

Cinquantenaire des Traités de Rome

Le 16 mars 2007
Au Sénat de Belgique
(Bruxelles)

INTRODUCTION AU DEBAT SUR L'AVENIR DE L'EUROPE

Pour un retour aux sources

Jacques DELORS

Je suis à la fois heureux et honoré d'être ici, au milieu des amis belges, élus du peuple et citoyens, pour commémorer le cinquantième anniversaire du Traité de Rome. Mon témoignage sur la Belgique en Europe est simple : chaque fois que dans mes diverses responsabilités, j'ai eu à tester la fidélité à l'esprit et aux finalités de la construction européenne, les responsables belges étaient toujours présents au rendez-vous.

Nous sommes réunis alors que la construction européenne traverse une phase critique et que l'on attendrait plutôt de chacun qu'il propose la solution miracle qui mettrait fin à la crise. Ce n'est malheureusement pas aussi simple que cela, sinon nos dirigeants n'auraient pas attendu les cérémonies qui vont se dérouler du 16 au 25 mars, dans toute l'Europe, pour trouver les clés de la relance.

J'ai souvent répété : « Il n'y a pas d'avenir sans mémoire ». Ce n'est pas une simple phrase alibi pour justifier les commémorations. C'est une vérité historique, comme le montrent toutes les déconvenues causées par des vues à court terme ou les refus de tenir compte des traditions ou, dans un esprit différent, des tragédies vécues et des erreurs commises.

D'où cette exigence de revoir ces cinquante années qui ne furent en rien un âge d'or, mais qui lancèrent une aventure unique dans l'histoire. La coopération entre des nations souveraines décidées à agir par des institutions communes et en illustration des valeurs portées par l'intégration européenne, la paix et le respect mutuel entre les peuples, la création d'une communauté de droit auquel chaque pays se soumet, la coopération croissante sur les terrains de la politique économique et sociale comme de la politique des relations extérieures.

Un historien de l'Europe, Bino OLIVI, a justement intitulé son ouvrage : « L'Europe difficile ». Combien a-t-il raison, car cela n'a jamais été aisé. Il faut en convaincre ceux qui, aujourd'hui, n'ayant pas connu ces années d'après-guerre, ont tendance à considérer cette émergence de l'Europe unie comme une vieille lune, une idée dépassée par les mutations intervenues depuis lors.

Souvent, a-t-on prédit la fin de l'aventure européenne. Et pourtant, elle tourne. Mais ce n'est pas l'histoire d'un long fleuve tranquille.

Il n'est pas donc pas inutile de rappeler ces années 50 et le Traité de Rome, ni d'illustrer ce socle commun grâce auquel nous pourrions, à nouveau, avancer.

Certes, rien n'est jamais acquis. Il y a toujours un petit diabolin dans l'histoire qui vient déchirer tout ou partie de l'œuvre humaine. Prenons garde, par conséquent, aux conséquences d'un retour en arrière, d'autant plus insidieux, qu'il ne serait pas l'effet d'un coup de tonnerre dans le ciel du Conseil européen, mais plutôt la conséquence d'un laisser-aller douillet et coupable.

I – LES ANNEES 50 – LE TRAITE DE ROME

Je ne rappellerai pas tous les évènements, toutes les propositions qui ont jalonné l'histoire des années 45 à 57, l'année de la signature du Traité de Rome, les discussions passionnées sur la réintégration de l'Allemagne dans la communauté, le rôle espéré de la Grande-Bretagne, les divergences sur la conception d'une Europe économique, les perspectives d'une Europe politique, et pas simplement économique.

Mais comment ne pas évoquer l'appel de Robert SCHUMAN du 9 mai 1950 et ce qui s'ensuivit, la première création européenne, la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) : symbole de la réconciliation entre les ennemis d'hier, coopération dans les domaines qui faisaient la puissance militaire de l'époque. Et surtout, il faut insister sur le caractère novateur des institutions créées et qui demeureront, pour moi, le modèle de ce qui permet une coopération efficace ... De là, est née la méthode communautaire dont j'aurais l'occasion d'illustrer la pertinence et l'efficacité. A vrai dire, tout était déjà dans le traité de la CECA.

Puis ce fut l'échec, imputable à la France, de la Communauté Européenne de Défense. Le vote de l'Assemblée nationale française, le 30 août 1954, mettait fin à la première tentative d'Europe proprement politique.

La réintégration de l'Allemagne, notamment sur le plan militaire, se fera cependant, un peu plus tard et par d'autres voies. En novembre 1955, la question de la participation allemande à l'OTAN était réglée.

Ce coup d'arrêt ne découragea nullement les pionniers de l'Europe, notamment au sein du BENELUX. Un mémorandum fut établi et remis aux autres partenaires, le 20 mai 1955. Prenant acte du blocage de la voie politique, le BENELUX proposa une union économique et douanière. A celui qui était à l'origine de cette proposition, Paul-Henri SPAAK, fut confiée, par les six pays fondateurs de la CECA, la direction du groupe chargé de mettre en musique cette union économique et douanière.

Paul-Henri SPAAK avait déjà une grande expérience internationale à la tête de plusieurs organisations. Il avait longtemps penché pour une union sous la conduite de l'Angleterre victorieuse de la guerre de 1939-45. Mais il comprit

vite les réticences de cette grande nation et décida d'opérer avec ses partenaires du BENELUX.

Outre sa renommée et son expérience, il avait la confiance des six pays membres de la CECA et travaillait en bonne intelligence avec cet autre père de l'Europe, Jean MONNET. Des équipes communes se constituèrent et assurèrent l'essentiel de la rédaction des projets SPAAK. Ce qui explique, en partie, cette réussite. Comme le soulignait Paul-Henri SPAAK « l'œuvre accomplie fut celle d'une minorité sachant ce qu'elle voulait ». Une leçon encore valable aujourd'hui.

La conférence des Ministres des Affaires étrangères adopta le projet SPAAK à Messine le 1^{er} juin 1955. En cette journée-anniversaire, permettez-moi de rappeler les noms des six membres : PH SPAAK, Joseph BECH, J.W. BEKER pour le BENELUX, W. HALLSTEIN (RFA), Antoine PINAY (pour la France), G. MARTINO (pour l'Italie).

Commença alors le travail de rédaction du traité et la recherche de compromis délicats, au sein de la nouvelle Commission SPAAK, dont la Grande-Bretagne, invitée par les six, finit par se retirer. Le feuilleton avec nos amis d'Outre Manche ne faisait que commencer.

N'oublions pas que ce qui emporte souvent l'adhésion des six, ce fut la conscience de la nécessité de créer une vaste zone de politique économique commune, pour que l'Europe puisse exister et faire valoir ses intérêts dans le monde nouveau qui émergeait alors.

Il restait bien des difficultés à surmonter, quand intervient un événement extérieur. A la suite de la nationalisation du Canal de Suez par NASSER et de la

paralysie des transports qui s'ensuivit, la France et la Grande-Bretagne décidèrent une opération militaire sur le canal. Mais le désaveu du Président américain et les menaces du Président soviétique forcèrent les Français et les Anglais à cesser leur intervention. Perception des limites de l'Europe, analyse des risques d'une telle politique, toujours est-il que cet événement fit beaucoup pour accélérer la prise de conscience des européens et leur volonté de conclure le traité du marché commun. Comme l'observa le Ministre français des Affaires étrangères, Christian PINEAU : « Le match est joué ». Toujours l'emprise de la nécessité, ne l'oublions pas même si ce n'est pas suffisant.

Telle est la grande leçon qui doit rester dans nos mémoires. Les pères de l'Europe avaient la volonté d'ouvrir une ère de paix et de concorde par idéal et pour répondre aux défis de l'histoire, autre critère central des choix européens.

II – LA SUBSTANCE DE L'EUROPE

Nous vivons quotidiennement dans notre pays et en Europe, comme si tout ce qui fait la vie collective et nos vies individuelles nous était naturellement donné, au point que nous en oublions la genèse et le prix.

Or, cela ne va pas de soi de bénéficier en Europe d'un climat de paix et de compréhension mutuelle entre les peuples que peu de gens avaient imaginé possible dans les années d'après-guerre. Bien entendu, le monde est, comme toujours, chargé de risques et de dangers. Dans nos pays mêmes, de nouvelles sources d'incompréhension et de tension sont apparues. Mais la substance est là. Nos grands parents vivaient dans l'angoisse de la prochaine guerre, dans la crainte et dans la rancune. Des millions sont morts sur les champs de bataille de

nos guerres civiles européennes. Quel changement radical. Et dire que certains trouvent encore les raisins trop verts.

Les nations d'Europe avaient leurs habitudes et leurs traditions. Leurs diplomates évaluaient les rapports de forces, les avantages d'une position intransigeante ou de coups de poing sur la table. Les petites nations cherchaient le soutien des grandes, en mesurant le prix à payer pour cela. Les différends non résolus pourrissaient l'atmosphère. Aujourd'hui, tout du moins dans les domaines de compétence de l'Union européenne, les Etats Membres s'en remettent au droit et à ses règles. Les petits ont, de ce point de vue, le même poids que les grands. L'art européen des compromis, j'y reviendrai ultérieurement, est devenu une référence et un facteur d'espoir pour surmonter l'insurmontable.

Dès la mise en œuvre du Traité de Rome et de ses exigences potentielles : les quatre libertés, chaque Etat Membre s'est senti stimulé et appuyé dans ses efforts de reconstruction tout d'abord, puis ensuite dans ses politiques de modernisation et d'adaptation à un monde en mutation rapide. Et cela vaut encore plus aujourd'hui face à la mondialisation et à la nouvelle révolution technologique. Ne considérons pas seulement ce qui manque ...

Pour en revenir à ces quatre libertés de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, mesurons-en la portée tout d'abord du point de vue d'une société d'innovation offrant de nouvelles possibilités aux générations à l'ouvrage et à celles qui montent. On peut discuter, selon les orientations de chacun, sur la manière d'encadrer l'économie de marché, de réguler l'économie, mais la substance est là, le champ des libertés s'est élargi.

Mais pour que le débat soit fructueux, n'oublions jamais la question : qui fait quoi ? Quelle est la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres ? Voulons-nous la modifier ? C'est un autre débat. Mais de grâce n'imputons pas à la construction européenne nos propres défaillances nationales.

Ainsi peut être mieux cernée la question de la dimension sociale de l'Union Européenne. Dans l'état actuel des traités, l'essentiel de la compétence demeure entre les mains de la nation : la politique de l'emploi, les politiques sociales, l'Etat Prévoyance, la répartition du revenu national. Nous sommes certains à penser qu'il faut, pour le moins, poser des actes qui renforcent le social au niveau européen. Comme nous l'avons déjà obtenu pour l'égalité entre l'homme et la femme, les conditions de travail, le développement du dialogue social, les comités européens de groupes ... pour ne citer que quelques exemples. La question est d'une brûlante actualité à propos de l'idée d'un protocole social à inclure dans le nouveau traité ... à discuter.

Mais comment ne pas mettre l'accent sur un des points centraux de l'acquis : la cohésion économique et sociale incluse dans le traité de l'Acte Unique adopté en 1985, mis en œuvre en 1987 ? Autrement dit, la solidarité envers les régions moins développées et les régions affrontant une crise de mutation économique. Les dépenses correspondantes représentent désormais 40 % du budget communautaire. Elles ont été multipliées par huit en vingt ans. L'esprit de cette politique est menacé par ceux qui voudraient, comme toujours, réduire la dépense et qui souhaiteraient la concentrer sur les seules régions les plus pauvres. Ce n'est pas l'esprit qui a présidé à l'adoption de cette politique, que j'avais à l'époque, caractérisée de la manière suivante : « la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit ». Et donc le partenariat entre chaque région européenne et les institutions européennes dont, en premier lieu, la Commission.

Quand j'ai commencé à militer, j'avais mon idée de l'Europe. A l'époque, je ne pouvais pas prévoir certains des évènements qui ont suivi. Je raisonnais sur une Europe qui -à six ou peut-être à un peu plus- passerait progressivement de l'économie à la politique, de la politique intérieure à la politique étrangère.

Répondre aux défis de l'histoire

Mais l'histoire nous a bousculés et je vous le dis en pensant aussi à demain, à vous qui êtes passionnément pro-européens, vous aurez comme nous le choix dramatique à faire entre maintenir le cadre actuel de la construction européenne ou répondre au défi de l'histoire. Cette question s'est posée trois fois aux Européens.

A la fin des années 1960, au début des années 1970 à propos de la Grande Bretagne, certains pouvaient même dire, d'une manière un peu cynique, que les Anglais seraient moins négatifs dedans que dehors.

Et puis, il y a eu la sortie de la dictature par la Grèce, l'Espagne et le Portugal. Aussitôt, la Communauté européenne leur a ouvert les bras. Il y avait pourtant des opinions contre, mais nous avons lutté et plaidé pour accueillir, avec bonheur, ces nouvelles démocraties. Le résultat, en termes strictement économiques, fut gagnant-gagnant, gagnant pour les neuf pays de la Communauté d'alors qui ont développé leur commerce extérieur et leurs investissements dans ces pays et gagnant pour les trois pays adhérents qui ont pu, grâce aux politiques structurelles financées par la Communauté, se développer de manière spectaculaire.

Enfin, troisième exemple, après la chute du mur de Berlin, événement exceptionnel, qui s'est passé sans conflit. C'est l'occasion de saluer tous les hommes d'Etat qui à l'époque ont fait en sorte que nous sortions de ce monde de la guerre froide sans graves tensions, ni pertes humaines.

Je vous pose franchement la question : notre devoir historique n'était-il pas d'ouvrir nos bras à ces pays –européens comme nous- qui venaient de sortir de la nuit de la dictature et du totalitarisme ? Et pourtant, quel déficit d'explication à nos peuples, quelle tiédeur dans de nombreuses attitudes.

Il est vrai qu'après la chute du Mur de Berlin, nous nous sommes perdus un peu dans les sables pour décider s'il fallait commencer par un toit politique ou bien par l'économie. Sans doute avons-nous manqué d'imagination et d'audace, en ne leur donnant pas, plus vite, ce toit politique. Ainsi se serait créé un climat différent et surtout moins de fascination de leur part, et à nos dépens, pour l'Alliance Atlantique et pour le modèle dit « ultra-libéral » : une faute dont nous payons nous-mêmes –et l'Europe avec nous- le prix.

La compréhension entre les peuples -pourtant un des acquis des années 50 et 60-, nous avons à la retrouver dans nos comportements respectifs.

III – L'EUROPE DU XXIème SIECLE

Ainsi, au début de ce XXIème siècle, d'autres défis nous attendent, qu'il s'agisse de la perspective de nouveaux élargissements ou de redonner du mouvement à une aventure politique qui exige de la clarté et du réalisme dans les finalités qu'elle entend poursuivre et aussi de l'efficacité et de la transparence démocratique dans son action.

Je n'arrive pas à me passionner pour le débat sur les frontières de l'Europe. J'y vois plus la recherche des moyens de se rassurer que la quête d'une solution qui par miracle ferait éclore une identité européenne irréfutable.

Car l'histoire nous interpelle de nouveau et depuis une quinzaine d'années à propos des pays de l'ex Yougoslavie. La situation est complexe et demeure explosive à bien des égards. Mais les bâtisseurs de paix que sont les européens ont transcendé les haines et les peurs en Europe occidentale. Les mêmes valeurs et les mêmes moyens ne vaudraient-ils pas pour ces Balkans divisés et meurtris par les affrontements du passé ? La promesse d'entrée dans l'Union européenne ne saurait suffire. Nous devons, comme nous l'avons fait entre nous, amener ces peuples au dialogue et à la compréhension mutuelle par la coopération et l'aide au développement. De l'audace est nécessaire, même si elle serait assortie de risques.

Quant à la Turquie, la question est de savoir si l'Union européenne, devant la montée des intégrismes, de ces idéologies qui préconisent pas moins que le rejet de l'autre, doit dire non, définitivement non. En agissant ainsi, nous donnerions de nous-même l'image que dessinent de nous les adversaires de la liberté et de la tolérance. Nous renforcerions le sentiment que le « monde chrétien » rejette le monde « musulman ». Ne faut-il pas au contraire montrer, au nom de nos valeurs fondamentales, notre ouverture d'esprit, notre passion pour le respect des autres et de leurs convictions, notre plein engagement pour l'ouverture du dialogue et de la reconnaissance mutuelle. C'est ce qu'a fait le Conseil européen en disant « oui » à la négociation, pas plus, pas moins. A chaque partie de démontrer que l'on peut vivre ensemble, dans un esprit de différences acceptées et sous l'emprise du Droit, notre acquis, ces règles de jeu acceptées par tous. Le test est à faire précisément au cours de négociations qui, chacun l'admet, seront longues et difficiles.

Mais nous n'en sommes pas là. Nous devons nous poser la seule question qui vaille, si l'on ne veut pas se raconter des histoires à faire dormir les peuples debout.

La grande Europe au XXIème siècle

Quels sont les objectifs -à la fois raisonnables et ambitieux- que l'on peut fixer à cette Grande Europe élargie aux pays de l'ex Yougoslavie, soit une union d'une trentaine de membres. Je vous en propose trois :

1 - Un espace de paix et de compréhension mutuelle ce qui implique, au surplus, un socle de règles communes pour conforter la sécurité des citoyens face au terrorisme et à la criminalité, sous toutes ses formes.

2 – Un cadre pour un développement durable et solidaire, durable pour assurer un environnement qui préserve les équilibres naturels, solidaire par la poursuite des politiques de cohésion économique et sociale. Sur ces bases, l'Union européenne devrait assurer la défense des intérêts des européens dans les domaines du commerce international, du respect des normes, des transferts des technologies, des mouvements de capitaux.

3 – Une diversité culturelle préservée et même stimulée. Telle est une des richesses essentielles du patrimoine européen. Il faut, non seulement, le mettre en valeur, mais aussi le développer. Ainsi, chacun, fort de ses traditions, se sentirait à l'aise dans ce qui est une des conditions d'une mondialisation réussie.

Le scepticisme n'aura pas, pour autant, désarmé ce sentiment qu'il est impossible de faire progresser un ensemble si large et si divers. Le réalisme des objectifs apporte une réponse, mais insuffisante, il est vrai. Comment préparer une décision, puis décider, puis agir à plus de trente. Et de ce point de vue, le spectacle actuel des travaux de l'Union a un côté désespérant.

La solution se trouve, paradoxalement, dans la méthode inventée par les six : la méthode communautaire. Il y a une institution, la Commission qui ne pense, tous les jours, qu'à l'Europe et qui s'efforce de faire émerger l'intérêt général européen. Elle a peu de pouvoirs directs, et c'est la raison pour laquelle on lui a donné une arme, le droit d'initiative. Cette Commission travaille avec le Conseil et le Parlement en vue de rendre plus transparent et plus simple le fonctionnement de l'Union, et ce dans le cadre des traités. De telle sorte que lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement se réunissent, en Conseil européen, ils disposent d'un ordre du jour restreint à certaines questions et en vue de dégager les grandes orientations. La méthode communautaire permet cette claire discussion, grâce à la proposition conjointe du Conseil des Affaires générales et de la Commission, grâce aussi aux débats que le Parlement Européen -désormais co-législateur- aura consacré à ces grandes options. Sans cette re-création du moteur de l'Union, toutes les autres réformes seraient vaines qu'il s'agisse des modalités du vote et des pondérations des voix ou de la répartition des actions à mener entre le niveau européen et le niveau national. Plus le nombre de pays membres augmente, plus le retour à la méthode communautaire s'avère vital.

Les voies de l'approfondissement

A l'écoute de ces propos, je présume que certains militants européens seront déçus, voire agacés. Et l'approfondissement qu'en faites-vous ? Je leur réponds par les leçons de l'expérience. La construction européenne n'a pu

progresser que par la différenciation. Que cache ce mot digne du « volapuk » tant raillé ? Il renvoie notamment à l'accord de SCHENGEN sur la suppression des frontières, et à l'Union Economique et Monétaire. Croyez-vous que ces deux avancées essentielles auraient pu se produire si il avait fallu attendre l'accord unanime de tous les membres de l'Union ? La réponse est évidente. L'approfondissement n'a pu se réaliser que grâce à l'initiative d'un groupe de pays et parce que les autres ont admis de rester, durablement ou provisoirement, en dehors. Ce que les traités existants ont consacré par la formule dite des coopérations renforcées, mais sans fournir les facilités institutionnelles qui permettraient de les mettre en œuvre.

Cette formule suscite opposition ou réserve de la part de certains pays membres hantés par le spectre du noyau dur ou le cauchemar de l'Europe à plusieurs vitesses. Or, une coopération renforcée s'appliquerait à l'intérieur des règles générales de l'Union et ne pourrait, en rien, provoquer un quelconque démantèlement de l'ensemble politique et institutionnel de la Grande Europe. A l'inverse, cette coopération renforcée permettrait de mettre en œuvre de nouveaux champs pour une union plus étroite, la formule même du traité de Maastricht.

Il n'y a pas d'avenir pour le progrès continu de l'Europe en dehors de cette voie. La première application d'une coopération renforcée va de soi. L'Union Economique et Monétaire constitue, à cet égard, un double test pour la poursuite de l'intégration économique, sociale et financière de cet ensemble et aussi pour la réussite d'une coopération renforcée.

Parce qu'elle est fondée sur ce qu'il faut toujours considérer comme un accélérateur de l'Europe, la monnaie unique, l'Union Economique et Monétaire doit franchir le cap qui nous mènera de l'euro qui protège –c'est le cas

actuellement- à un euro qui dynamisera notre potentiel économique et social et qui fera de l'Europe un partenaire de poids pour résoudre les déséquilibres monétaires et financiers engendrés par la mondialisation. Il ne s'agit pas de changer les statuts de la Banque Centrale Européenne mais de lui donner un partenaire, l'euro Conseil des Ministres, qui prend sa part de l'œuvre commune, par une coordination des politiques économiques, une harmonisation fiscale progressive entre les pays de la zone, en plus d'une plus grande sensibilité aux problèmes sociaux.

Demain, si les efforts à vingt-sept s'avèrent incapables de résoudre les problèmes de notre futur énergétique, peut-être faudra-t-il recourir à une autre coopération renforcée -ouverte à tous ceux qui le veulent- dans ce domaine. C'est pourquoi, et à seule fin de stimuler les débats -y compris institutionnels- j'ai lancé l'idée d'une Communauté Européenne de l'Energie à l'image de cette formidable innovation politique et institutionnelle que fut la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

Je pourrais évoquer, dans le même esprit, d'autres chantiers, dont la capacité militaire de l'Europe.

L'essentiel, à mes yeux, est de prendre la mesure de ce que doit et peut faire la Grande Europe, de retrouver des voies d'approfondissement et la méthode qui permet de rendre cet ensemble plus démocratique et plus efficace.

* *

*

Je me suis volontairement placé à côté ou au-delà de la crise provoquée par les divisions sur le projet du traité constitutionnel. Parce qu'il m'a semblé indispensable de redessiner un avenir de progrès pour l'Europe. Mais aussi parce que mon expérience de médiateur entre les pays membres qu'est le Président de la Commission m'a enseigné que les solutions ne surgissent que lorsque tous les protagonistes acceptaient de bouger. Or, nous n'en sommes pas encore là.

Si bien que le vrai remède miracle est, par un retour aux sources, de redonner vie au seul débat qui compte : « Pourquoi voulons-nous vivre ensemble et pour quelle ambition européenne ? ».