

25 JUIN 2019

#JACQUES DELORS

L'EUROPE SELON JACQUES DELORS



PASCAL LAMY

Président emeritus de l’Institut Jacques Delors

Le présent texte est tiré d’une conférence de Pascal Lamy, président emeritus de l’Institut Jacques Delors, donnée le 28 janvier 2019 à Bois-Seigneur-Isaac (Belgique) à l’invitation de Bernard Snoy.

Alors que les Vingt-Huit sont en train de chercher un nouveau président de la Commission européenne et au seuil d’une nouvelle législature, retour sur ce qui reste considéré comme l’âge d’or de la construction européenne. Au-delà des réalisations dont le bilan reste ouvert à la critique, les années Delors offrent un précieux héritage en terme de conception de l’Europe, de méthode de travail et de style politique.

Horace, avec son « *Laudator temporis acti* », prêtait à l’âge qui avance la tentation d’une censure morose de la période présente au profit d’une glorification des temps anciens. Des siècles plus tard, Boileau mettait en scène un vieillard grognon qui « toujours plaint le présent et vante le passé ». C’est le risque que l’on prend à évoquer la période Delors (1985-1995)¹ dépeinte comme un âge d’or de la construction européenne au regard du temps présent.

Des circonstances favorables

Pour se prémunir contre ce risque, force d’abord est de reconnaître que cette période a bénéficié de circonstances favorables², qui contrastent avec celles d’aujourd’hui. De fait, au moment où Jacques Delors a pris la tête de la Commission européenne, en 1985, le sommet européen de Fontainebleau tenu plus tôt avait mis fin à plusieurs années de digestion assez pénible de l’adhésion du Royaume-Uni aux Communautés, marquée en particulier par la requête insistance de Margaret Thatcher d’un rabais à sa contribution budgétaire. Les circonstances étaient aussi rendues favorables par la concurrence au pouvoir de dirigeants à la solide trempe européenne, permettant comme un alignement des astres nationaux au-dessus de Bruxelles. La France était présidée par un Mitterrand à l’engagement européen constant, Helmut Kohl gouvernait à Bonn ; Felipe Gonzalez, à Madrid. On peut inclure aussi Margaret Thatcher, qui fut durant une longue période un soutien de Jacques Delors, avant d’en faire un adversaire.

La nomination de ce dernier à la tête de la Commission européenne tient elle-même aussi à ces circonstances heureuses. François Mitterrand voulait qu’un Français préside le futur exécutif communautaire mais songeait alors à Claude Cheysson, lequel s’est heurté à un véto britannique. Helmut Kohl, qui avait eu l’occasion de connaître Delors dans l’exercice de ses fonctions ministérielles,aida le président français en lui suggérant le nom de Delors, choisi finalement ainsi de manière impromptue.

Mais un grand chasseur de tête mandaté pour cette nomination aurait sans doute finalement abouti à conseiller le même choix. L’itinéraire personnel de Jacques Delors s’y prêtait. Son expérience professionnelle à la Banque de France, sa spécialisation dans l’économie, qu’il enseigna, son expérience syndicale, ses passages au Commissariat au Plan, puis au cabinet du premier ministre Jacques Chaban-

“

UN GRAND CHASSEUR DE TÊTE MANDATÉ POUR CETTE NOMINATION AURAIT SANS DOUTE FINALEMENT ABOUTI À CONSEILLER LE MÊME CHOIX

1. Lire aussi *La Commission européenne, histoire et mémoire d’une institution (1986-2000)*, Office des publications, vol. 3, juin 2019

2. Pascal Lamy, « Les Commissions Delors et leurs secrets de fabrication », Tribune, Institut Jacques Delors, 10 février 2016

Delmas, son expérience de député européen, élu en 1979, et enfin de ministre français de l'Économie et des Finances l'avaient préparé à cette fonction à la fois hautement technique et politique qu'est la présidence de la Commission.

Autres éléments contribuant à installer un climat favorable au projet européen en ce milieu des années 1980, les négociations pour l'élargissement des Communautés à l'Espagne et au Portugal, pays candidats enthousiastes. La qualité des commissaires européens, que les chancelleries ont envoyés à Bruxelles, a aussi aidé à rendre le contexte porteur, avec des personnalités solides, y compris parmi les plus anciens comme Lorenzo Natali, ou les plus jeunes, comme l'Irlandais Peter Sutherland. Jacques Delors a aussi bénéficié de la complicité qu'il a su établir avec l'éminent Secrétaire Général de la Commission alors en poste qu'était Emile Noël. Rappelons également l'apport de grandes personnalités belges dans son entourage, telles Etienne Davignon, Pierre Defraigne, Jean Durieux, feu Philippe Maystadt, Jean-Louis Lacroix ou Jean Godeaux. Ils formaient l'aile sociale de la démocratie-chrétienne belge.

Les trois fils de la pensée delorienne de l'Europe

Par rapport aux mauvais génies à l'œuvre aujourd'hui en Europe, la période Delors a ainsi compté nombre de bonnes fées. Mais au-delà de l'heureux concours de toutes ces circonstances éparses, son action repose essentiellement sur une vision « delorienne », bien définie, de l'Europe. Elle constitue la colonne vertébrale de ses dix ans à la Commission. Jacques Delors est de ceux qui considèrent que les idées doivent mener le monde. En remontant le fil de sa pensée pour le projet d'Europe unie, on trouve une triple source : historique, politique et institutionnelle. Il les a combinées pour tisser la trame de son action européenne, laquelle a toujours nourri en retour sa pensée et en est finalement indissociable.

Sa pensée historique, Jacques Delors l'a résumée, notamment dans ses *Mémoires*, par sa fameuse formule : « la survie ou le déclin ». Cette approche, qui n'est pas

sans pessimisme, tient d'abord au fait qu'il appartient à la génération qui a connu la Seconde Guerre mondiale. Son père avait été grièvement blessé au cours de la Première Guerre. Ces deux conflits ont toujours inspiré sa pensée européenne, inquiète que les valeurs du continent auxquelles il était attaché, et qu'exprimait à ses yeux le personnalisme d'Emmanuel Mounier, trouvent encore leur place à l'avenir. En clair, à ses yeux ; soit on faisait l'Europe et ses valeurs, cette civilisation, survivraient, soit on n'y parvenait pas, et elles étaient condamnées par l'Histoire.

Delors n'avait pas une conception atlantiste de l'Europe. Son attitude prudente à l'égard des États-Unis s'inscrit moins dans une tradition française volontiers critique envers Washington, que dans une profonde interrogation quant à leur prise au sérieux du projet européen et de son originalité. Après chacun de ses entretiens avec un président américain, il espérait lui avoir imprimé l'idée que l'Europe existait bel et bien. Son attitude rejoignait la conception qu'on pourrait qualifier aujourd'hui de géopolitique de l'Europe. Elle repose sur l'affirmation d'une identité européenne, dont l'affirmation et la survie même exigent l'union des Européens.

Sa conception du projet européen s'apprécie aussi dans sa dimension politique. Jacques Delors situait « son » Europe au confluent de la social-démocratie et de la démocratie-chrétienne européennes, qui structuraient la politique de l'après-guerre en Europe de l'Ouest. Ce qui pourrait sembler une posture classique représentait en réalité une singularité pour un homme politique venu de France, qui ne comptait pas de véritable social-démocrate ou de chrétien-démocrate, à la manière de l'Allemagne, de l'Italie ou de la Belgique.

Ses conceptions de l'économie, du social et de la politique étaient en phase avec les parties les plus centrales de ces deux courants dominants. Avec eux, il a toujours considéré qu'il n'y a pas de politique sociale sans croissance économique mais qu'une croissance socialement déséquilibrée n'est pas soutenable. Elle exige un certain degré de planification et de régulation ainsi

qu'un dialogue social entre partenaires sociaux responsables. Il reconnaissait l'efficacité des marchés mais la nécessité de les corriger. C'est dans cet esprit qu'il a relancé l'entreprise schumpeterienne de libéralisation qu'est le Marché intérieur, convaincu qu'une concurrence accrue à l'échelle européenne permettrait aux firmes de réaliser des gains de productivité, et donc de générer davantage de croissance, mais en accompagnant simultanément cette démarche d'une politique de dialogue social. Il convoqua ainsi les patronats et syndicats européens à Val-Duchesse, à Bruxelles. Autre politique d'accompagnement, celle des fonds structurels qui amortissent les effets de l'ouverture à la concurrence, en aidant en particulier les pays du Sud à se doter des infrastructures et compétences nécessaires. En somme, Jacques Delors a donné un coup à droite pour la compétitivité et un coup à gauche pour la cohésion sociale et territoriale.

Plus tard, au début des années 1990, il a ajouté une dimension environnementale à ces conditions indispensables à une croissance soutenable. Si ses origines corréziennes l'avaient rendu initialement méfiants à l'égard du mouvement écologiste, la catastrophe de Tchernobyl en 1986 puis sa participation au sommet de la Terre à Rio, en 1992, ont fini de le convaincre, bien avant nombre de dirigeants politiques de son temps, de la nécessité de border la croissance de mesures de protection de l'environnement au même titre que celles pour la cohésion sociale et territoriale.

Sur l'Europe, sa pensée enfin est institutionnelle. Ce que résume son expression de « fédération d'États-nations ». Pour les constitutionnalistes, il s'agit plutôt d'un oxymore qui énonce davantage un problème propre à l'Europe plus qu'il ne le résout. Le concept est proche, en réalité, d'Habermas, qui préfère le « Staatenbund » au « Bundesstaat ». Pour Jacques Delors, la juxtaposition de ces deux notions opposées, fédération et État-nation, indique au contraire la solution au projet d'Europe unie. Elle rejoint son propre positionnement, équidistant d'un fédéralisme à la Spinelli et d'un nationalisme à la De Gaulle. Il considère que l'union des Européens se fait à la fois par les peuples et par les États. Dans sa conduite, il a ainsi autant prêté attention aux chefs d'État et de

gouvernement qu'au Parlement européen. Il fut le premier président de la Commission à vraiment traiter ce parlement en interlocuteur sérieux et adulte. De même, dans sa pratique institutionnelle, il s'est toujours situé dans un triangle reliant le Conseil, conçu comme un quasi-Sénat des États membres, le Parlement, reconnu comme expression des peuples, et la Commission, qu'il prit soin de ne pas identifier publiquement à un gouvernement européen, au risque, sinon, de s'exposer aux remontrances des chancelleries.

Il s'est gardé de théoriser ou expliciter cette conception des institutions mais a dû se résoudre, plusieurs fois, à la voir écornée. En particulier lors de la négociation du traité de Maastricht en 1991, où les approches traditionnellement souverainistes des diplomatie française et britannique imposèrent, avec la complicité notamment des Pays-Bas, qu'à côté de la méthode communautaire, où la Commission jouit du monopole d'initiative pour exprimer l'intérêt général européen, les nouvelles compétences fonctionnent selon une méthode plus intergouvernementale que Jacques Delors jugeait moins efficace. Sa pensée institutionnelle reste foncièrement attachée à la méthode communautaire, la seule qui fonctionne réellement à ses yeux.

C'est par ces trois dimensions historique, politique et institutionnelle, conjuguées ensemble, qu'il a projeté l'intégration européenne, considérée comme une nécessité incontournable pour des raisons finalement éthiques autant que politiques. Mais cette pensée n'a de sens qu'articulée en action politique. C'est là où s'illustre la « méthode Delors ».

La méthode et le style Delors

Au risque de la résumer à l'excès, cette méthode ressemble à un itinéraire soigneusement planifié, séquencé, où chaque étape enclenche la suivante, en l'ajustant à la marge si besoin ce qui implique une constante attention à tout ce qui dans l'environnement pourrait perturber ou nuire au bon suivi de cet itinéraire. En somme, il traçait une voie à suivre en la jalonnant de radars. Ceux-ci signalait tous les obstacles et avatars qui, s'ils n'étaient pas pris en compte, risquaient

de conduire à faire fausse route et auraient exigé des embardées. La méthode Delors est à cet égard assez scientifique.

Elle a été appliquée pour réaliser le Marché intérieur. L'objectif de l'itinéraire, fixé dès 1985, était de parvenir, en 1992, à se débarrasser des frontières – idée plus populaire à l'époque qu'elle ne le serait aujourd'hui. Cet objectif impliquait d'harmoniser ou de reconnaître mutuellement les normes et réglementations, dont les écarts entre pays justifiaient jusqu'alors les contrôles aux frontières. Cette ouverture exigeait, comme expliqué plus haut, d'être accompagnée de fonds structurels, qui allaient entraîner une hausse substantielle des ressources du budget communautaire. L'Acte unique de 1986 a repris tout cela.

Suivant cet itinéraire, le Marché intérieur appelait l'Union économique et monétaire pour que le jeu des dévaluations nationales cesse de fausser la concurrence. Jacques Delors y parviendra plus tard au moment de Maastricht. À son départ de la Commission, il laissa le « Livre blanc », qui traçait un nouvel itinéraire pour les années à venir, prévoyant notamment le besoin – déjà ! – de doter l'Union européenne d'infrastructures numériques ; ce qu'il appelait « les autoroutes de l'information ».

Il y avait donc bien une pensée assortie à une méthode pour agir. Mais il faut ajouter un troisième élément, le « style Delors ». Celui-ci s'illustrait par une grande capacité à faire partager sa vision et ses convictions par les décideurs et les opinions publiques. Jacques Delors savait envelopper ses projets d'un narratif auquel il portait un soin particulier. Il avait appris naguère, en enseignant l'économie à ses camarades syndicalistes, à rendre accessible des concepts distants, à simplifier des mécanismes compliqués. C'est pourquoi, dit-on encore, « du temps de Delors, on comprenait l'Europe ».

Rappeler cette pensée, cette méthode et ce style appliqués à faire avancer l'intégration européenne, ce doit aussi être en tirer, près de trente ans plus tard, le bilan. Jacques Delors a fait progresser l'unité de l'Europe dans maints domaines, excepté dans ceux de la défense et de la sécurité. Il a toujours prudemment considéré qu'en la matière, l'itinéraire serait beaucoup plus long que ceux employés

pour le marché et pour la monnaie. Ces derniers obéissent davantage à des logiques rationnelles alors que l'idée d'une « armée européenne » touche aussi à l'émotionnel et oblige à partager, entre Européens, les mêmes rêves et les mêmes cauchemars.

Fragilités et faiblesses

L'objet n'est pas d'énumérer tous les bienfaits pour l'Europe apportés par les années Delors. Ils sont connus. Plus utile est de tenter de déceler dans l'édifice bâti, « Inside the House that Jacques built », selon le titre de l'essai du chercheur britannique Charles Grant (1994), certaines fragilités.

Principale fragilité, politique, la maison Delors repose sur l'équilibre subtil entre démocrates-chrétiens et sociaux-démocrates. Son modèle en est historiquement tributaire. Cela suppose que ces deux forces restent dominantes et de poids comparable. Ce fut longtemps le cas au Parlement européen. Dès que cet équilibre a été rompu, celui entre l'économique, le social et l'environnemental l'a été aussi. On a alors accru l'efficacité des marchés, sans les réguler davantage et avec une moindre pression pour en amortir les conséquences sociales. Une Europe « néolibérale » pour beaucoup qui n'était pas celle de Delors.

La maison comprend aussi une faiblesse, celle d'une Europe insuffisamment constituée face aux forces grandissantes de la mondialisation. Face à un choc, comme on l'a vu lors de la crise financière de 2008, l'armature des régulations européennes n'était pas encore assez solide. L'Union n'était pas assez résistante. Jacques Delors avait identifié cette faiblesse dès l'origine au sujet de l'Union économique et monétaire, au moment du traité de Maastricht. Il a fait valoir aux dirigeants européens qu'ils avaient retenu de ses propositions une union finalement très monétaire et trop peu économique. On a rendu l'Europe adulte dans certains domaines de la régulation et pas ailleurs. Ce décalage de vitesse a failli faire tomber l'euro lors de la récente crise. Jacques Delors partageait, comme la plupart à l'époque, une vision post-westphalienne, celle de Jean Monnet. Hélas prématurée, comme le dit Marcel Gauchet dans un entretien publié récemment par Normale Sup : « L'UE s'est absorbée dans un

“

UN LE « DÉFICIT DÉMOCRATIQUE », SOUVENT DÉNONCÉ AU NIVEAU EUROPÉEN, N'EST PAS DE L'ORDRE DU KRATOS, C'EST-À-DIRE DES STRUCTURES INSTITUTIONNELLES DE L'UNION, MAIS DE L'ORDRE DU DEMOS. IL S'AGIT D'UN DÉFICIT D'APPARTENANCE.

processus interne alors que la demande des peuples, dans ce contexte de mondialisation, était très logiquement une demande de réponse à la pression de l'extérieur. »

Plus fondamentalement, nous avons manqué, à l'époque, de perspective en faisant le pari, avec les pères fondateurs, que l'intégration économique allait automatiquement entraîner l'intégration politique. Selon l'alchimie médiévale, le plomb économique aurait dû se transformer en or politique. On a cru qu'entre le consommateur, le travailleur ou le producteur européen et le citoyen politique, il y avait nécessairement un continuum alors qu'on ne franchit pas impunément la barrière des espèces. L'historien Elie Barnavi l'a bien analysé dans son essai *L'Europe frigide* (2008). Être citoyen implique d'appartenir à une communauté, de consentir à des efforts collectifs, là où le travailleur ou le consommateur raisonne en termes d'offre et de demande dans une sphère qui reste économique, rationnelle. Le « déficit démocratique », souvent dénoncé au niveau européen, n'est pas de l'ordre du *kratos*, c'est-à-dire des structures institutionnelles de l'Union, mais de l'ordre du *demos*. Il s'agit d'un déficit d'appartenance. Celle-ci existe à d'autres niveaux mais pas, ou fort peu, à l'échelle européenne. L'Europe apparaît plus souvent claire aux yeux des non-Européens mais reste floue aux Européens.

“

PLUS ENCORE CLAIREMENT QU'IL Y A VINGT ANS, ENTRE L'HYPERCAPITALISME AMÉRICAINE ET L'HYPERCOLLECTIVISME CHINOIS, LE MODÈLE EUROPÉEN DOIT RESTER DISPONIBLE.

Une Europe devenue plus nécessaire et plus difficile

Ce patient travail vaut la peine car l'intégration européenne apparaît aujourd'hui plus nécessaire qu'à la période Delors mais plus difficile. Nécessaire pour des raisons externes : devant le monde qui nous entoure, face à la rivalité Chine/États-Unis, à la Russie, au Moyen-Orient, on a besoin d'une Europe unie. Ce contexte mondial nous ramène au dilemme de « la survie ou le déclin ». Une Europe forte et stable se révèle nécessaire car elle seule peut garantir la préservation de notre identité européenne, au sens où elle est une identité de valeurs. À cet égard, les présidents Trump, Poutine et Xi Jinping nous aident paradoxalement à mesurer cette nécessité d'Europe pour ce qu'elle offre comme équilibre entre l'économique et le social dans un monde globalisé – et qui le restera. Plus encore clairement qu'il y a vingt ans, entre l'hypercapitalisme américain et l'hypercollectivisme chinois, le modèle européen doit rester disponible. Devant cette nécessité, le Brexit ressort comme une mauvaise nouvelle en ce qu'il détache de la construction européenne, sinon de la civilisation européenne, un pays majeur et rend l'Europe moins forte vis-à-vis du reste du monde.

L'intégration est toutefois rendue plus difficile car si son enjeu aujourd'hui porte sur la préservation de valeurs, il arrive que ces valeurs mêmes soient secouées au sein de l'Europe. Elles sont gravement affectées en Hongrie et en Pologne. Le socle même risque d'être atteint par l'érosion de ces valeurs démocratiques. Il y a là un combat de court terme sur ce qui fait la nécessité européenne. Il faut espérer qu'après les élections européennes, les chefs d'État et de gouvernement et le Parlement européen mettront à la tête de la Commission une personnalité à même de relever ces défis plus redoutables encore que ceux que Jacques Delors a dû affronter. Souhaitons-lui la même capacité d'inspiration, et un savoir-faire aussi achevé !

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors