



GROUPEMENT D'ETUDES ET DE RECHERCHES

NOTRE EUROPE

Président : Jacques Delors

L'avant garde en tant que moteur de l'intégration européenne

**Intervention de Jacques DELORS
devant le Forum international Bertelsmann 2001
"Europe without borders"**

Berlin, 19-20 janvier 2001

(Il s'agit d'une version légèrement remaniée de l'article publié par *Le Nouvel Observateur*, 25-31 janvier 2001).

© Jacques Delors, *Notre Europe*, janvier 2001.

Avant d'explorer l'avenir, il n'est pas inutile de porter un jugement nuancé sur l'état de l'Union. Trois constatations dominent :

- Les mécanismes de décision et d'action continuent certes à fonctionner, mais dans des conditions d'efficacité, de transparence et de "democratic accountability" de moins en moins satisfaisantes. Les décisions prises au Conseil Européen de Nice ne me paraissent pas de nature à remédier à cette inquiétante dérive.

- Les débuts de "L'Europe de la Défense" sont prometteurs. Certes, il s'agit pour le moment de se concentrer sur la création d'une capacité d'intervention rapide, permettant aux Européens, avec ou sans la participation des Américains, de mener des missions humanitaires et des actions visant au maintien ou au rétablissement de la paix. Mais tous les problèmes ne sont pas réglés, notamment avec l'OTAN. Les pays européens devront tirer toutes les conséquences - y compris budgétaires - de leur choix. Ils ont réussi à éviter les préalables idéologiques ou dogmatiques. Nous attendons la suite.

- Si les conclusions de Nice sont décevantes du point de vue de la pertinence des institutions communes, il n'en demeure pas moins qu'elles ouvrent la voie au grand élargissement. Et on comprend, de ce point de vue, la satisfaction - que je partage - des pays candidats.

À partir de là, et en pensant à l'échéance de 2004 que se sont fixé les pays membres pour revoir le schéma institutionnel, trois questions préalables peuvent nourrir utilement le débat, dans les trois ans qui viennent.

1. Quelles finalités peut-on raisonnablement assigner à la Grande Europe (une Europe à 28, puis, avec les pays des Balkans et d'autres postulants de l'Ouest, à 33, à 35 membres) ?

2. Quel discours de la méthode pour faire réussir l'Europe : quelles institutions, voire quelle constitution, quelle place pour la charte des droits fondamentaux ?

3. Comment concilier élargissement et approfondissement, question classique, mais incontournable. Quelle utilité pour une avant garde, ou des coopérations renforcées ?

I. Quelles finalités raisonnables pour la Grande Europe ?

L'élargissement est en vue. C'est notre objectif prioritaire : un immense chantier aux difficultés parfois exagérées par certains, mais souvent sous-estimées par d'autres. D'où une liste de problèmes difficiles que je ne reprendrai pas ici, mais qui appellent cette juste observation de Günter VERHEUGEN : "le plus dur reste à faire pour mettre les quinze d'accord".

Le bon sens commande de rappeler que plus l'Union comporte de membres, plus il est difficile de faire progresser l'intégration politique - l'ambition des pères fondateurs. Aussi convient-il de fixer des objectifs raisonnables à la Grande Europe, en retrait sur les ambitions affichées par l'Acte Unique et le traité de Maastricht.

Pour ma part, je suggérerais volontiers que cette Grande Europe offre à ses adhérents un espace de paix active, le cadre pour un développement durable et enfin, un espace de valeurs vécues dans la diversité de nos cultures et de nos traditions.

Certains protesteront contre la timidité d'une telle approche. Mais c'est qu'ils ignorent l'expérience qui est la notre depuis 50 ans : la construction européenne ne peut être comparée à un long fleuve tranquille qui élargit sans cesse son lit. Il y a eu certes, des périodes d'euphorie et d'expansion, mais aussi des crises sévères et des périodes de paralysie dues non seulement à des conflits classiques d'intérêts, mais aussi à des divergences non avouées sur la finalité de l'aventure.

Ce sont dans ces moments que beaucoup d'Européens sont tentés par le "wishfull thinking" ou le "window dressing". Les effets d'annonce se succèdent, mais comme Soeur Anne, on ne voit rien venir.

Cette Grande Europe devra d'abord consolider la paix à l'intérieur de ses frontières externes.

Il y faudra du temps et de l'argent, de la méthode aussi, pour normaliser la situation dans les Balkans, pour assurer les droits des minorités, pour mettre en oeuvre une politique équilibrée de l'immigration, pour lutter contre la criminalité internationale. Au surplus, notre devoir est précisément d'assurer cette paix, par des relations de coopération étroite avec notamment la Russie, sans oublier l'Ukraine, mais aussi avec les pays du Sud de la Méditerranée. On conviendra qu'il y a beaucoup de chemin à parcourir sur une ou deux décades, que l'Union Européenne devra faire appel à ce qu'il y a de meilleur dans son idéal de solidarité et dans sa méthode pour aboutir à ce grand ensemble géopolitique de l'Atlantique à l'Oural, des pays nordiques aux pays de l'Afrique centrale. Ainsi avons-nous à réfléchir sur l'avenir de l'Organisation de Sécurité et de Coopération en Europe, comme sur le futur de la convention de Lomé. Autrement dit, que les Européens se sentent responsables de la paix sur tout leur territoire et aussi dans leur voisinage compris au sens large. Enfin, dans une perspective plus globale, la relation transatlantique doit être clarifiée et renforcée, les malentendus levés et la coopération approfondie avec les Etats-Unis et les ensembles américains.

En ce qui concerne la dimension proprement économique, nous avons à maintenir et à inventer.

Acceptons-nous toujours d'appliquer le triptyque qui sous-tend le traité de 1987 dit de l'Acte Unique : la compétition qui stimule (grâce au marché unique), la coopération qui renforce, la solidarité qui unit ? Ce qui veut dire une réflexion franche et ouverte sur les politiques communes, leurs moyens, leurs méthodes qui peuvent aller de l'intervention directe sous forme de financements et d'assistance technique, jusqu'à la simple concertation, ouvrant au jugement des pairs, entre les Etats-membres. J'y suis pour ma part favorable, ayant précisément conçu la philosophie et le contenu de l'Acte Unique. À cet égard, le prochain rendez-vous pour l'agenda financier sera crucial. Il faut en discuter dès maintenant, sans oublier la dimension extérieure du problème : l'Union Européenne est le premier donateur au monde pour l'aide au développement et l'action humanitaire. Entend-elle le demeurer ?

Mais envisager un projet de développement durable va plus loin. Voulons-nous assumer l'exigence d'une croissance économique respectueuse de la nature et des temps sociaux ? Les pays candidats sont effrayés à l'idée d'atteindre les normes déjà prévues par l'Union. Et pourtant, nous ne sommes qu'au début de la réflexion et de l'action pour construire un monde d'équilibre et de sécurité.

Enfin, comme se plaisent à le souligner nos amis des pays candidats, sommes-nous assez ouverts à l'apport qui est le leur, à un dialogue des civilisations, à un effort commun de mémoire.

Ou bien, dans une tentative d'unification forcée, refusons-nous nos spécificités, et aussi nos désaccords raisonnables, c'est-à-dire ceux qui ne nous empêchent pas de vivre et de progresser ensemble.

Telles sont, me semble-t-il, des perspectives enthousiasmantes pour des bâtisseurs de l'avenir.

II. Le discours de la méthode

Ce n'est pas contestable : il y a essoufflement du schéma institutionnel, ou plutôt des pratiques institutionnelles : trop de lenteur, trop d'opacité, trop de confusion sur les responsabilités, trop peu de contrôle démocratique.

Certes, je n'ignore pas que le désenchantement démocratique est partout, et d'abord dans nos nations. Qui pourrait le contester ? La difficulté ne doit donc pas être sous-estimée. Mais il faudra du temps, beaucoup de temps, pour inventer et mettre en place, à l'échelon d'une trentaine de pays, un espace démocratique original. En attendant, ne reculons devant aucune formule permettant de faire participer les citoyens à cette extraordinaire aventure historique : de la simplicité, de la transparence, de l'association des parlements nationaux, de la participation de la société civile.

Le cœur du problème est ailleurs, dans la manière dont on aborde la méthode dite communautaire. Je pense, sans paradoxe, que plus nous sommes nombreux, plus cette méthode s'impose comme la seule pouvant concilier efficacité, lisibilité et contrôle démocratique, surtout dans les domaines couverts par ce que j'ai appelé "les finalités raisonnables de la Grande Europe".

Le temps me manque pour expliciter ma position dans le détail. Je dirais simplement, que la place de la Commission est au cœur du dispositif, avec son monopole d'initiative maintenu. La Commission ouvre les chantiers dans le cadre strict des traités, prépare les décisions, en informe les opinions publiques, sélectionne, après une soigneuse concertation avec les représentants des pays membres, les grandes options à trancher. Ainsi se trouverait facilitée la tâche d'un Conseil de 30 Ministres qui ne peut se payer le luxe de lourds et improductifs tours de table. La Commission est aussi indispensable pour faire respecter les règles du jeu (politique de la concurrence), les normes communes (environnement, social, sécurité alimentaire), pour mettre en oeuvre des politiques communes (agriculture, cohésion économique et sociale) ou les coopérations (recherche et développement, convergences macro-économiques, ...).

Sur ces bases, le Conseil des Ministres pourrait à nouveau fonctionner de manière satisfaisante, depuis l'annonce d'un projet jusqu'à la décision. Un Conseil rénové des affaires générales, se réunissant deux fois par mois, à Bruxelles, pourrait assurer les priorités et les cohérences, préparer soigneusement le Conseil Européen, où il ne serait plus question que de fixer les grandes orientations, et non comme maintenant d'égrener "une shopping list" de vœux, d'orientations, de décisions, sans que le suivi ne soit assuré.

Quant au Parlement Européen, de plus en plus impliqué, avec succès, dans son rôle de co-législateur, il lui reviendrait également, en liaison avec les parlements nationaux, de rapprocher de la politique européenne des citoyens trop distants ou trop pris dans l'instantanéité imposée par les médias. En d'autres termes, cette méthode n'a pas à être réinventée, mais simplement à être adaptée et revivifiée.

III. L'avant garde - Quel projet politique ?

Concilier élargissement et approfondissement constitue un vrai dilemme. Quelques déclarations optimistes ne suffisent pas à résoudre ou à écarter le problème.

Notons, tout d'abord, pour apaiser les craintes des pays candidats, qu'il ne s'agit pas d'une formule en quelque sorte élitiste, condamnant certains pays à être éternellement dans une sorte de wagon de queue du train européen. L'idée de coopération renforcée n'est d'ailleurs pas nouvelle, même si elle a été, depuis peu, traduite en termes juridiques, dans les traités d'Amsterdam et de Nice.

L'esprit des coopérations renforcées existait en fait, dès l'application du traité de Maastricht, avec les "opting out" obtenus par la Grande Bretagne et les dérogations en faveur du Danemark. Avant 1991, il y avait la coexistence entre la Communauté Européenne et l'Espace Économique Européen dont

j'avais proposé la création aux pays membres de l'AELE dont certains ont depuis rejoint la Communauté. Depuis, qu'est-ce que l'Union Économique et Monétaire à douze, sinon une coopération renforcée qui n'ose pas dire son nom et qui, par conséquent, n'a pas d'autonomie de moyens. Ce qui explique la faiblesse du pilier économique vis à vis du pilier monétaire. Pour réussir l'UEM, nous devons avoir, pour le groupe des Douze, plus de capacité politique et financière, pour assurer la convergence réelle des économies et la cohérence de la politique économique et budgétaire avec la politique monétaire.

En termes clairs, cela veut dire que les coopérations renforcées comme l'avant garde sont des structures ouvertes, à ceux qui veulent et qui peuvent les rejoindre. J'insiste sur les deux termes : vouloir, mais aussi pouvoir.

Que les pays candidats ne s'y trompent pas : une Europe sans coopérations renforcées ou avant garde, serait, en raison de la distance entre les objectifs annoncés et les possibilités concrètes de les réaliser, condamnée à la dilution. Comme le souligne Joshka FISCHER, l'Europe a besoin "d'un centre de gravité".

L'intérêt de tous est donc de maintenir ou plutôt de rétablir le momentum en permettant à certains pays d'explorer les terres encore vierges de la coopération politique extérieure, de la défense et même de la réalisation optimale de l'intégration économique, écologique et sociale. Puisque les coopérations renforcées sont rendues possibles par le traité de Nice, tentons l'expérience. Je crains toutefois que s'il y avait multiplication de ces coopérations renforcées, le résultat en serait une grande confusion sur "qui fait quoi" et l'absence de tout pilote, de toute perspective vers quoi nous allons.

C'est pourquoi ma préférence va à la coopération renforcée et donc à une avant garde qui tracerait la route de l'intégration européenne et en assurerait le dynamisme. Sur le plan institutionnel, elle prendrait la forme d'une Fédération des Etats-nations avec sa double dimension : fédérale pour clarifier compétences et responsabilités, nationale pour assurer la permanence et la cohésion de nos sociétés et de nos nations. Ce serait, bien entendu, une bonne application du principe salubre de subsidiarité.

Le lien avec la Grande Union serait assuré par l'existence d'une Commission commune, responsable de la cohérence entre les deux ensembles et du respect des règles et de l'acquis communautaire. En revanche, l'avant garde disposerait de son propre Conseil des Ministres et de son propre Parlement.

*

* *

Soyons réalistes. L'Europe progresse également par la méthode dite intergouvernementale. Je n'en veux pour preuve que l'initiative d'une capacité européenne d'intervention, dans le domaine militaire. C'est d'ailleurs la conséquence du choix - que j'ai combattu - du traité de Maastricht, d'une Europe reposant sur trois piliers aux modalités institutionnelles très différentes.

Mais nous avons besoin d'un cadre de référence, de cohérence et d'innovation, qui, comme l'attestent les succès du passé, assure un volontarisme raisonnable et constant vers le renforcement de l'Europe, si celle-ci veut assumer, pour elle-même et pour le monde, sa part de responsabilités.