

E

DISCOURS DE M. Gaston E. THORN

Président de la Commission des Communautés Européennes

SUITE A LA REUNION DU CONSEIL EUROPEEN D'ATHENES

STRASBOURG, LE MARDI 15 DECEMBRE 1983

Je tiens à commencer - et ce non par politesse, mais par souci d'objectivité - à rendre hommage à Monsieur le Premier Ministre Papandreou pour la compétence, l'impartialité et l'autorité avec lesquelles il a mené les travaux du Conseil Européen d'Athènes.

Témoin de ses efforts et de son engagement européen, Je tiens à dire devant votre Assemblée que le Président du Conseil eut mérite de les voir couronnés par le succès.

Malheureusement, nous sommes loin du compte puisque le Conseil européen s'est achevé sur un échec caractérisé et d'autant plus inquiétant que les problèmes sur lesquels la Communauté a échoué à Athènes sont en discussion au sein de la Communauté depuis plusieurs années.

"Maintenant l'Europe sait qu'elle est en crise", a déclaré le Président Mitterrand.

Pourtant, le choc subi pourrait être salutaire si l'on tirait à temps les leçons de l'échec.

./ ..

C'est pourquoi je voudrais d'abord procéder à une analyse des causes possibles de l'échec pour en tirer ensuite les enseignements.

Dans cet effort de réflexion, il faut aller à l'essentiel et, par conséquent, s'interdire d'alimenter les spéculations sur le degré de responsabilité de tel ou tel Etat membre, de telle ou telle personnalité. En réalité, l'échec d'Athènes est un échec collectif dont pratiquement tous les membres du Conseil européen assument la responsabilité, même si comme toujours certains ont été plus ou moins conciliants que d'autres.

Aux yeux de la Commission, une première cause de l'échec d'Athènes réside dans la procédure de préparation décidée à Stuttgart, dans la mesure où cette procédure dite "spéciale" a eu pour effet non seulement d'accentuer une tendance à l'hypertrophie progressive du rôle dévolu au Conseil européen sans avoir par ailleurs jamais vraiment débouché sur une vraie négociation - mais a eu aussi pour effet de tolérer que des Etats membres déposent des propositions alternatives à celles de la Commission.

. / ..

Depuis quelques années déjà, les Conseils normaux tendent à renoncer à leur fonction, qui est de décider, pour se transformer en instance de préparation des Conseils européens, voire en réunions informelles.

Cette déformation des procédures communautaires a trouvé son expression la plus poussée dans la "procédure spéciale" décidée à Stuttgart pour mener une "grande négociation" qui devait conduire à l'accord sur un "paquet" final au Conseil européen d'Athènes.

Par le choix de la procédure adoptée, on a hélas pris le risque de globaliser tous les problèmes en suspens, de déresponsabiliser les Conseils spécialisés, de gonfler l'ordre du jour du Conseil européen, de provoquer la confusion du technique et du politique, celle de la gestion quotidienne, avec les décisions engageant l'avenir.

La Commission avait, dès Stuttgart, mis en garde contre les risques de blocage généralisé qu'entraînait une telle procédure. Au moins a-t-elle pu convaincre ceux qui étaient tentés d'engager cette négociation dans un cadre intergouvernemental en dehors de toute référence au Traité et aux procédures communautaires. La Commission a ensuite mis tout en œuvre pour éviter que les Conseils spéciaux ne se substituent aux instances normales

de décision dans toute une série de domaines (marché intérieur, recherche, industrie, énergie ...) où d'ailleurs des progrès sensibles ont été acquis, mais qui restent frappés de précarité en raison des liens établis entre les divers dossiers par le "mandat" de Stuttgart.

La règle selon laquelle le Conseil doit se prononcer sur les seules propositions de la Commission et ne peut modifier celles-ci qu'à l'unanimité, n'a pas été respectée dans la discussion sur la correction des déséquilibres budgétaires et sur la discipline financière. En conséquence, le Conseil européen s'est trouvé en présence de 5 ou 6 alternatives aux propositions de la Commission.

Faut-il s'étonner dès lors qu'à défaut d'un point de référence central, le Conseil se soit complètement enlisé dans le maquis des formules concurrentes? Faut-il s'étonner, en outre, que les propositions nationales aient eu pour caractéristique commune d'être biaisées en fonction des intérêts spécifiques des pays qui en étaient les auteurs ?

. /..

Faut-il s'étonner enfin que l'échec soit la conséquence d'une violation aussi flagrante des procédures communautaires? Les auteurs du Traité, nourris par une longue expérience de la coopération intergouvernementale, avaient bien vu la nécessité de réserver le droit d'initiative à la Commission : c'est en effet le seul moyen d'organiser les travaux du Conseil autour d'une proposition inspirée - autant qu'il est humainement possible - par l'intérêt général de la Communauté. Les Etats membres peuvent bien entendu critiquer, rejeter, suggérer des amendements aux propositions de la Commission; ils ne peuvent y substituer les leurs.

Ceci vaut aussi pour la tendance qui contribue à développer et même à exalter progressivement la fonction de la Présidence du Conseil.

Je dois attirer l'attention sur le risque que cette évolution peut faire courir à l'équilibre institutionnel de la Communauté. Je le fais au moment précis où la Présidence va changer de mains, afin qu'il soit clair qu'il s'agit d'une question de principe et non de personne.

Cette évolution de la fonction présidentielle peut comporter, sans doute, des aspects positifs.

Mais les inconvénients l'emporteraient sur les avantages si, par un glissement progressif, l'Etat membre, à qui elle échoit au hasard du calendrier, en venait à se comporter - avec les meilleures intentions - comme s'il prenait en main le destin de la Communauté. L'Europe ne change pas de gouvernement tous les six mois, les échéances de décision ne sont pas limitées aux mois de juin et de décembre. LE CONSEIL européen ne doit pas être le couronnement ou l'échec d'une Présidence. Ce n'est de l'intérêt de personne. La Présidence a ses tâches propres : elle organise les travaux du Conseil sur la base des propositions de la Commission, elle contrôle le rythme de ces travaux et assure leur coordination horizontale; elle use de son influence à la fin du débat pour favoriser l'émergence des compromis nécessaires.

Je me demande, enfin, si la principale cause de l'échec d'Athènes ne réside pas dans l'absence d'un véritable accord sur la portée et le sens de la construction européenne?

Quelle Communauté construisons-nous ? Quel est notre projet ? Comment se fait-il que les mêmes questions reviennent devant le Conseil européen à quelques années d'intervalle : celles qui separent l'échec de Lancaster House, en 1981, de celui d'Athènes ?

Aucun Etat membre, à ce jour, n'a propose de modifier le Traité en recourant aux procédures de l'article 236. Et pourtant, il faut bien constater que sur certains points les Etats membres ont adopte des positions nationales en flagrante contradiction avec les règles du Traité, comme celles qui tendent à institutionnaliser le principe du juste retour ou à limiter les pouvoirs budgétaires du Parlement.

Il faut enfin qu'on dise si l'on recuse les Traités et leurs principes fondamentaux ou si l'on inscrit, au contraire, dans la logique de ces Traités la réforme de l'acquis communautaire et la définition d'un projet de relance.

S'il faut crever l'abcès, qu'on le fasse maintenant, faute de quoi le Conseil européen ne pourrait que perpetuer l'échec.



La première leçon que tire la Commission est celle de la nécessité d'en revenir aux règles et procédures normales de la Communauté pour faire face aux difficultés présentes et les résoudre.

C'est dans le retour aux principes mêmes de la Communauté qu'un second souffle pourra être trouvé pour franchir l'obstacle sur lequel la Communauté a trebuché à Athènes.

Dans cet esprit, la Commission, dès ce mois de décembre, demandera à chacun des Conseils spécialisés de reprendre les travaux dans les domaines de leur compétence respective et sur la base des propositions dont ils sont saisis.

La Commission est, en effet, déterminée à maintenir sur la table du Conseil les propositions qu'elle a faites.

Elle n'acceptera de les amender qu'au moment où elle le juge utile pour la conclusion d'un accord compatible avec les intérêts de la Communauté. C'est la position que j'ai prise dans la préparation d'Athènes et devant le Conseil Européen - Je la maintiendrai.

.../...

En plusieurs matières où les décisions sont urgentes, les Conseil normaux doivent trancher rapidement sans attendre la prochaine session du Conseil Européen. C'est le cas en matière agricole.

La décision que prendra, le moment venu, le Conseil Européen sur l'accroissement des ressources propres n'est pas un prix de consolation pour les sacrifices qu'implique la réforme de la PAC. La dépense agricole doit être maîtrisée en tout état de cause.

La PAC, nous le savons tous, doit inéluctablement devenir ingérable dans une logique de garantie illimitée.

Il n'appartient pas au Conseil Européen de fixer lui-même les modalités techniques, des aménagements indispensables, de répartir les quotas laitiers, de décider du maintien ou de la suppression de telle ou telle prime ou de telle ou telle aide directe.

C'est la responsabilité du Conseil des Ministres.

Il est saisi de propositions qui doivent permettre de maintenir la dépense agricole dans les limites du budget : il a donc l'obligation de décider sans plus tarder, et au plus tard avant le début de la prochaine campagne.

De même, il faut que le Conseil, dans la composition : appropriée, achève ses travaux sur la réforme du Feder,

poursuive la mise en oeuvre du programme de Copenhague sur l'approfondissement du marché intérieur, définisse une stratégie d'action commune dans le domaine des technologies nouvelles... Je pourrais ainsi multiplier les exemples.

Je n'en retiendrai qu'un de plus, car il est symbolique. Le financement du programme Esprit doit être décidé séance tenante. Un accord existe entre les responsables de la recherche sur le contenu et la portée du programme. L'industrie est mobilisée et prête à prendre sa part du coût de l'opération.

La Commission s'engage à faire les arbitrages nécessaires pour que la dépense annuelle correspondante s'intègre dans les limites assignées au budget par le plafond des ressources propres.

Dans ces conditions, il serait indécent que l'un ou l'autre Etat membre réserve son accord, jusqu'à conclusion d'un paquet global, pour garder en main un atout de 700 MECU. Nul n'a le droit de prendre en otage l'avenir industriel de l'Europe pour accroître à la marge son "bargaining power".

Si, avec l'aide et l'appui du Parlement, la Commission est entendue, si les mécanismes de décision communautaire se remettent en marche, au lieu d'être paralysés par des procédures spéciales et globalisantes, le Conseil Européen

peut retrouver son rôle, éminemment stratégique et politique : rôle d'impulsion et d'orientation pour les travaux normaux du Conseil, rôle de décision pour les choix politiques majeurs qui engagent l'avenir de la Communauté.

Les décisions relatives au futur régime financier de la Communauté appartiennent à l'évidence à cette catégorie. Le Conseil Européen - et lui seul - peut et doit prendre les décisions de principe qui conditionnent l'accroissement des ressources propres de la Communauté.

Elles sont de trois ordres et portent sur la répartition des charges budgétaires entre les Etats Membres ; sur les directives financières qui régiront l'exercice, par le Conseil de ses responsabilités en tant que branche de l'autorité budgétaire ; et enfin sur l'ampleur des moyens qui seront mis à la disposition de la Communauté pour permettre son élargissement et lui garantir, dans la durée, les moyens de son développement.

Ce sont, en effet, trois questions essentielles qui touchent à la définition même de la Communauté et qui détermineront son avenir.

Il s'agit de bâtir un système financier durable et équitable, évitant le marchandage annuel des ristournes budgétaires sur des bases arbitraires. Les compromis et les sacrifices

nécessaires pour parvenir à cette paix budgétaire au sein de la Communauté ne pourront être acceptés par tous que s'ils prennent place dans un programme d'avenir ambitieux.

Ne pas avoir d'ambition pour l'Europe et lui mesurer chichement les moyens de son développement futur est sans aucun doute le plus sûr moyen pour le Conseil européen d'échouer, même dans la réforme de l'acquis.

Ainsi ramenée à l'essentiel, la tâche du Conseil Européen reste d'une difficulté considérable. Pourtant, malgré l'échec dont je viens d'analyser les causes, j'attends avec confiance le prochain rendez-vous.

Je reste en effet convaincu qu'une oeuvre historique comme la construction européenne ne sera pas arrêtée par une querelle budgétaire aussi limitée que celle-ci.

Car, enfin, de quoi s'agit-il ? Le budget communautaire n'atteint pas 1 % du PIB total de l'Europe. Les déséquilibres budgétaires à corriger portent sur des montants qui ne dépassent pas une fraction de pour-cent du PIB des pays qui les invoquent.

Disant cela, je ne prétends nullement que ces déséquilibres soient négligeables, ni que le budget communautaire puisse

.../...

être géré sans rigueur et sans discipline ; les propositions de la Commission en font foi.

Mais je dois à l'opinion publique et au Parlement de remettre les choses à leur place. Je dois rappeler aux gouvernements qui font surenchère dans la rigueur dès qu'ils débattent des moyens à donner à l'Europe, qu'on ne traite pas un budget communautaire qui représente 1 % de nos PIB totaux comme des budgets nationaux qui redistribuent en moyenne 40 % de la richesse nationale des Etats membres.

Une seconde raison, qui justifie ma confiance dans l'avenir, se fonde sur l'attachement à la construction européenne que je constate dans mes entretiens avec les Chefs d'Etat et de Gouvernement. Tous savent et reconnaissent qu'il n'y a pas d'alternative à la Communauté et à la relance du processus d'intégration.

Je ne peux croire qu'ils se laisseront plus longtemps gouverner par des réflexes comptables, au risque de mettre en péril l'unification européenne et 25 ans d'accomplissements remarquables, sans parler des promesses d'avenir.

Je crois profondément que nous sortirons de la difficulté présente si tous ensemble nous tirons les leçons de l'échec d'Athènes et revenons aux principes et aux méthodes qui ont permis les premiers succès de la Communauté.

Le président Dankert a dit que l'échec du Conseil Européen peut constituer un choc thérapeutique. Je veux - moi aussi - le croire.

Vous connaissez les conclusions que la Commission a, pour sa part, dégagées. Pour rappeler à l'opinion publique que l'échec d'un Conseil européen n'est pas l'échec d'un processus historique d'unification, elle a déclaré le 7 décembre qu'elle "assumera ses obligations pour assurer le maintien de l'acquis communautaire, effectuer sans attendre les progrès indispensables et réunir les conditions nécessaires à la relance de la Communauté".

La Commission attend du Parlement que son action soit guidée par les mêmes préoccupations. La Communauté doit être gouvernée malgré la carence du Conseil européen. Elle doit avoir un budget pour 1984.

Il est essentiel que la Commission et le Parlement, en cette heure difficile, s'épaulent et fassent ensemble la démonstration de leur aptitude à conduire la Communauté dans la voie que leur tracent les Traités et l'intérêt de l'Europe.