, la théorie de l'engrenage par l'économique a fonctionné jusqu'en 1992. Ce fut l'Acte unique qui permit l'extension du vote à la majorité qualifiée et la mise en place des politiques structurelles, contreparties indispensables du grand marché. L'Acte unique a ainsi consacré la cohésion économique et sociale, devenue un des piliers de la construction européenne. Ajoutons, que ces avancées n'auraient pas été possibles sans l'adoption en Février 1988, sous présidence allemande, du paquet financier, lequel a permis l'adaptation de la Politique Agricole Commune et le développement spectaculaire des politiques dites structurelles dont le bilan est particulièrement positif.

En me limitant à ces deux séquences, faute de temps, j'ai conscience de ne pas rendre compte de toutes les vertus de la méthode communautaire. Car même pendant les périodes de crise ou de stagnation, la Cour de Justice et la Commission Européenne ont permis à la construction européenne de consolider l'acquis et de poursuivre son chemin. La Cour de justice en posant de nouveaux jalons pour le droit européen, facteur d'intégration. La Commission Européenne en cherchant inlassablement à retrouver le consensus entre les pays membres et en formulant des propositions qui ont aidé à retrouver les voies d'une marche en avant.

Mais la méthode communautaire a ses limites

Malgré les progrès qu'elle a permis d'accomplir, la méthode communautaire a cependant des limites et des faiblesses. Les partisans les plus optimistes de l'engrenage nous

disent que nous ne devons pas nous inquiéter de l'aboutissement de la Conférence Intergouvernementale ou de la question de l'élargissement, car nous avons une voie toute tracée pour les affronter: l'Union économique et monétaire. Mais pour que la méthode de l'engrenage puisse poursuivre ses effets bénéfiques, on doit poser le problème en termes politiques. Il faut que la future Banque centrale européenne soit indépendante, c'est le volet monétaire, mais il faut aussi un pouvoir économique, comme le prévoit d'ailleurs le traité. Alors cette union pourra-t-elle constituer le couronnement de l'intégration économique et la rampe de lancement de l'Union Politique. En d'autres termes, compte tenu de l'importance du développement économique et social pour l'avenir de nos peuples et la réalisation de nos idéaux de prospérité et de solidarité, il faut que cette construction soit chapeautée par un toit politique. Sans cette personnalité politique, les exercices de surveillance multilatérale entre les économies risquent de demeurer, comme ils le sont maintenant, de purs exercices académiques.

Or, convenons-en, l'engrenage ne paraît pas fonctionner aussi facilement qu'on aurait pu le penser. Et ce pour trois raisons.

La première raison tient au retour de faux débats idéologiques, un peu comme au temps des batailles entre les unionistes et les fédéralistes. Pourtant, je le répète, le traité sur l'UEM est clair. Mais on sent un double obstacle se dresser, soit au nom d'un réflexe nationaliste et d'une évocation erronée du principe de subsidiarité, soit par le procès d'intention fait par certains qui accusent les autres de vouloir mettre en cause l'indépendance

de la Banque Centrale. Soyons clairs, l'UEM ne réussira pas sans un bon équilibre entre l'économique et le monétaire qui seul peut permettre de bénéficier de tous les avantages attendus de cette intégration, une valeur ajoutée aux politiques nationales de développement et de création d'emplois, un renforcement de notre capacité d'action à l'extérieur.

Mais en voyant les difficultés de mise en oeuvre de l'UEM, on comprend mieux la non mise en oeuvre du Livre Blanc de la Commission sur croissance compétitivité et emploi, pourtant adopté, dans ses grandes lignes, par le Conseil Européen de Décembre 1993. Pourtant le Président SANTER n'a pas ménagé ses efforts et ses propositions pour faire comprendre aux Etats Membres que le renforcement de la coopération et le développement d'actions menées au niveau européen auraient un double impact positif sur le taux de croissance de nos économies et sur le climat politique, à un moment où il fallait résoudre la crise des finances publiques et lutter contre un chômage qui augmente de façon dramatique.

La deuxième raison touche au manque de transparence. L'origine de celle-ci est double. Elle provient en partie de la bureaucratisation croissante du processus qui va de la préparation de la décision jusqu'à son exécution. Le manque de transparence résulte aussi de l'absence d'une séparation claire des pouvoirs. Qui fait quoi? Telle est la question que se pose l'opinion publique, au nom de la responsabilité démocratique. Une mise en oeuvre effective du principe de subsidiarité devient donc une condition essentielle pour la réussite de la future construction européenne. L'Europe ne peut et ne doit pas tout faire. Certains domaines, en raison de leurs spécificités doivent rester de compétence nationale ou régionale comme par exemple l'éducation, la culture, les systèmes de sécurité sociale ... Cela n'empêche

naturellement pas de leur donner une certaine dimension européenne dans le cadre d'une coopération intergouvernementale. Mais comment, par exemple, imaginer une politique européenne de l'éducation, alors que nos traditions sont - et ceci constitue sûrement une richesse - si différentes? La subsidiarité est un élément essentiel qui symbolise le respect de nos diversités nationales ou régionales et n'empêche en aucun cas d'exprimer nos intérêts communs et notre volonté commune lorsque cette manifestation apporte une réelle valeur ajoutée reconnue comme telle par les gouvernements et les peuples. L'Europe doit faire moins, mais elle doit le faire mieux, souligne Jacques SANTER. Il est urgent de mettre en oeuvre ce principe car, en raison de ce manque de transparence, l'Europe devient le bouc émissaire de tous nos maux et apparaît comme le produit de la bureaucratie bruxelloise. A ce sujet, il est d'ailleurs frappant de constater que le mot «Bruxelles» est de plus en plus utilisé pour désigner le décideur, faute de pouvoir expliquer ce que font respectivement le Conseil, le Parlement européen et la Commission.

Enfin, troisième raison, le manque de responsabilité démocratique en raison de la difficulté de faire jouer pleinement leur rôle aux assemblées parlementaires, y compris le Parlement européen. Alors que l'Europe pénètre dans la vie des citoyens, elle inquiète plus qu'elle ne rassure, elle ennuie plus qu'elle ne passionne. Mais l'Europe n'est pas la seule à souffrir de cet éloignement. C'est un problème que l'on retrouve aussi dans nos démocraties nationales. Là aussi, la distance se creuse entre les gouvernants d'un côté et les gouvernés de l'autre à cause, en partie, de la mondialisation ou bien encore du style d'information imposé par les médias. Pour raviver la vitalité démocratique du projet européen, il faut asseoir notre

Europe sur une double légitimité: la légitimité des Etats-nations, qui sont représentés au Conseil européen et aux Conseil des Ministres, et la légitimité directe des citoyens européens à travers un Parlement européen mieux intégré dans le dispositif communautaire. Les parlementaires européens doivent faire le lien entre le peuple et les institutions européennes, exprimer les aspirations du peuple vis à vis de la construction européenne, expliquer aux citoyens la nécessité et les raisons des décisions prises. Mais il faut harmoniser politiquement et institutionnellement ces deux légitimités et non pas les dresser l'une contre l'autre.

La méthode communautaire a certes permis de réaliser des acquis très importants. Mais ses limites et ses faiblesses, qui ont pu être surmontés d'une façon ou d'un autre dans le passé, resurgissent à l'heure actuelle avec d'autant plus de force que d'autres phénomènes secouent désormais la maison Europe. Il convient donc de repolitiser la construction européenne, c'est à dire d'élaborer un vrai projet politique commun, d'assurer plus de transparence dans la vie publique et de renforcer le contrôle démocratique. Et surtout, l'Union doit absolument s'interroger sur ses finalités profondes. «Pourquoi nous combattons?» En évitant cette question, par peur de désaccord; les pays membres risqueraient de ralentir fortement le processus d'intégration européenne et de plonger dans des crises latentes ou dans la stagnation.

III. De la volonté politique à l'efficacité institutionnelle

Même si l'Union Européenne est appelée à changer de dimension, il n'en demeure pas moins que les leçons du passé peuvent nous éclairer pour l'avenir.

La première question va de soi: la dynamique institutionnelle est-elle suffisante pour assurer la rapidité dans la préparation et la prise de décision et l'efficacité dans l'action? La capacité de décider repose sur une bonne préparation de la décision. Un point extrêmement important pour l'avenir concerne le monopole du pouvoir d'initiative de la Commission. Cet élément est certainement une des pièces maîtresses de ce système institutionnel original imaginé par les pères du traité. Il signifie que la Commission assure en permanence, la mémoire active des intérêts communautaires. La Commission a pour mission d'innover et d'essayer de rechercher de bons compromis entre les pays membres. Oublier une de ces deux missions, condamne à l'échec.

En matière de prise de décision, le recours à la majorité sera nécessaire dans un plus grand nombre de domaines surtout dans une Europe élargie. Le vote à la majorité est le seul qui puisse garantir la rapidité des décisions et l'efficacité dans l'action. N'oublions pas que c'est cette majorité qualifiée qui a permis d'adopter les 300 textes nécessaires à la mise en oeuvre du marché unique. Elle fait peur à certains, surtout dans des domaines comme la politique étrangère. Pourquoi alors ne pas imaginer des formules différentes? On pourrait avoir une majorité surqualifiée de façon à prendre certaines précautions. Ou encore, pourquoi

ne pas appliquer le principe du consensus moins un ou deux pays, ce qui signifierait que si le Conseil européen décide d'une action commune en matière de politique étrangère et que si un ou deux pays ne veulent pas participer, ils peuvent bénéficier d'un *opting-out* provisoire. Mais on ne peut empêcher les autres d'agir.

En ce qui concerne les moyens d'action, il faut absolument alléger les dispositifs d'exécution et simplifier cette comitologie qui handicape tant l'Union Européenne dans la mise en oeuvre des décisions prises. Quitte à ce que la Commission soit responsable non seulement devant le Parlement européen, mais aussi devant le Conseil européen.

Enfin, me paraît s'imposer une certaine personnalisation de l'Union. On pourrait envisager la possibilité pour le Conseil européen d'élire pour une durée de deux ans et demi, un Président du Conseil européen qui représenterait l'Union et formerait une nouvelle troika, avec la Présidence tournante et le Président de la Commission.

La deuxième question concerne le rôle du Conseil européen dans cette dynamique institutionnelle? Dès 1973, Jean Monnet, déçu par l'évolution de la Communauté élargie qui lui paraissait s'enliser, voulait lui donner une nouvelle impulsion grâce à la création d'un nouvel organe, le gouvernement européen provisoire. Il s'agissait d'institutionnaliser la pratique des sommets sous un autre nom. Ce gouvernement provisoire devait se réunir régulièrement avec une mission précise: relancer la Communauté, mettre en oeuvre l'Union européenne. Le projet finit par être adopté en décembre 1974, lors du sommet de Paris qui créa le Conseil européen. Sa mission, définie désormais dans le traité, est de donner des

impulsions et de fixer les grandes orientations pour la politique étrangère comme pour les grandes questions économiques et sociales. On a donc ajouté au système communautaire, de pure inspiration fédéraliste, un organe intergouvernemental. Certains partisans de la méthode communautaire ont critiqué cette initiative.

Or, le Conseil européen a fait la démonstration de son utilité. Il a su apporter des contributions décisives à la construction européenne comme dans le cas de l'Acte unique, de l'Objectif 92 et du paquet financier. Mais pour qu'il puisse jouer pleinement son rôle, il importe que le triangle institutionnel fonctionne correctement. Ceci est nécessaire pour assurer la transparence, l'efficacité et aussi l'équilibre subtil entre petits et grands pays. Actuellement, le Conseil européen court le risque de l'enlisement, parce que trop de problèmes - grands ou petits - remontent vers lui. Il se retrouve avec un agenda surchargé, parfois de points secondaires, et s'écarte donc de sa mission d'orientation et d'impulsion. Une claire séparation des tâches s'impose donc entre le Conseil européen et le triangle institutionnel classique. Il incombe au Conseil des affaires générales de retrouver le rôle qui lui avait été dévolu initialement, rôle de synthèse et aussi d'harmonisation entre les différents conseils sectoriels.

Et à ce stade de la réflexion, on ne peut éviter une réflexion sur le système des trois piliers issus du traité de Maastricht.. Cette architecture a créé une schizophrénie paralysante en raison du manque de bonnes correspondances entre le pilier économique, le pilier de la politique étrangère et le pilier de la sécurité interne. La politique extérieure de l'Union ne peut, dans ces conditions, utiliser tous les atouts que confère à l'Union sa puissance

économique, commerciale et financière. Cette situation affaiblit considérablement les possibilités d'action communes en matière de politique étrangère. Dans ce domaine l'intergouvernemental et le communautaire ne font pas bon ménage. Il serait temps de retrouver une certaine cohérence entre les divers aspects de l'action européenne. Il serait trop long, ici, d'évoquer toutes les solutions possibles, depuis le retour à l'esprit de l'Acte Unique jusqu'à l'établissement de passerelles efficaces entre le pilier 1 et le pilier 2, entre le pilier 1 et le pilier 3. Mais un cri d'alarme doit être lancé devant la tentation de certains de développer des processus spécifiques de décision et d'action à partir des piliers 2 et 3. Autrement dit, de parcelliser la construction européenne.

L'indispensable différenciation

Pour éclairer la querelle de la différenciation, on peut rappeler la règle d'or souvent rappelée par Monsieur Genscher: les pays membres de l'Union ne peuvent forcer un pays à aller plus loin qu'il ne le veut. Mais ce pays ne peut empêcher les autres d'aller plus loin s'ils le décident. C'est le principe fondamental de la différenciation. Différenciation d'autant plus impérieuse que nous devons élargir l'Europe de 15 à 27 ou 30 pays. Tout en acceptant pleinement les perspectives de l'élargissement, tout en considérant que c'est le devoir premier de nos générations d'étendre nos valeurs de paix et de compréhension mutuelle à toute l'Europe, il faut permettre à une avant-garde d'aller plus loin. L'avant-garde serait composée de ceux qui veulent préserver l'idéal et les motivations initiales des pères fondateurs et qui pensent qu'il faut poursuivre l'intégration, là où elle est dans leur intérêt commun. Pour

rassurer ceux qui craignent une dérive intégrationniste, on pourrait envisager d'insérer dans le traité une liste de compétences exclusivement nationales. Naturellement, cette avant-garde ne serait pas un groupe fermé. Tout pays qui exprimerait l'intention sincère de la rejoindre, serait le bienvenu. Ainsi les pays qui veulent mais qui ne peuvent pas dans l'immédiat, seraient rassurés politiquement et psychologiquement.

La différenciation nous donne donc une nouvelle grille de lecture pour le processus d'intégration: il ne s'agit plus d'opposer approfondissement et élargissement, mais de réconcilier ces deux exigences.

Pour un fédéralisme réaliste et démocratique

La construction européenne est une aventure collective et il ne peut y avoir d'aventure collective réussie sans promotion de la citoyenneté, c'est à dire sans renouveau de la vitalité démocratique. L'Europe est désormais entrée dans la vie de tous les citoyens européens et sa construction ne peut plus avancer en catimini, c'est à dire en parallèle aux vies politiques nationales. Il faut donc inviter les peuples d'Europe à s'embarquer, de leur plein gré, dans cette formidable aventure collective.

C'est pourquoi, j'ai lancé, dans la discussion, le concept d'une fédération d'Etats-nations. Car c'est bien entendu à l'Etat-nation qu'il incombe de repolitiser, de relancer le débat démocratique, et d'expliquer le projet européen. Celui-ci ne peut être exprimé seulement par le Parlement Européen et par la Commission européenne. L'approche fédérale présente l'incontestable avantage de préciser «qui fait quoi» et «qui est responsable devant

qui». Elle permet de définir clairement les transferts de souveraineté et leurs limites. Elle autorise des procédures de contrôle démocratique et des sanctions contre les abus de pouvoir. Elle garantit le respect des personnalités nationales et des diversités régionales. Elle permet une citoyenneté active. Seule une sage approche fédérale répond à la triple exigence de transparence, de proximité et de contrôle démocratique.

Ce concept de fédération d'Etats-nations permet de contribuer à un réveil des passions démocratiques qui doit d'abord se manifester à l'échelon national, au sein des parlements nationaux, puis par une plus grande visibilité du jeu institutionnel européen. C'est ainsi que l'on pourra voir l'émergence d'une véritable entité politique européenne, comprise et approuvée par les citoyens.

*

*

*

Il est beaucoup question, ces temps-ci, de modèle européen, et notamment de sa dimension sociale. Et je voudrais, pour conclure, rappeler les principes qui ont guidé la relance de la construction européenne. Car ils en assurent l'équilibre, la cohérence et le vouloir vivre ensemble.

La concurrence, qui stimule par une confrontation loyale entre les entreprises, nous en avons les moyens depuis le traité de Rome. Ces moyens doivent être utilisés en tenant compte

d'une part des évolutions qu'a subies le monde des entreprises et d'autre part des pratiques de nos concurrents.

La coopération, qui renforce par la mise en commun des énergies et des innovations, doit être accentuée. Il s'agit bien entendu de donner toute leur substance aux grands réseaux trans-européens qui rendent possible une meilleure circulation des personnes, des biens et des services et un partage des idées. Les régions périphériques pourront ainsi bénéficier pleinement du grand marché européen, renforçant de ce fait son fonctionnement et la cohésion économique et sociale de l'Europe. Mais il est surtout impératif de renforcer la collaboration européenne en matière de recherche et de technologie. Les défis de la concurrence internationale sont bien trop importants pour qu'on imagine pouvoir les affronter sans une coopération plus poussée entre nos entreprises, entre nos centres scientifiques. Sans oublier la condition de réussite de l'UEM: une coordination efficace de nos politiques macro-économiques.

Enfin, la solidarité qui unit les régions et les pays. Nous disposons tout d'abord des instruments de la cohésion économique et sociale, et en premier lieu les politiques structurelles, mais aussi les politiques communes, telles que la politique agricole commune. Un deuxième volet de la solidarité concerne la dimension sociale. Nous sommes parvenus à nous mettre d'accord sur certaines applications des traités: le milieu du travail, c'est-à-dire les conditions de santé, d'hygiène et de sécurité, l'égalité hommes femmes, l'aide puissante aux régions en difficulté ou en retard de développement. Mais le chantier est loin d'être terminé, quand on voit les ravages d'un chômage massif, les phénomènes d'exclusion sociale ou

encore l'érosion de certains droits fondamentaux des travailleurs. La dimension sociale doit être renforcée pour assurer l'égalité des chances et conforter, tout en les adaptant, nos systèmes collectifs de prévoyance.

Puisque nous célébrons un anniversaire, n'oublions pas que les pères du traité n'ont jamais eu comme seul objectif la construction de l'Europe du marché unique. Leur ambition était plus large: bâtir une Europe des peuples basée sur le partage de valeurs communes fortes et qui résistent au temps. La solidarité était une des valeurs que les pères de la construction européenne avaient le plus à coeur. Une solidarité entre pays, entre personnes et aussi, on l'oublie trop souvent, entre générations. Fidèle à ces intuitions, l'Europe doit redynamiser son ambition et son devoir de solidarité. Solidarité envers des pays qu'on ne peut plus considérer uniquement comme des débouchés commerciaux. Solidarité envers les générations futures sur lesquelles on aurait tendance à reporter les effets de la crise des finances publiques. Il s'agit donc de retrouver un équilibre entre le réalisme économique et l'application des principes qui sont à la base du modèle social européen. Pour y arriver, il faut se projeter en avant, tout en puisant dans notre patrimoine historique et en préservant l'équilibre subtil entre la société et la personne. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible d'éviter une nouvelle division de l'Europe entre riches et pauvres, entre libres et opprimés, entre territoires en paix et territoires en guerre. Pour ce faire, l'Europe doit être puissante et généreuse. Ce mot puissance peut effrayer certains. Mais comment être généreux sans puissance? Celle-ci permet de concrétiser notre solidarité vis-à-vis de tous les pauvres, elle sert à mettre en oeuvre une politique capable

d'étendre nos valeurs de paix et de compréhension mutuelle, une politique qui refuse les idéologies de rejet des autres.

L'histoire nous lance de grand défis, mais elle nous offre aussi de grandes opportunités. Rien n'est assez audacieux, rien n'est trop utopique pour imaginer cette Europe unie, dans l'esprit de paix et de coopération mutuelle, de puissance et de générosité, fondée sur la volonté tenace des hommes. D'ailleurs, comme le disait un des initiateurs de l'idée pan-européenne, le comte Coudenhove-Kalergi: *«Tout événement a commencé comme utopie pour finir comme réalité»*.