

histoire
politique
société

Le débat

Jacques Delors : Le moment et la méthode

**l'Europe de Delors,
l'Europe après Delors**

Dominique Bocquet, Laurent Cohen-Tanugi, Béla Farago

Sophia Mappa : Le développement par la démocratie ?

**la France de Mitterrand,
la France après Mitterrand**

Mireille Delmas-Marty, François Furet, Henri Mendras, Pascal Ory,
Jean-Marie Poursin, Emmanuel Todd, Paul Yonnet

Rémi Brague : La galaxie Blumenberg

numéro **83**

janvier-février 1995

Gallimard

L'EUROPE DE DELORS, L'EUROPE APRÈS DELORS

Le moment et la méthode. Entretien avec *Jacques Delors*.

Dominique Bocquet : Paris, Bonn, Delors : L'Europe en quête de centre.

Laurent Cohen-Tanugi : Europe : la vacance française.

Béla Farago : L'Europe : empire introuvable ?

Sophia Mappa : Le développement par la démocratie ?

LA FRANCE DE MITTERRAND, LA FRANCE APRÈS MITTERRAND

François Furet : Chronique d'une décomposition.

Emmanuel Todd : Aux origines du malaise politique français. Les classes sociales et leur représentation.

Paul Yonnet : L'entrée en désillusion.

Henri Mendras : La société change et l'observateur aussi.

Pascal Ory : Les années-débat.

Jean-Marie Poursin : État-providence : la rupture des générations.

Mireille Delmas-Marty : Droits de l'homme et systèmes de droit.

Rémy Brague : La galaxie Blumenberg.

LE DÉBAT DU DÉBAT

Jean-Pierre Bady et Jacques Le Goff, Lucien Karpik.

L'Europe de Delors, l'Europe après Delors

dressé par ailleurs, que sur la démarche qui a été la sienne. Dominique Bocquet et Laurent Cohen-Tanugi analysent les incertitudes du moment présent et les chances prochaines d'évolution, que ce soit sur le plan des relations franco-allemandes ou sur le plan des mécanismes communautaires.

À la lumière de l'impuissance révélée par la crise bosniaque, Béla Farago introduit une interrogation plus radicale : la voie jusqu'alors suivie en matière de construction européenne n'est-elle pas vouée à déboucher sur une impasse ? Les nécessités de la puissance ne requièrent-elles pas une révision en règle de la méthode et de ses objectifs ?

Nous joignons au dossier une réflexion de Sophia Mappa sur une autre des questions qui pèsent à l'arrière-fond de la politique européenne : que faire à l'égard des pays du Sud ? Quelle stratégie pour le développement, compte tenu des échecs du passé ? La démocratie, à quelles conditions ?

La concomitance du changement à la tête de la Commission européenne et de l'élection présidentielle française rendait encore plus nécessaire de traiter ensemble de l'état de l'Europe et de l'état de la France. Les questions sont de toute façon inextricablement liées désormais : les perspectives européennes sont au centre du débat intérieur français, et beaucoup dépendra pour l'avenir de la construction européenne du prochain gouvernement.

À tout seigneur tout honneur, nous revenons avec Jacques Delors lui-même moins sur le bilan de son action, abondamment

LE MOMENT ET LA MÉTHODE

Entretien avec Jacques Delors

Le Débat. – Vous avez été au cœur d'un moment exceptionnel de relance et d'accélération de la construction européenne. Vous avez eu aussi à subir de plein fouet le retournement brutal qui a suivi les années d'euphorie. Plutôt que de revenir sur un bilan que vous avez déjà eu maintes occasions de dresser, on a envie de vous interroger sur ce moment 1984-1985 où vous arrivez à la tête de la Commission européenne et sur la méthode que vous avez suivie. Comment se présente alors la configuration dans laquelle vous allez avoir à évoluer ? Comment la caractériseriez-vous par rapport au moment 1994-1995 où nous sommes et où vous sortez de vos fonctions ? Quelle a été votre démarche pour sortir de l'impasse que vous trouvez au départ, mais aussi quel en a été le prix ?

Jacques Delors. – Il n'est pas inutile de commencer par rappeler quels sont les pouvoirs de la Commission européenne. Elle a d'abord l'exclusivité du droit d'initiative, ce qui représente un instrument de pression non négligeable. Elle est chargée de l'exécution des décisions, flanquée, très souvent, d'un comité de fonctionnaires nationaux. Elle a enfin des pouvoirs en matière d'infraction à la législation, ses pouvoirs s'arrêtant là où commencent ceux de la Cour de justice. Voilà donc les pouvoirs de la Commission, à l'intérieur d'un système formé, je le rappelle aussi, d'un double exécutif – le Conseil des ministres et la Commission –, d'un double législatif – le Parlement et le Conseil des ministres – et d'un juridictionnel – la Cour de justice. La Commission, dans ce cadre, doit se situer en fonction du contexte et des défis. Sa manière d'opérer ne pouvait pas être la même, fin 1984-début 1985, qu'aujourd'hui.

Fin 1984, la Communauté européenne a vingt-sept ans d'âge. Durant cette période, elle a connu à peu près six années de dynamisme et pas mal d'années de stagnation et de crise. Première crise déclenchée par le général de Gaulle en 1965 et seconde crise déclenchée par M^{me} Thatcher en 1980, lorsqu'elle a mis en cause le système financier de l'Union européenne. Je suis entré en fonctions après que, sous présidence française, François Mitterrand eut réglé les multiples contentieux qui découlaient de cette crise ouverte par M^{me} Thatcher.

Je n'avais pas à résoudre la crise : c'était fait. Mais à partir de là, la question qui se posait était de savoir s'il existait une motivation pour relancer la construction européenne. Sans faire preuve d'originalité, j'ai fait le tour des dix capitales, puisque nous étions dix à l'époque, pour proposer aux différents gouvernements les éléments de relance qui avaient été avancés, sans succès, dans le passé : une réforme institutionnelle destinée à donner une solidité et une visibilité politique plus fortes à l'Europe, une accélération en direction de l'union monétaire, à partir des acquis du système monétaire européen, une défense commune, à un moment où l'on présentait déjà que les rapports de force allaient se modifier en fonction des difficultés intrinsèques du communisme. Face à ces trois moyens audacieux qui jalonnent l'histoire de l'histoire européenne, il y a toujours eu un ou deux pays pour dire non. De nouveau, il n'y avait pas

Jacques Delors vient de publier *L'Unité d'un homme. Entretiens avec Dominique Wolton* (Odile Jacob, 1994).

Cet article est paru en janvier-février 1995 dans le n° 83 du Débat (pp. 4 à 23)

d'unanimité. Or je ne pouvais démarrer que dans l'unanimité. Je me suis rabattu, par conséquent, sur une proposition beaucoup plus prosaïque : et si l'on appliquait le traité de Rome ? Si l'on créait, autrement dit, le grand marché unique, fondé sur la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ?

Il fallait motiver les pays participants. Il ne suffisait pas de dire : c'est dans le Traité, appliquez-le, auquel cas ils l'auraient fait depuis longtemps. Nous étions au lendemain du second choc pétrolier. Tous les gouvernements avaient annoncé la sortie du tunnel depuis 1974 et 1975. J'ai entrepris de leur expliquer que les deux chocs pétroliers n'étaient que le signe de profonds changements de rapports de force dans le monde et que s'ils ne se décidaient pas à créer un espace assez grand pour redonner du dynamisme à leurs entreprises et à leurs économies, nos pays allaient être marginalisés par l'histoire. Ils ont accepté. J'ai assorti la perspective d'une échéance – ce n'était pas la première fois dans l'histoire de la construction européenne qu'on fixait des échéances, mais, en général, cela n'avait pas très bien réussi. J'ai proposé de réaliser ce grand marché unique sur la durée de deux commissions – les commissions étaient alors nommées pour quatre ans – donc d'ici 1992. C'est ainsi qu'est né l'objectif 1992 qui, d'un point de vue publicitaire, a été un très grand succès.

Je tenais le fil pour une relance de la construction européenne. Je pouvais le dérouler sur la base de la création d'un espace économique commun. La réalisation de ce marché intérieur unique s'harmonisait de surcroît avec le mouvement des idées de l'époque : la dérégulation, le retour en force du libéralisme. Il faut toujours avoir les vents avec soi pour naviguer. Mon intention était de passer du marché unique à la notion d'espace économique commun. Si cela réussissait, j'avais les bases de la maison Europe. À partir de là, on pouvait reparler d'union politique, de monnaie unique et autres. Mais il me fallait ces bases. Je ne pouvais pas en demander davantage.

Fort de cette unanimité, je me suis présenté devant le Parlement européen. J'ai indiqué que la réalisation de cet objectif n'était possible qu'à deux conditions : en premier lieu, que le système de décision ne soit pas bloqué par l'unanimité des États et, en second lieu, que la libéralisation du marché intérieur soit contrebalancée par des politiques d'accompagnement. Ces deux conditions ont fait l'objet d'une conférence intergouvernementale, je passe sur les détails, et c'est ainsi que nous sommes arrivés à l'Acte unique. À la différence du traité dit « de Maastricht », le texte de l'Acte unique a été rédigé pour l'essentiel par la Commission, et c'est un texte que j'ai voulu très sobre, sans fioritures, à l'exemple du traité de la communauté européenne du charbon et de l'acier. Nous avions les deux points : l'amélioration du processus de décision par la possibilité de voter à la majorité qualifiée dans beaucoup de cas, sauf en matière de fiscalité, et la création de politiques d'accompagnement qui allaient se développer ensuite de manière très importante, à partir d'un autre combat qu'il a fallu mener trois ans plus tard. Nous disposions de l'idée globale, correspondant à une véritable nécessité des économies européennes, de l'instrument ou du cadre institutionnel pour la mener à bien, et, pour moi, qui n'aurais pu le faire sans cela, des politiques d'accompagnement qui me permettaient de rester fidèle à mon modèle de société.

Tel fut le point de départ – l'ensemble fut réglé en un an, de mes premières visites dans les capitales entre octobre et décembre 1984 à l'acceptation du texte de l'Acte unique en décembre 1985. Fin 1992, la trame législative du marché unique était là, dans les délais prévus, à deux ou trois pour cent près. Le contrat était tenu.

Le Débat. – Cette politique a été une très grande réussite. Mais n'exigeait-elle pas aussi, d'emblée, un prix élevé à payer en retour ? Ce mouvement de libéralisation qui, à la fois, correspondait aux nécessités

des économies et qui s'appuyait sur les vents idéologiques de l'époque n'est-il pas directement au principe des difficultés actuelles de la construction européenne ?

J. D. – J'observe pour commencer que la relance amenée par la réalisation du grand marché a provoqué un sursaut extraordinaire de l'économie européenne. Il suffit, pour s'en rendre compte, d'interroger par exemple les observateurs américains. Ils ont complètement changé d'avis entre 1984 et 1990-1991, Et à juste titre, puisque le taux de croissance est passé de 1,5 pour cent par an à 3 pour cent, au cours de ces sept premières années. Le taux d'investissement est passé de 0 à 6 pour cent en volume. Nous avons créé neuf millions d'emplois entre 1985 et 1991, alors que nous en avons perdu deux millions et demi entre 1980 et 1984. Mais pendant que nous changions, le monde a été plus vite que nous. C'est ce qui explique le désarroi que nous avons connu lorsque nous sommes retombés dans la récession. Récession qui n'était pas une récession internationale, mais une récession des pays de la triade : États-Unis, Japon, Europe. Ce qui contribue à montrer le changement du monde : ce n'est plus nous qui donnons le tempo. Dans le monde asiatique – deux milliards d'habitants –, en Amérique latine, la croissance économique s'est même amplifiée.

Nous avons changé pour nous adapter à la mondialisation de l'économie et à la globalisation des problèmes. Si nous n'avions rien fait, où en serions-nous ?

Si l'Europe n'avait pas existé, chaque pays eût été confronté à ces transformations qui sont hors de notre maîtrise. Quel aurait été le point d'appui pour la France, par exemple ? Aurait-elle décidé de renforcer son protectionnisme, ou bien aurait-elle décidé de se livrer à une expérience de dérégulation sans avoir le champ d'expérience que représentait le grand marché européen ? D'un point de vue instrumental, et indépendamment des finalités politiques sur lesquelles nous reviendrons, il est clair que la libéralisation européenne nous a fourni le meilleur instrument dont nous pouvions disposer pour appréhender cette réalité internationale rapidement changeante. J'admets que ce n'est pas enthousiasmant. On disait en 1968 qu'« on ne tombe pas amoureux d'un taux de croissance ». Je suis d'accord qu'on ne devient pas heureux avec un mécanisme d'adaptation à l'économie mondiale. Mais il faut en passer par là, pour simplement survivre.

Le Débat. – Comment hiérarchisez-vous les facteurs qui ont précipité le retournement des opinions publiques, de l'extrême faveur à la perplexité, voire à la réticence envers la construction européenne ?

J. D. – Il faut se souvenir que le grand marché intérieur a été d'autant mieux accueilli que nous étions dans la langueur depuis le premier choc pétrolier. Les gouvernements n'arrêtaient pas d'annoncer, en vain, le retour de la croissance, dans l'ignorance de ce qu'il en était réellement de l'évolution de l'économie depuis trente ans – en réalité, ce qui était terminé, c'était les *golden sixties*, les trente années « glorieuses ». En apportant aux pays européens l'impulsion qui leur permettait de retrouver de la croissance, on était sûr d'avoir le soutien de tout le monde. Cette première période a même été marquée par une certaine euphorie et, de la part des pays membres, par une sous-estimation des changements extérieurs. Ravis qu'ils étaient d'avoir triomphé de leur mélancolie, ils n'évaluaient pas, à leur juste mesure, les formidables mutations à l'œuvre dans le monde. D'où l'âpreté avec laquelle la récession a été ressentie. Le réveil a été doublement cruel, du fait de l'ampleur de la récession et de la montée massive du chômage, alors que nos rigidités structurelles avaient été masquées par l'euphorie née du sursaut du marché intérieur.

Nous voilà ramenés à la case départ. Impossible d'expliquer les mérites du marché intérieur, qui ne se traduisent plus ni en croissance du niveau de vie, ni en emplois. Je me retrouve devant une copie blanche. Je me suis livré personnellement, à mes risques et périls, à un effort de compréhension de ce qui nous

arrivait. J'avais le pressentiment que le monde allait plus vite que nous, mais je n'en avais pas tiré toutes les conséquences, et les gouvernements encore moins que moi. C'est ce qui m'a décidé à tenir un discours sévère, en août 1993, à Copenhague. Si vous continuez ainsi, ai-je dit en substance, en 2020 vous autres Européens serez entraînés par l'histoire comme un galet par la mer. Votre compétitivité baisse, vous êtes incapables d'offrir des perspectives d'emploi aux nouvelles générations. J'ai cru devoir donner un nouveau coup à l'estomac, mais sous une forme beaucoup plus négative, ronchonante, qu'à l'époque du marché intérieur. Il est vrai qu'entre-temps les gouvernements avaient appris à me connaître et qu'ils trouvaient que j'avais trop de pouvoir, trop d'influence. Je n'avais rien à perdre. Ils ont été apparemment convaincus. Ils m'ont demandé de rédiger un livre blanc qui est devenu le nouveau cadre de la réflexion, du débat et de l'action pour l'Europe, tant à l'échelon de celle-ci qu'au niveau national, c'est-à-dire le niveau où se situent la plupart des compétences économiques, financières et sociales. Le problème n'est plus, comme à l'époque du marché intérieur, de sortir de la stratégie provoquée par le choc pétrolier. Il est de s'adapter au monde d'aujourd'hui et de trouver les voies d'un développement créateur d'emplois. Voilà le deuxième défi. Nous l'affrontons avec des bases plus solides, grâce aux progrès réalisés depuis 1985, mais qui ne sont pas encore suffisantes.

Or, pour les citoyens, ce discours est de plus en plus difficile à supporter. On leur a dit il y a dix ans qu'il fallait s'adapter, on leur répète aujourd'hui qu'il faut s'adapter. Entre le discours politique et la mobilisation des forces, il se crée un hiatus. La thématique finit par s'user. C'est la raison pour laquelle l'étape du livre blanc sera plus difficile à franchir que ne l'avait été celle de l'Acte unique.

Du point de vue de la démarche, je tiens encore à souligner que rien de ce qui a été fait ne constitue un handicap majeur pour une progression ultérieure. Prenons l'exemple le plus controversé, celui de la libéralisation des mouvements de capitaux que j'ai enclenchée dès 1986. S'il n'y avait pas l'Europe, et si l'un de nos pays voulait s'ériger en citadelle, il se serait littéralement vidé de sa substance par la spéculation internationale. Nous ne pouvons pas échapper au monde tel qu'il est. Nous pouvons songer à des règles mondiales, mais il n'y a plus de solutions au niveau national. La citadelle n'est pas une réponse. Il faut le répéter sans se lasser parce qu'il y aura toujours de mauvais bergers pour vanter les charmes de la citadelle, du refuge. C'est humain, et quand on réussit en plus à les badigeonner avec de grands thèmes issus de notre histoire, leur séduction devient quasiment irrésistible.

Le Débat. – Revenons, si vous le voulez bien, sur deux points qui ont lourdement pesé dans ce parcours. Quelle place accordez-vous tout d'abord à la désagrégation communiste dans la modification des perspectives européennes ? Comment expliquez-vous, d'autre part, le revirement dont la ratification du traité de Maastricht a été le révélateur ?

J. D. – L'effondrement du communisme en 1989 fut un vrai bonheur, mais qui eut pour effet de nous renvoyer le défi dans les mains. Quant aux difficultés de ratification du traité de l'Union européenne, elles ont démontré que nous étions à la fin de la méthode que j'appellerais *through the backdoor* – la méthode implicite de construction de l'Europe, ce que Stanley Hoffmann nomme le *spill-over effect* –, cette méthode, que j'ai largement utilisée, de l'engrenage vertueux. Méthode rendue possible, il faut le dire, pendant de longues années, par l'indifférence des Parlements nationaux vis-à-vis des affaires européennes.

Par conséquent, 1989 a renouvelé la problématique, 1992 ne devenait qu'une étape, un tremplin pour une nouvelle aventure. 1989 a posé, en effet, à la génération qui était aux commandes la question : notre devoir n'est-il pas aujourd'hui d'étendre à l'ensemble de l'Europe les valeurs de paix et de reconnaissance mutuelle qui, au-delà de nos difficultés économiques, ont fait de l'Europe de l'Ouest le continent de la

prospérité, de l'échange et de la paix ? La réponse ne souffre aucune discussion : oui, c'est notre devoir, oui c'est notre responsabilité. Tous ceux qui renâclent, parce qu'on ne sait pas si nos institutions sont adaptées, si cela ne va pas nous coûter trop cher, font une faute devant l'histoire. La tâche est effectivement difficile sur le plan économique, parce qu'elle met en cause nos égoïsmes, elle est difficile sur le plan institutionnel, car nos règles du jeu ont été conçues pour une Europe à dix ou douze. Mais nous ne pouvons pas faire autrement que d'affronter ces problèmes et de les régler dans la clarté.

Ce qui s'est passé en 1992, c'est, n'ayons pas peur des mots, le soudain réveil des peuples. Des peuples qui voient l'Europe entrer dans leur vie, puisque le marché intérieur a réussi. Jusqu'à présent, les opinions publiques étaient spontanément pour l'Europe. Les Parlements nationaux s'en désintéressaient, en dehors de Westminster et du Folketing danois. Tout d'un coup, les peuples se sont demandé ce qui se passait, où on les menait, dans une période où ils avaient l'impression de perdre leurs racines et où ils voyaient s'étioler leur sentiment d'appartenance, ne serait-ce qu'à cause des mutations internes à nos sociétés et qui affectent la famille, l'école, les Églises et la vie démocratique. Deuxième nouveau défi pour ceux qui veulent construire l'Europe. Celui-là non plus, vous ne pouvez pas l'éviter.

En résumé, pour l'économie : élève doué, mais la classe a fait des progrès depuis. Pour l'espérance historique : cent millions de nos frères nous demandent tout d'un coup : nous sommes-là, que faites-vous avec nous ? Pour la vie politique : les peuples qui avaient laissé faire la construction européenne se demandent où on les mène. Il faut se féliciter qu'il s'établisse de la sorte un lien charnel entre les peuples et l'Europe. C'est mieux ainsi, même si cela devient plus compliqué.

Le Débat. – Quel est l'esprit de la réponse que vous avez essayé d'impulser face à ces changements ? Quelle est la différence entre la méthode de l'Acte unique et la méthode du livre blanc ?

J. D. – La méthode de l'Acte unique consistait essentiellement à fournir aux institutions communautaires, et notamment au triangle institutionnel Conseil des ministres / Parlement / Commission, les moyens de décider et d'agir en fonction des objectifs solennellement acceptés en 1985. En revanche, le livre blanc, compte tenu aussi de la montée en puissance de la Commission qui inquiétait beaucoup de gouvernements, se veut simplement un cadre pour la réflexion, le débat et l'action. Autrement dit, le livre blanc n'implique pas un transfert supplémentaire de pouvoirs au niveau communautaire alors que tel était le cas de l'Acte unique. La démarche est liée à la spécificité des problèmes à traiter, mais elle est aussi la conséquence d'une précaution politique que j'ai prise à un moment où la manière dont j'ai été amené à incarner l'Europe aux yeux du monde extérieur a été jugée comme trop envahissante par certains gouvernements. La différence tient à la nature des problèmes à traiter et au contexte des rapports de force entre institutions. C'est un paramètre qu'on ne peut pas négliger.

Le Débat. – N'y a-t-il pas une petite contradiction entre ce retrait et le besoin de rendre les peuples davantage protagonistes directs de la construction européenne, d'une manière ou d'une autre ? N'est-ce pas les renvoyer devant leurs gouvernements nationaux ?

J. D. – Je ne crois pas. Le point concerne uniquement les relations entre la Commission et, en particulier, son président et les chefs de gouvernement. Pour le reste, le livre blanc a ouvert un débat dans chacun des pays – sauf en France, malheureusement – qui nous a permis, au contraire, à mes collègues et à moi-même de nous frotter davantage aux peuples en question et à leurs représentants de tous ordres.

Les nations étant ce qu'elles sont, et je ne demande pas pour ma part qu'elles changent, la responsabilité politique – la *democratic accountability* –, y compris vis-à-vis de la construction européenne, est

pour l'essentiel entre les mains des gouvernements nationaux. Si ces derniers donnent du problème une image fautive, il ne faut pas s'étonner que ça ne marche pas. Si, après un Conseil européen, un chef de gouvernement, comme on l'a vu, rentre chez lui en disant « jeu, set et match » et que, quinze jours après, il doit expliquer à sa majorité réticente qu'il faut faire l'Europe, parce que c'est une famille et que la Grande-Bretagne doit être au cœur de cette famille, il ne faut pas s'étonner qu'il rencontre beaucoup de difficultés ! Nos gouvernements ont abusé soit du silence, soit du triomphalisme, en se donnant pour gagnants aux dépens des autres. Les deux procédés sont antipédagogiques et nuisent à la compréhension des enjeux européens par les peuples.

Le Débat. – Pendant très longtemps, l'Europe a été très peu identifiée à des personnes, à des responsables. Or, vous l'avez souligné vous-même, vous en êtes venu, vous, au contraire, à incarner l'Europe. Qu'est-ce qui explique ce changement ? Vous en avez fait une politique délibérée ?

J. D. – Il s'agissait pour moi de prendre ma part personnelle des risques, sans l'obsession du retour dans son propre pays qui a paralysé, souvent, beaucoup de membres de la Commission. Prendre des risques et monter au créneau, de plus en plus, au fur et à mesure que l'idée s'affirmait. Mais le principal s'est joué de l'extérieur. Puisque l'Europe revivait, puisqu'elle attirait l'œil, du dehors, à un certain moment le besoin s'est fait sentir de lui donner un visage. Or les présidences, comme vous le savez, tournent tous les six mois. Le président de la Commission, lui, reste. Si celui-ci montrait de la personnalité, avançait des propositions utiles, alors il devenait tout naturellement l'interlocuteur vis-à-vis du monde extérieur. J'ai été reconnu à l'extérieur avant d'être reconnu à l'intérieur. Les premières couvertures de *news-magazines* sont venues des États-Unis. Tout simplement parce qu'il y avait un vide. Les Américains s'aperçoivent que cette Europe à laquelle ils ne croyaient plus guère se réveille. Ils s'y intéressent, leurs milieux d'affaires, leurs hommes politiques, leurs universitaires. Ils cherchent à mettre des noms sur ce phénomène. Et comme, par ailleurs, le président de la Commission va plusieurs fois par an aux États-Unis pour expliquer l'Europe, rencontrer le Président, voilà pourquoi votre fille n'est plus muette. C'est dans un second temps, en fonction de cette reconnaissance extérieure, que le besoin d'identification s'est mis à jouer de l'intérieur, parce que les opinions européennes éprouvaient le même manque.

Le Débat. – Comment avez-vous appris l'Europe depuis 1984 ? Et quelle Europe avez-vous appris ?

J. D. – J'avais l'avantage de connaître assez bien certains pays européens en raison de mes activités précédentes. Mais malgré tout, j'ai buté, dès que je suis arrivé, sur un problème de communication. On peut le résumer très simplement ainsi : est-il possible de délivrer de Bruxelles un message accessible aux douze opinions publiques ? La réponse est généralement non. Les opinions publiques étaient beaucoup trop diverses. Si je voulais éviter qu'un pays fasse obstacle ou traîne les pieds, je n'avais pas d'autre solution que de faire un investissement dans ce pays, en y allant souvent, en écoutant, en y rencontrant des gens. Je l'ai fait pour plusieurs d'entre eux. Je n'ai réussi qu'à moitié en Grande-Bretagne – mais j'ai quand même réussi à moitié : j'ai contribué à changer l'attitude générale de la gauche anglaise à l'égard de l'Europe. Ce qui n'a pas manqué d'aviver les tensions avec le Premier ministre britannique. En revanche, en Allemagne, le travail a pleinement réussi.

Le Débat. – Dans quel autre pays avez-vous eu à faire cet investissement ?

J. D. – En Espagne, au Danemark, au Portugal, en Irlande...

Le Débat. – Presque tous, finalement ?

J. D. – Sauf ceux que je connaissais déjà très bien : les Pays-Bas, la Belgique, l'Italie... et où l'engagement européen procède d'une longue tradition.

Le Débat. – Dans chacun de ces pays, vous étiez contraint de passer par les gouvernements ou vous pouviez avoir un rapport direct avec l'opinion, les partis, les syndicats, les institutions ?

J. D. – Outre les prestations télévisées ou radiodiffusées et les conférences de presse, je demandais à voir non seulement le gouvernement et l'opposition, mais aussi les forces sociales et même les groupes religieux. J'ai fait tout un travail avec les Églises et les militants. J'ai essayé de mobiliser autour de l'Europe, autrement dit, plus que les partenaires qui sont là naturellement, c'est-à-dire les groupes de pression industriels et financiers. J'ai voulu y ajouter le dialogue direct avec l'opinion publique, les intellectuels et les Églises.

Le Débat. – Comment voyez-vous la diversité des investissements sur l'Europe de chacun des pays ? Il est très variable...

J. D. – Il est très difficile de répondre à la question. Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de sens à parler, comme on le fait souvent, de pays plus européens que d'autres. Les apparences sont trompeuses, pour un motif simple : le bonheur quotidien mutile la réflexion, on ne voit que le reste. C'est vrai pour les individus, et c'est vrai pour les nations. Les acquis disparaissent du champ de vision, on n'aperçoit que ce qui ne va pas et on se nourrit de peurs et d'aspirations. Pour savoir vraiment, il faudrait pratiquer une transparence à la limite de l'agression : nous allons construire l'Europe sans vous, vous êtes seul, que faites-vous ? C'est devant des échéances brutales de cette sorte qu'on pourrait réellement juger.

Le Débat. – Où passent pour vous les vrais partages en matière de vision de l'Europe aujourd'hui ?

J. D. – La vraie contradiction me semble se situer entre une Europe espace », pour reprendre l'expression de Robert Toulemon, et une Europe politique. D'un côté, un grand espace économique commun, soumis à des règles du jeu, doté d'arbitres et flanqué de quelques actions communes, mais de moindre importance que celles que j'ai mises en œuvre de 1985 à aujourd'hui. De l'autre côté, une construction ajoutant aux bienfaits de l'échange, l'addition des marges de manœuvre de nos petits pays européens, addition nécessaire à l'échelle du monde pour que nous restions fidèles à notre vocation universaliste, puissants et généreux à la fois. Le comble de la contradiction, c'est d'être pour l'Europe politique, mais avec les institutions de l'Europe espace. C'est malheureusement le cas des Français. Et comme c'est une maladie contagieuse, nul doute que dans trois ou quatre ans, les Allemands, lassés, en viendront à penser de même.

Conclusion centro-française : c'est la France qui détient la clef. Il faut le dire, même si cela ne plaît pas aux Français de l'entendre. Je suis désolé d'avoir à le dire en tant que Français et président de la Commission européenne – on ne va pas manquer d'y voir le sens de mon action depuis dix ans –, mais c'est la vérité. La France a une formidable responsabilité historique. Elle n'est pas le pays le plus puissant. Mais il se trouve, puisque le Bénélux n'a plus le même poids que celui qu'il avait dans l'Europe des Six, puisque l'Italie traverse une période de valse-hésitation, puisque la Grande-Bretagne est franchement pour l'Europe espace, qu'il n'y a que la France qui puisse proposer. À preuve le document émané de la C.D.U.-C.S.U. allemande : il s'agit d'une lettre recommandée adressée à la France. Et nous n'avons pas trois ou quatre ans pour répondre : nous avons quelques mois. Qui parlera clair et fort avant l'élection présidentielle ? Qui prendra des risques ?

Le Débat. – Mais n'est-il pas assez compréhensible que la nation qui a été, d'une certaine manière, le laboratoire de l'État-nation soit assez réticente au moment de faire le saut ? Il signifie pour elle la sortie hors de ce qui a été depuis toujours son orbite historique.

J. D. – Est-ce la bonne explication ? La France est-elle réservée parce qu'elle redoute la dilution de la nation, ou parce qu'elle n'a plus confiance en elle-même en tant que nation ? Ma conviction est faite.

La construction européenne a besoin des nations. J'ai toujours été pour une fédération des nations. Simplement, dans mon esprit, nos nations, en toute souveraineté, considèrent que, pour être plus efficaces, elles doivent exercer en commun une partie – et une partie seulement – de cette souveraineté. Mais la vérité est que la France n'a plus confiance en elle-même et se cherche de mauvais bergers. De mauvais bergers dont les références à un passé aux allures d'âge d'or obstruent l'avenir et empêchent de comprendre l'environnement présent.

Le Débat. – Ne tendez-vous pas à minimiser le saut que représente le passage d'une démarche essentiellement économique à une démarche proprement politique ?

J. D. – Le problème n'est pas là. Le point essentiel est que, depuis dix ans, nous n'avons pu intéresser à l'aventure européenne, à part quelques militants, que les responsables et les gens instruits. Le déficit démocratique tient d'abord à l'incapacité où nous avons été de susciter l'élan des peuples. Je grossis excessivement le trait, car les enquêtes d'opinion publique montrent que, si depuis trois ans l'adhésion à l'Europe a baissé, elle reste à un niveau élevé. Mais je pose la question : quels sont les gouvernements qui ont suscité l'élan populaire pour une aventure collective autre que la construction européenne ? Je n'en vois pas. Le problème n'est donc pas propre à l'idée européenne. Le mal démocratique et civique est plus profond.

Nous avons à montrer au citoyen qu'il reste pleinement français, mais que son destin est de plus en plus lié à une collectivité qui s'appelle Union européenne. Mais nous avons à le faire à un moment où la démocratie s'affadit. Vaste problème ! Nous devons faire avec. C'est dans nos pays même qu'il faut commencer par analyser le déficit démocratique et essayer d'y remédier. Et puisqu'on parle beaucoup, en France, à juste titre, de cohésion sociale, soyons nets : seule la nation peut aider à maintenir ou à reconstituer le lien social. Il est hors de question, à vue humaine, que l'Europe se substitue aux nations pour une telle tâche. C'est aussi à tort contre mon avis, qu'il y avait un chapitre éducation ou culture dans le traité de Maastricht. L'éducation est une matière nationale, comme la culture, comme la Sécurité sociale et bien d'autres. À cet égard, la bataille menée par les anti-Européens contre le fédéralisme est absurde : la structure fédérale est celle qui permet le mieux de conforter la nation. Il est vrai que le terme de fédéralisme a été galvaudé. Il a été mis en avant notamment par des gens qui pensaient, au lendemain de la guerre, que les nations étaient la source de tous nos maux, de nos guerres civiles européennes, et qu'il fallait les dépasser. Je n'ai jamais, pour ma part, défendu cette thèse. J'ai d'ailleurs été critiqué par ces militants fédéralistes, au moment de l'Acte unique, pour mon pragmatisme prétendu sans vision. Je ne vois pas de contradiction entre revivifier le lien national, avec des démocraties plus vivantes, moins médiocres, et le fait d'amener ces nations à coopérer ensemble parce que le niveau européen est le seul pertinent pour mener à bien un certain nombre d'entreprises. Il faut dire clairement ce que nous voulons pour la nation et pour l'Europe.

Le Débat. – Ne vous heurtez-vous pas au sentiment confus qu'il y a eu et qu'il y a dans le projet européen un élément intrinsèquement non démocratique, un projet de contournement des peuples ? N'est-ce pas ce sentiment qu'il faudrait désarmer d'abord pour rendre les peuples davantage prenante ?

J. D. – Je reconnais que ce sentiment existe. Je me demande s'il n'est pas plus répandu, en fait, chez les élites que parmi les peuples. Sans prétendre répondre à tout, je crois qu'il existe un certain nombre de règles faciles à mettre en œuvre qui permettraient d'augmenter à la fois la transparence du système et la responsabilité des acteurs. J'en vois trois. Je serais partisan, en premier lieu, d'une simplification du traité de l'Union européenne. Plus modeste, plus sélectif, plus rigoureux, il serait l'instrument d'une pédagogie

plus efficace, l'important étant de savoir qui fait quoi. Je vous parlais d'éducation et de culture. Si je l'avais rédigé, par exemple, je n'aurais pas parlé de politique étrangère commune, mais d'actions communes de politique étrangère, – il y a plus qu'une nuance entre les deux formulations. Je pense, en second lieu, qu'il serait souhaitable de renforcer la responsabilité de la Commission. Si, au cours de ces dix années, les gouvernements m'avaient fait savoir qu'ils étaient mécontents de mon travail, je leur aurais rendu mon mandat. Je crois qu'il faudrait faire une règle de cette responsabilité devant le Conseil. La conception d'un mandat qui vous rend inamovible, comme un magistrat, a eu son utilité : elle a permis en son temps aux commissaires d'échapper à leurs conditionnements nationaux. Elle ne correspond plus aux nécessités de l'heure. Il faut faire en sorte, enfin, que les questions européennes soient l'objet de débats réguliers et en temps utile devant les Parlements nationaux. L'Europe étant une association de nations, et pas les États-Unis d'Amérique, il faut que l'Europe entre dans la vie politique au niveau national. Les Français ont modifié leur Constitution pour le rendre possible. J'espère que les parlementaires sauront se saisir de cette possibilité.

Pour en revenir à l'approche fédérale, et afin de dissiper toute ambiguïté, je dirai que des nations souveraines décident, dans un traité international, la possibilité d'agir ensemble, chaque fois qu'elles ont un intérêt commun à défendre ou à promouvoir. Les domaines d'actions communes sont rigoureusement définis dans le Traité, ainsi que les processus de décision, c'est-à-dire la définition du nombre de voix – pondéré selon la taille de chaque nation – qu'il faut recueillir pour être en mesure d'agir en commun (la majorité qualifiée). Tous les autres domaines relèvent de la seule souveraineté des nations. Ainsi chaque citoyen, chaque élu national, chaque élu au Parlement européen sauraient plus sûrement et plus clairement qui fait quoi, qui est responsable devant la souveraineté populaire. J'ajouterai, pour être complet, qu'une bonne hiérarchie des normes – proposition faite par la Commission, mais refusée par les rédacteurs du traité de Maastricht – permettrait de limiter à l'essentiel la législation européenne, les modalités de mise en œuvre relevant du seul législateur national.

Le Débat. – Dans quelles conditions conviendrait-il de chercher, en général, pour remédier à cet « affadissement de la démocratie » que vous signaliez ?

J. D. – Ce serait en soi le sujet de tout un entretien ! Je constate comme un fait ce désenchantement démocratique dans toute l'Europe de l'Ouest. Je ne crois pas, ce faisant, céder à la nostalgie d'un sexagénaire pour les années de sa jeunesse, pour les grandes discussions entre Sartre et Camus, Merleau-Ponty et Aron, pour l'époque des affrontements idéologiques. Il n'y a plus cette passion pour la chose publique qui était comme l'écho des mouvements sociaux qui animaient nos sociétés. Le phénomène est grave. Il met en cause la vitalité, la prospérité et la capacité d'action de nos nations.

À partir de là, on peut avancer quelques maximes qui mériteraient chacune un développement. Il n'y a pas de démocratie sans un minimum de vertu. Je ne pense pas simplement au comportement des élus, mais aux efforts que fait un citoyen pour sortir de son quant-à-soi et s'intéresser à la chose publique. Il n'y a pas de démocratie sans culture politique, à l'opposé de ce que j'appelle la *fast food policy*. La politique ce n'est pas la consommation des faits – vite produits, vite montrés, vite révolus – comme les médias tendraient à nous le faire croire. Les médias se sont emparés de l'agenda politique. Ce sont eux qui le fixent. Les hommes politiques se contentent de le suivre, avec le grave inconvénient de ne plus agir qu'à court terme, le nez collé sur la vitrine de l'événement.

En tant que citoyen, je suis inquiet. Car il est clair qu'aucune grande réforme ne peut être entreprise dans cette ambiance. On en est presque au point où les décisions sont dictées par les sondages. Or la

responsabilité de la politique, c'est de mettre en mouvement la société, de rendre les citoyens capables de mémoire et d'avenir. Il y a de moins en moins de gens pour l'exercer. En tant que Français, je suis doublement inquiet. Car vue de Bruxelles, la société française est immobile depuis 1988. Il y a en Europe des pays qui connaissent une crise grave, comme l'Italie, des pays en progrès lent, comme les Pays-Bas ou le Danemark, des pays en progrès rapide, comme l'Allemagne ou comme l'Irlande. La France, elle, ne bouge pas. Il ne s'y passe rien.

Le Débat. – Vous êtes aussi pessimiste sur les chances de l'Europe en général ?

J. D. – Non. Justement pas. Je l'aurais été voici un an. Mais nous enregistrons les éléments d'une embellie. Nous sortons de deux années de doute. Nous retrouvons une certaine expansion économique. L'objectif de l'Union monétaire retrouve sa crédibilité. L'élargissement à quatre pays supplémentaires – Autriche, Finlande, Norvège et Suède – a été réussi en un temps record. Nous avons enfin opéré un rééquilibrage important entre nos rapports avec nos voisins de l'Est et ceux avec nos voisins du Sud. L'Europe en tant que puissance politico-économique est de nouveau en train de s'affirmer. La vieille Europe a encore ses chances. D'ailleurs, elle est demandée, courtisée, désirée...

Le Débat. – De quoi est faite cette demande d'Europe ?

J. D. – Il faudrait pour bien vous répondre s'expliquer sur ce qu'est l'esprit européen. L'Europe, par rapport à d'autres grands blocs, c'est le continent de l'équilibre. L'équilibre entre la société et la personne, entre la convivialité et la solitude qui permet de se ressourcer. Sur le plan philosophique, c'est le continent du doute, de l'homme qui s'interroge. L'homme européen est l'héritier de la civilisation judéo-chrétienne, mais il n'en est pas l'esclave. Il sait même dire non à Dieu. Cet équilibre se lit encore dans notre géographie : nous avons refusé les énormes agglomérations urbaines, du type Mexico ou Caracas. Dans l'autre sens, nous nous sommes inquiétés, les premiers, et j'en ai d'ailleurs été l'initiateur, de la désertification des campagnes. La notion d'aménagement du territoire est une notion typiquement européenne. Par rapport à ces mondes très différents que sont les États-Unis et le Japon, nous apparaissions comme un modèle de société ouvert, équilibré, tempéré. La demande d'Europe est d'abord là. On n'en parle pas assez. Cette demande est masquée par une autre, qui tient plus prosaïquement au fait que nous sommes le plus riche marché du monde ! Nos seuls échanges intérieurs représentent 45 pour cent du commerce mondial.

Je suis un fervent de l'esprit européen, et un admirateur de ce que la social-démocratie y a apporté depuis cinquante ans. Si je n'avais pu faire avancer ce modèle de société, je ne serais pas resté dix ans à Bruxelles. Le grand marché, c'était le moteur, mais l'essentiel, c'est le modèle de société. Songez que nous dépensons cinq fois plus aujourd'hui, en argent constant, pour les politiques structurelles, c'est-à-dire les politiques d'aménagement du territoire, qu'il y a dix ans. Il y a un lien pour moi entre ma conception historique de l'Europe et le modèle social-démocrate.

Le Débat. – Il y a pour vous plusieurs Europe ou une Europe ?

J. D. – Il y a une Europe, dans la diversité et non pas des Europe. Par exemple, cette Europe une et diverse est marquée à la fois par le protestantisme et par le catholicisme. Le catholicisme est en rapport avec un certain esprit de centralisation, de conduite des affaires par le centre, le protestantisme est en relation, paradoxalement, avec la subsidiarité, avec l'esprit du transfert de compétence du haut vers le bas. Les deux composantes jouent dans la culture européenne, s'ajoutant ou s'annulant selon les cas. Il y a de la même façon, sur un tout autre plan, une culture du Nord et une culture du Sud qui dialoguent en Europe. Mais ce qui me frappe toujours, c'est la façon dont ces différences qui peuvent être très grandes se réparent entre elles et rentrent dans un tableau commun.

Le Débat. – L'Europe de l'avenir, dans tous les cas, ne pourra plus être celle que nous avons connue. Ces perspectives d'élargissement rendent, par exemple, inévitables de profondes évolutions institutionnelles...

J. D. – Il est évident que nous avons vécu jusqu'il y a quelques années dans un cercle de famille. Le plus petit pays était aussi écouté que le plus grand. Ses soucis étaient pris en compte. Cela sera-t-il possible demain, avec une Union européenne à vingt-huit ou trente membres ? C'est la question.

Le problème pour moi est le suivant : comment concilier les deux impératifs qui s'imposent à ma génération ? D'un côté, nous avons à étendre à l'ensemble de l'Europe, et même au-delà, ce qui a fait notre succès, par la mise en commun des ressources, par la liberté de circulation des idées, des personnes et des biens, par le choix de la coopération contre l'affrontement. De l'autre cote, en fonction de la réduction de la marge de manœuvre de chaque État national, nous avons à continuer de nous regrouper non pour fusionner, mais pour mener ensemble certaines actions communes. Or il y a contradiction entre ces deux objectifs : on ne peut conférer à un ensemble très vaste autant de compétences qu'à un espace restreint. Le risque est de diluer l'idée politique de l'Europe dans une vaste zone de libre-échange. Comment, parallèlement à cet élargissement, construire la fédération des nations européennes dont nous avons besoin ? Les deux projets sont-ils compatibles dans le même cadre ? Je ne le crois pas. Et pourtant je me refuse de sacrifier l'un à l'autre, ou l'autre à l'un. Nous sommes dans ce dilemme. Voilà le problème central pour l'avenir de l'Europe. Tel est un des chantiers intellectuels et politiques auxquels j'entends me consacrer.

Dominique Bocquet

Paris, Bonn, Delors :

l'Europe en quête de centre

« Ce Delors m'épate. » L'aveu de François Mitterrand résume à lui seul l'*exception Delors* : celle d'un artisan mêlant l'exigence intellectuelle et la ruse, jouant tantôt de la soumission du fonctionnaire, tantôt de la coquetterie de l'artiste, qui trompe les grands par une modestie feinte et leur en impose par ses réalisations.

Preuve infalsifiable d'habileté : en dix ans, l'Europe de Jacques Delors ne s'est pas affranchie de cette ambiguïté dont Retz observait que l'on ne sort qu'à son détriment. C'est ce qui confère un tour aléatoire à l'exercice du *bilan*, dans lequel la presse française s'est lancée selon un réflexe pavlovien, longtemps stimulé par la perspective d'une candidature aux élections présidentielles.

Ce bilan restera de longues années encore justiciable de deux lectures différentes. L'une mesure l'efficacité immédiate et la progression, bref le chemin accompli. Elle s'applique au premier chef aux bases économiques de la construction européenne. L'autre s'interroge sur le produit final ou, plus exactement, s'agissant d'une construction inachevée, sur son sens et sa lisibilité. Elle vaut surtout pour la dimension politique du projet.

La percée de l'union économique

La mesure du chemin parcouru en matière d'unification économique conclut à une évidente mutation du système. Sans tomber dans le piège qui consisterait à décréter la construction européenne « irréversible », force est de reconnaître que, sous le pilotage delorien, le système s'est rapproché des caractéristiques d'un corps vivant. Il se régule moins mal qu'avant et s'est rendu indispensable aux nations qui le composent : sa relation avec elles est ainsi devenue, selon l'expression de Jean-Marie Soutou, quasi « biologique ». Le saut qualitatif tient à la conjonction d'au moins trois basculements : *psychologique* vers le principe de réalité, *fonctionnel* vers la maniabilité des institutions, *méthodologique* vers une certaine prévisibilité.

Le *principe de réalité* fut au cœur de la *success story* des années 1985-1989, l'âge d'or de l'aventure delorienne. Imposant la thématique de la suppression des frontières internes, le président de la Commission européenne parvient en quelques années à faire en sorte que l'essentiel du contrat soit rempli. Mettant sur pied une immense opération de communication sur les bénéfices du marché unique, Bruxelles parvient à

Dominique Bocquet est secrétaire du Mouvement européen en France et directeur de la *Lettre aux Européens*. Il est notamment l'auteur, en collaboration avec Philippe Delleur, de *Génération Europe* (François Bourin, 1989).

Cet article est paru en janvier-février 1995 dans le n° 83 du Débat (pp. 24 à 34)

Dominique Bocquet
L'Europe
en quête de centre

accréditer un sentiment de rupture avec les échecs du passé¹. Une fois venue la récession, la déception sera rude mais, dans l'immédiat, l'impression produite est très forte : d'une Europe immobile, recrue d'échecs, travaillée d'inexpiables et de dérisoires querelles, on passait à la vie, au succès, presque à l'harmonie. Pour les générations qui l'ont éprouvée, cette expérience de la réussite est apparue, sur le coup, comme un moment fondamental, une victoire de l'engagement européen sur le scepticisme originel.

En ce qui concerne le *fonctionnement* du système, un vrai cap est doublé : l'Europe commence à s'extraire de l'ornière du droit de veto, héritage de la crise de la chaise vide de 1965 et principale bombe à retardement léguée par le général de Gaulle. Relativement anodine dans une Europe à six, la contrainte de l'unanimité agit comme un piège dès lors que le nombre d'États membres s'accroît. Avec l'entrée du Royaume-Uni, puis l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher, l'ornière s'était transformée, pour la dynamique européenne, en abîme. Le propre du droit de veto étant que l'on ne peut s'en débarrasser qu'à... l'unanimité, il a fallu à Jacques Delors un indéniable génie tactique pour obtenir, dans l'affaire, l'accord de Londres. Certes, le droit de veto n'est pas, pour autant, extirpé (levé pour une partie des décisions économiques, il reste applicable à de nombreux domaines incluant, notamment, la quasi-totalité des matières politiques). Il n'empêche que le tabou est entamé. Par ce service rendu à la cause européenne, Delors acquiert son ticket d'entrée au Panthéon des pères fondateurs, aux côtés de Monnet, Gasperi et Schuman, ses aînés de quarante ans.

Autre facette de l'apport delorien : la *prévisibilité*. Comme dans le cas de Jean Monnet, l'action européenne de Jacques Delors fut précédée d'un passage au commissariat du Plan (en un temps où ce n'était pas un vain mot). En une fin de siècle où les politiques s'abandonnent au « court-termisme », Delors essaie d'échapper à la règle. Dans son héritage européen, trois marques en témoignent : l'objectif 1992 bien sûr, avec la suppression des frontières programmée sept ans à l'avance et réalisée pour les biens, les services et les capitaux (mais non point pour les personnes...) ; la gestion pluriannuelle du budget communautaire et, surtout, le compte à rebours vers la monnaie unique, décidé à Maastricht, assorti de délais substantiels, conditionné par un effort de convergence économique des pays participants, mais normalement *acquis* pour 1999 (il suffira, alors, de deux pays en état de franchir le pas pour que l'écu s'impose).

Avec l'Union monétaire en vue, la boucle de l'Europe économique se referme. Non sans lacunes : l'Europe sociale et la stratégie européenne de lutte contre le chômage demeurent en pointillé. Mais l'entreprise née des mains de Jean Monnet atteint malgré tout, dans celles de Jacques Delors, une masse critique qui lui permet, par exemple, de franchir le trou d'air de la récession du début des années quatre-vingt-dix, sans retourner complètement à l'état de paralysie du début des années quatre-vingt. Entre-temps – et c'est ce qui entame l'autre colonne du bilan – l'accélération de l'histoire aura testé plus vite que prévu le volet politique de la construction européenne, celui-là seul qui peut donner sens à l'entreprise.

L'Union politique

En regard des riches heures de l'Union économique, la marche vers l'Union politique apparaît laborieuse, chaotique, confuse. Pour commencer, la notion d'Union politique n'a pas été définie. Or elle

1. Non sans quelques dérapages : il en va ainsi de l'affirmation selon laquelle, à échéance de quelques années, « 80 % de la législation économique, fiscale et peut-être même sociale » seraient « d'origine européenne ». Cet avertissement lancé par Delors pour mobiliser les Parlements nationaux sur l'enjeu européen a été, sorti de son contexte, interprété comme l'annonce d'un centralisme communautaire.

recouvre deux significations bien différentes. La première évoque la transformation du *mode de gestion* des compétences communautaires : comment passer de procédures dépolitisantes et techniques, consensuelles et *logiques*, à un système plus démocratique, transparent, dialectique ? La seconde renvoie – sur fond de conflit yougoslave – à l'extension du *champ* de compétence de l'Union européenne vers la politique étrangère et les questions de sécurité.

À l'aune de ces mutations annoncées, le pari de Maastricht s'est révélé hasardeux. Il laisse le convoi communautaire comme interdit, en panne au milieu du gué. La politisation du système s'est amorcée sous le signe du malentendu avec, pour point de cristallisation, le référendum organisé en France le 20 septembre 1992 sur la ratification du traité de Maastricht. Décidée dans l'improvisation, la consultation s'est déroulée selon un calendrier calamiteux : en pleine récession, au lendemain d'une réforme de la politique agricole commune considérée à l'époque par le monde rural comme un accélérateur de son déclin, au cours d'une phase d'extrême discrédit de la majorité au pouvoir. Présentée par son initiateur, François Mitterrand, comme une initiative démocratique, un geste d'*association* du peuple à la construction européenne, il a produit sur une bonne partie de l'électorat l'impression inverse : celle d'un geste de *pression* obligeant les électeurs à ratifier un traité déjà signé et, surtout, négocié avec fort peu de débat public préalable. La maladresse de certains responsables politiques favorables au « oui » n'y est pas étrangère : en recourant à l'arme de la peur, ils ont dérouté l'opinion. En effet, sur le plan juridique, rien n'obligeait à procéder à une consultation populaire (le Parlement avait approuvé à une écrasante majorité la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité). Si le danger du « non » était si grand, pourquoi avoir suscité un référendum ? Il y avait là une contradiction. Elle a dominé la campagne. Commencée dans l'inconscience, terminée dans le sauve-qui-peut, elle a été marquée par une volonté populaire de sanction, dirigée contre les socialistes, mais aussi contre les grands décideurs économiques et politiques qui donnent le sentiment de monopoliser la conduite des affaires européennes.

Autre trait du débat sur Maastricht : la mise en cause, au-delà du Traité lui-même, des règles et des institutions créées par les traités *précédents* (le traité de Rome de 1957 et l'Acte unique européen de 1986).

Cette mise en cause a été considérablement facilitée par l'indéchiffrable complexité du système institutionnel européen et, également, par l'incertitude sciemment entretenue sur sa *base légitime*. Doit-on la localiser du côté des gouvernements nationaux (qui concluent les traités et en soumettent la ratification aux règles de la démocratie nationale) ? Faut-il, au contraire, la chercher au sein d'un Parlement européen aux pouvoirs encore fragmentaires, mais seul à pouvoir incarner la promesse d'une démocratie transnationale ? Entre ces deux sources potentielles de contrôle démocratique, deux institutions continuent de se disputer influence, pouvoir et légitimité. Le Conseil des ministres prend les décisions finales au nom des gouvernements nationaux. La Commission, quant à elle, les propose, les influence et les exécute au nom de la nécessaire composante supranationale du système (sans être encore pleinement responsable devant le Parlement européen). Dans ce couple – cœur du système –, le Conseil a des allures de chambre noire (il statue généralement en secret dans la bonne tradition des conférences diplomatiques) et la Commission, si elle jouit d'une réelle capacité d'initiative, sert souvent de bouc émissaire. Elle a vu son autorité fortement contestée au cours des années 1990-1993, choc en retour de son exceptionnelle influence des années 1986-1989.

Les gouvernements nationaux portent une part de responsabilité dans la position inconfortable de la Commission : ils ont tendance, d'un côté, à lui dénier toute légitimité propre et, de l'autre, à se défausser sur elle des choix les plus ingrats, en lui laissant porter le chapeau de décisions qu'ils ont eux-mêmes

Dominique Bocquet
L'Europe
en quête de centre

adoptées dans le secret des séances du Conseil des ministres². Comment s'étonner que, dans ce triangle des Bermudes institutionnel, la volonté politique soit, si souvent, portée disparue ?

De son côté, le Parlement européen reste un espoir... théorique. Le pari que constituait son élection au suffrage direct (1979) était, dès le départ, rendu hasardeux par deux données politiques lourdes. D'une part, la fonction parlementaire a tendance, dans la majorité des pays occidentaux, à décliner au profit de mécanismes de démocratie directe. D'autre part, tout exercice de démocratie transnationale repose sur une anticipation audacieuse : la superposition, au moins partielle, d'un espace politique unifié aux espaces politico-culturels nationaux. En plus de ces hypothèques de départ, l'autorité du Parlement européen a souffert d'être délibérément affaiblie. D'abord, par son mode d'élection : il varie d'un État membre à l'autre, ce qui affecte très sensiblement la représentativité du Parlement. Seul à élire ses députés européens selon le scrutin majoritaire à un tour, le Royaume-Uni envoie à Strasbourg des représentations quasi monocolorées, dont l'orientation décide presque à elle seule de l'équilibre entre droite et gauche au sein du Parlement³. Dans certains pays – dont la France – le mode d'élection repose, à l'inverse, sur un scrutin proportionnel national qui prive les députés européens du lien avec le terrain en les plaçant dans une dépendance absolue à l'égard des appareils politiques nationaux. Par ailleurs, le Parlement européen détient des pouvoirs très variables d'un domaine à l'autre, si bien que son rôle est difficilement compréhensible pour les citoyens.

Le manque de lisibilité et l'infirmité voulue de ses institutions empêchent que le corps – indéniablement vivant – de l'Union européenne ne soit reconnu par les peuples comme un corps *politique*. C'est peu dire que, durant la décennie écoulée, le système s'est opacifié. En effet, aux règles déjà ambiguës qui régissent les compétences économiques de l'Union, les négociateurs de Maastricht ont ajouté un second pilier, formé de règles plus ambiguës encore, pour gérer les actions de politique étrangère. À l'intérieur de ce deuxième pilier, les pouvoirs du Parlement et de la Commission se réduisent à leur plus simple expression. Et, surtout, les conditions de l'efficacité sont loin d'être réunies, faute d'avoir levé, dans ce domaine, la contrainte de l'unanimité. L'annonce d'une politique étrangère européenne a ainsi inauguré une nouvelle forme de dérapage du système, ce que Jean-Louis Bourlanges a pu appeler la « fausse monnaie européenne » : la construction de politiques en façade sans le moindre édifice susceptible de les traduire dans la réalité. Comment s'étonner du choc ressenti par l'opinion entre cet affichage politique téméraire et les implacables images de la guerre en ex-Yougoslavie ?

Dans ce volet-là du bilan, la responsabilité de la Commission est moins forte que dans le volet économique, ne serait-ce que parce qu'on l'a, en matière politique, tenue en lisière. Cela ne signifie pas que son influence ait été nulle. Architecte de l'Union économique et monétaire, Jacques Delors est ainsi parvenu à faire intégrer au Traité qui la régit les vues auxquelles il tenait le plus. Pour ce qui est du « deuxième » traité⁴, celui qui porte sur l'Union politique, il a laissé transparaître une certaine ambivalence. D'un côté, il fut l'un des premiers à réclamer un traité sur l'Union politique. De l'autre, il s'est inquiété *mezza voce* de ce que l'on chargeait « trop » la « barque ».

2. Cela peut aller des baisses de prix agricoles aux directives sur la protection des oiseaux migrateurs en passant par les accords commerciaux et les réglementations techniques en tous genres.

3. Lors des élections européennes de juin 1994 les travaillistes ont remporté au Royaume-Uni 62 des 87 sièges de députés européens. Les effets d'amplification bien connus du mode de scrutin uninominal à un tour sont en effet accentués dans le cas des députés européens par la taille et le petit nombre des circonscriptions.

4. Tout au long de la négociation de Maastricht, deux projets distraits ont cheminé parallèlement, l'un traitant de l'Union économique et monétaire, l'autre de l'Union politique : ce n'est qu'au terme du processus que les deux traités ont été « fusionnés », devenant le traité sur l'Union européenne.

Cette apparente ambiguïté découle du fait que Jacques Delors n'a pas été en mesure d'exercer sur les dispositions politiques de Maastricht la même influence que sur la préparation de l'Acte unique européen de 1986. En 1990-1991, il s'est en effet heurté à une difficulté majeure ; l'opposition de son propre pays d'origine, la France, aux thèses institutionnelles qu'il défendait (et, plus particulièrement, à tout rôle central de la Commission en matière d'Europe politique).

Il s'est ainsi trouvé pris entre deux feux : le désir de rester objectif et de maintenir une stricte loyauté à l'égard des autres acteurs du système et l'obligation de défendre la Commission (notamment dans le cadre de la négociation de Maastricht). Dans cette épreuve, l'homme et l'institution ont perdu bien des plumes. Delors a souffert d'être identifié pendant les années 1992-1993 au traité de Maastricht. En même temps, et paradoxalement, la Commission et ses fonctionnaires ont parfois éprouvé le sentiment que leur président ne les défendait pas suffisamment auprès de l'opinion quand ils étaient attaqués.

La relation franco-allemande

Toutefois, au-delà de ces péripéties somme toute secondaires, l'erreur majeure commise à Maastricht engage la responsabilité de tous les acteurs du système. Elle a consisté à croire que l'on pourrait engager un processus d'Union politique en imitant la façon dont on avait bâti l'Union économique en s'appuyant sur le marché : en jouant par priorité sur des réalisations qui ne gênent personne, en s'appuyant sur des avancées indirectes, en misant sur l'arbitrage de réalités objectives (les fameuses « solidarités de fait » de Jean Monnet et de Robert Schuman) pour donner l'avantage aux forces de l'intégration...

L'Union politique appelle un effort d'invention méthodologique. Une fois terminée la guerre froide et close avec elle la logique des blocs, il n'existe plus, en effet, d'équivalent politique du marché comme force d'unification. L'Union politique doit donc, pour exister, mobiliser des ressources symboliques qui lui soient propres. En outre, l'identité de l'Europe sur la scène internationale ne saute pas aux yeux. Une partie des valeurs produites par le vieux continent (droits de l'homme, démocratie, voire sécurité collective) ont été reprises (et sont même à certains égards *incarnées*) par les États-Unis d'Amérique. Cela ne signifie pas que l'Europe – dans son expression institutionnelle occidentale – ne puisse se référer à aucune identité politico-culturelle : celle-ci peut être recherchée dans un certain rapport à la culture, à l'histoire et, aussi, au réalisme politique. Mais cette identité n'est pas suffisamment forte pour fournir à l'Union politique les *ressources symboliques* dont elle a besoin. Poser la question de savoir si celles-ci peuvent venir des institutions européennes elles-mêmes, c'est y répondre, tant ces dernières sont, à cet égard, en situation de carence, otages qu'elles sont de leur anonymat, de leur éloignement, de leur image mille et une fois brouillée.

Il en va tout autrement de la relation franco-allemande : elle constitue, à côté des institutions communautaires, un facteur structurant de l'Union politique grâce à la valeur symbolique dont elle est chargée. La réconciliation franco-allemande n'était pourtant pas la première des réconciliations européennes : la réconciliation franco-britannique était intervenue dès le début du siècle. Mais elle s'est avérée, de très loin, la plus productrice de sens et, par conséquent, d'effets politiques.

Deux expériences expliquent son enracinement, sa valeur matricielle : la séquence qui l'a secrétée (séquence originelle) et celle qu'elle a elle-même engendrée (la séquence dérivée). La séquence originelle, c'est le « Voyage au bout de la nuit » des années quarante, résultat du plus terrible passage à l'acte de l'histoire du nationalisme. C'est aussi l'expérience de la double défaite avec, pour les deux nations, une tra-

Dominique Bocquet
L'Europe
en quête de centre

jectoire dans la guerre trop symétrique pour ne pas avoir valeur dialectique : l'Allemagne hagarde d'avoir été précipitée dans le néant par la plus forte volonté de puissance de tous les temps, la France ébahie de connaître la table des vainqueurs après son affaissement de 1940... De là, le geste hors du commun que constitue la déclaration Schuman du 9 mai 1950 : une Allemagne remplie de la honte de ses propres crimes voit la France tourner le dos à l'esprit revanchard, refuser un *remake* de 1919 et lui offrir, avec la construction de l'Europe, une relation d'égalité. Le geste du 9 mai 1950 sera réitéré après 1958 par le général de Gaulle, parlant à plusieurs reprises du « grand peuple allemand ». Le choix français d'accompagner ainsi l'Allemagne dans sa quête de réhabilitation est au départ un acte d'anticipation, donc de *Realpolitik*. Il part d'un constat : le coût démesuré qu'a représenté depuis un siècle, pour les deux pays, une relation de voisinage marquée par la rivalité, la peur, les conflits. Mais ce choix comporte aussi une dimension morale, soulignée par la figure emblématique et désintéressée de Robert Schuman. Il a d'autant plus marqué par les esprits outre-Rhin qu'il s'est inscrit dans un processus politique très concret : la construction européenne. C'est toute la *séquence dérivée* de la réconciliation franco-allemande.

Depuis l'origine, les flux et les reflux de l'entreprise européenne renvoient, pratiquement à chaque étape, aux forces et aux faiblesses de la relation franco-allemande : dans les années cinquante, le geste fondateur du 9 mai initie à la fois la réconciliation des deux pays et la construction européenne. Quatre ans plus tard, la peur devant l'Allemagne fait échouer le projet de Communauté européenne de défense. Son rejet par l'Assemblée nationale, le 30 août 1954, renvoie vers un cadre atlantique le traitement du réarmement allemand. Il n'empêche pas le désir de coopération de l'emporter en Europe, puisque le traité de Rome est conclu à peine trois ans après.

Jusqu'aux années soixante-dix, on n'observe pas pour autant de corrélation stricte entre construction européenne et réconciliation franco-allemande : les moments forts des deux entreprises ne coïncident pas.

En 1957, le traité de Rome est signé par un gouvernement français (celui de Guy Mollet) plutôt pro-britannique. À l'inverse, c'est le général de Gaulle qui signe, en 1963, un accord bilatéral avec Konrad Adenauer : le traité franco-allemand de l'Élysée. Ce faisant, il met sur pied un dispositif sans équivalent de coopération entre les deux pays (sommets réguliers, organismes communs, volet de défense), mais avec une arrière-pensée : donner l'avantage à l'Europe intergouvernementale – celles des patries – sur l'Europe supranationale – qu'il identifie à la Commission de Bruxelles –, à laquelle il portera deux ans plus tard, à travers la crise de la chaise vide, le coup d'arrêt que l'on sait... Après le départ du général de Gaulle, Georges Pompidou imprime, en 1969, l'impulsion politique à l'achèvement du Marché commun. Mais sa présidence sera marquée par une relation plus chaleureuse avec le gouvernement britannique d'Edward Heath qu'avec celui de Willy Brandt, chancelier à Bonn... Ce n'est qu'à partir de 1974 que l'on voit vraiment s'affirmer la notion de couple franco-allemand dans la construction européenne avec le tandem Giscard-Schmidt, suivi du tandem Mitterrand-Kohl. Ces deux tandems sont alors au principe des relances les plus substantielles de la construction européenne.

La création du Système monétaire européen en 1979 instaure un lien franc-mark qui stimule fortement la convergence économique (peut-être le plus grand apport de la relation franco-allemande à l'unification européenne dans les années 1980). En 1985, Jacques Delors doit en partie à Bonn sa désignation comme président de la Commission⁵. L'accord sur le principe de la monnaie unique, arrêté au moment de la réuni-

5. Un accord s'était dégagé entre les États membres pour permettre à la France de proposer l'un des siens. Mitterrand avança le nom de Claude Cheysson qui fut rejeté à Londres. C'est alors que Kohl et Mitterrand s'accordèrent sur le nom de Delors qui fut accepté par le Royaume-Uni.

qu'aux spécialistes des domaines concernés. Or c'est l'autre front sur lequel une revue doit aujourd'hui se battre : si le genre a un sens, c'est précisément par l'effort pour sortir les questions savantes de l'enfermement académique et leur rendre leur portée publique.

La voie est étroite. C'est en la cherchant que nous avons inauguré voici trois ans la formule du « livre-débat » qui consiste à faire réagir quatre ou cinq lecteurs spécialisés, d'une manière très libre, à un ouvrage soulevant des questions de fond. Il ne s'agit pas de compte rendu, mais de mettre l'accent sur les points qui prêtent à discussion, avec la faculté pour l'auteur de répondre sur le même ton. À l'usage, la formule s'est révélée féconde et nous comptons la développer. Non qu'elle réponde à tous les besoins : il y a, somme toute, assez peu de livres qui se prêtent au débat, et il y a beaucoup de titres qui, ne s'y prêtant pas, méritent néanmoins d'être pris en compte.

On en revient ici à votre suggestion. Il est vrai que le problème le plus pressant actuellement est celui non tant du livre singulier que du « livre en série », que des livres saisis ensemble et dans leur signification les uns avec les autres, les uns par rapport aux autres. On peut songer d'ailleurs à cet égard à des formules de moindre ambition que votre « état de la question », mais peut-être plus praticable, comme des revues bibliographiques raisonnées – encore faudrait-il qu'elles soient vraiment raisonnées pour être utiles. On n'échappe pas à la difficulté, même quand on croit la minorer. Nous ne la résoudrons pas à nous seuls : elle regarde toute la « république des lettres ». Aux auteurs de se souvenir qu'ils sont aussi des lecteurs, comme vous le faites, et qu'ils seront lus comme ils lisent et donnent à lire les autres.

Ajoutons pour conclure que ces propos n'appellent que le démenti que nous espérons bien avoir un jour l'occasion et les moyens de nous infliger à nous-mêmes.

Le Débat.

Dépôt légal : Février 1995.

Directeur-gérant : Pierre Nora

Rédaction : Marcel Gauchet

Conseiller : Krzysztof Pomian

Réalisation, Secrétariat : Marie-Christine Regnier

Conception artistique : Jeanine Fricker

L'Europe dans **ledébat**

- Numéro **60** *Philippe Raynaud* : Incertitudes européennes
- Numéro **68** *Krzysztof Pomian* : L'Europe et ses frontières
- Numéro **71** *Quelle Europe ? Élie Cohen, Laurent Cohen-Tanugi, André Grjebine, Pierre Jacquet, Hartmut Kaelble, Philippe Lagayette, Christian Saint-Étienne*

La politique française dans **ledébat**

- Numéro **60** *La démocratie difficile : Michel Crozier, Paul Yonnet, Marcel Gauchet, Alain Minc, Denis Olivennes, Jean-Claude Chesnais, Philippe Raynaud, Bernard Manin*
- Numéro **61** *Les effets Le Pen : Paul Yonnet, Michel Wieviorka*
Harlem Désir : Défense et illustration de l'antiracisme
- Numéro **66** *La politique, l'opinion et les médias : Monique Dagnaud, Gérard Grunberg*
- Numéro **68** *Jean-Louis Missika* : Les faux-semblants de la "dépolitisation"
- Numéro **75** *Alain Duhamel* : Raisonner l'irrationnel
- Numéro **76** *Claude Allègre* : Gauche : la parole aux intellectuels
Denis Olivennes : L'impossible retour aux sources
Philippe de Lara : Que faire de la décentralisation ?
Nicolas Tenzer : François Mitterrand ou le pouvoir vain
Philippe Meyer : François Mitterrand ou le masque de cire
Retour du protectionnisme : *Georges Ackermann, Jean-Charles Asselain, Bernard Esambert, Jean-Paul Fitoussi, Francis Lorentz, Ernest-Antoine Seillière*
- Numéro **81** *Deux regards sur François Mitterrand : Paul Thibaud, Jean Lacouture*