

EMBARGO : 12.1.1984 - 15h00

QUELQUES REFLEXIONS SUR L'AVENIR D'UNE UNION POLITIQUE EUROPEENNE

Allocution de Monsieur le Ministre F.H.J.J. ANDRIESSEN

Membre de la Commission des Communautés européennes

American and Common Market Club
Bruxelles, le 12 janvier 1984

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

C'est avec un vif plaisir que j'ai accepté votre invitation de venir aujourd'hui consacrer à votre tribune quelques réflexions sur l'avenir d'une union politique européenne. Ce plaisir est d'autant plus grand que, d'une part, il s'agit d'un sujet qui me tient fort à coeur et que, d'autre part, ce sujet va revenir à la une de l'actualité à la suite du débat que le Parlement Européen va consacrer lors de sa session plénière de février prochain à l'avant-projet de Traité instituant l'Union Européenne.

Est-ce néanmoins bien le moment de traiter ce sujet, alors que chacun sait que la Communauté vient clairement de subir un échec à Athènes? Est-ce bien le moment de parler de projets d'avenir? Et encore plus, existent-ils de réelles chances de progrès dans cette voie?

A tous ceux qui se posent ces questions je ne puis que répondre par une seule phrase qui exprime ma profonde conviction intime : l'Europe sera politique ou elle ne sera pas. A terme l'édification entreprise par la déclaration de Robert Schuman le 9 mai 1950 ne peut être que poursuivie dans ses implications politiques ou se désintégrer. Nous sommes dès lors condamnés en quelque sorte à réussir.

.../ Bien sûr, l'unification

Bien sûr, l'unification ne se fera pas en un jour, ni même en une année. Le quart de siècle passé montre qu'il s'agit d'un travail de longue haleine, d'une construction où les synergies de fond sont souvent plus importantes que les échecs momentanés. Bien sur, il ne s'agit pas non plus de minimiser la gravité de la situation créée par l'échec d'Athènes - situation à laquelle d'ailleurs je consacrerai quelques réflexions en fin d'exposé. Mais ce n'est pas parce que le navire rencontre un écueil qu'il faut abandonner la destination du voyage, même si entretemps il y a peut-être lieu de changer de route, de renforcer les voiles, ou de changer d'embarcation.

Ce n'est certes pas à votre auditoire, conscient de l'exemple des Etats-Unis d'Amérique, qu'il faut rappeler que l'histoire de l'unification de ce pays démontre qu'il a fallu trois générations et une guerre civile pour cimenter définitivement l'Union de ses Etats. Or en Europe, si nous avons déjà eu notre compte en guerres civiles, le travail d'unification n'a été poursuivi que le temps d'une seule génération. En outre, la tâche est rendue plus ardue par le jeu d'un certain nombre de données historiques.

Contrairement aux Etats-Unis nous n'avons plus la garantie que notre unification sera portée par une longue expansion économique; contrairement aux Etats-Unis nous ne pouvons pas bénéficier du facteur d'intégration que constitue la langue commune, tel que l'a été la langue anglaise outre-atlantique; contrairement aux Etats Unis - ou

.../ l'unification s'est

L'unification s'est pour ainsi dire faite de l'extérieur par l'immigration soutenue et ses apports frais en population et en talents -, nous devons unifier l'Europe de l'intérieur en laissant aux différentes parties de notre population la possibilité de la différence, car leur originalité est une source de richesses dont doit également pouvoir bénéficier l'entreprise commune; mais contrairement aux Etats-Unis également, nous bénéficions de la plus grande pression extérieure, à nous unifier, que sont l'absolue nécessité d'assurer en commun la défense de nos intérêts vitaux, qu'ils soient militaires ou économiques.

A cela s'ajoute que l'oeuvre d'unification européenne a toujours été - et reste d'ailleurs - soutenue par la volonté de paix de ses citoyens, par leur désir de sauvegarder leurs modes de vie et leurs institutions démocratiques, et plus récemment, il me semble, par leur refus de laisser la crise économique actuelle les reléguer au rang de simples victimes.

L'histoire de la Communauté l'a déjà à plusieurs reprises montré, c'est dans les crises qu'il faut chercher l'énergie de progrès futurs et je reste pour ma part convaincu que l'échec d'Athènes peut dans cette optique être porteur d'impulsions nouvelles. Un échec ne devient réel qu'à partir de l'instant où ceux qui l'ont subi acceptent leur rôle de vaincu. Or tel n'est pas l'impression qui se dégage actuellement.

.../ Au contraire,

Au contraire, la plupart des analyses concluent à une plus grande nécessité de surmonter les obstacles pour aller de l'avant.

Mais, me demanderez vous, quelles sont les initiatives en cours tendant à faire progresser l'unification européenne? J'en vois pour ma part deux méritant qu'on s'y arrête.

Il y a tout d'abord la déclaration solennelle sur l'Union européenne adoptée par les Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres réunis en Conseil européen à Stuttgart le 19 juin 1983: cette déclaration fait suite à la proposition d'un Acte européen présentée conjointement en 1981 par les ministres allemand et italien des Affaires étrangères, Messieurs Genscher et Colombo.

Les Chefs d'Etat ou de gouvernement, en adoptant cette déclaration - qui n'a cependant pas trouvé l'accord de tous les Etats membres sur tous les points - se sont assigné différents objectifs : renforcer et développer les Communautés, noyau de l'Union européenne, et la coopération politique; promouvoir, dans la mesure où ces activités ne peuvent pas être réalisées dans le cadre des traités, une coopération plus étroite en matière culturelle, un rapprochement de la législation des Etats membres et des actions concertées pour faire face aux problèmes internationaux de l'ordre public. Malgré que cet acte

.../ important, marquant

marque dès à présent une certaine volonté politique d'avancer sur la voie de l'Union européenne, il s'agit en fait d'une déclaration empreinte de faiblesse tant dans sa conception que dans sa portée. Sa force a en outre encore été réduite par les réserves de plusieurs Etats membres. Une telle déclaration - aussi louable soit-elle - risque de plus de rester lettre morte si elle n'est pas suivie d'initiatives concrètes, destinées à matérialiser la volonté ainsi exprimée.

Or, c'est au Parlement européen que revient l'honneur d'avoir pris une telle initiative, et une initiative - il faut le constater - sensiblement plus vaste et plus ambitieuse. Le Parlement européen a en effet adopté, le 14 septembre 1983, à une très large majorité, une résolution relative au contenu d'un avant-projet de traité instituant l'Union européenne.

Dans cette résolution, le Parlement propose de redéfinir, sur la base de l'acquis communautaire ainsi que des engagements pris au sein de la coopération politique, les compétences attribuées respectivement à l'Union européenne et aux Etats membres ainsi que l'équilibre entre les institutions. Le but est de mettre à jour les traités en y incluant les domaines de compétence nouveaux qui appellent une politique européenne commune, de rassembler dans un cadre institutionnel unique et clair les différentes formes d'intégration ou de coopération existantes (Communauté, coopération politique etc. ...), de rendre les institutions plus démocratiques, plus efficaces et plus responsables que jusqu'à présent.

.../ Or, c'est sur

Or, c'est sur la base de cette résolution que la Commission institutionnelle du Parlement européen a élaboré un avant-projet de Traité instituant l'Union Européenne qui sera discuté et voté lors de la session plénière du Parlement le mois prochain. Ce texte recèle un véritable projet de Constitution européenne. C'est sans aucun doute un des plus importants textes qui ait été produit par le Parlement européen élu au suffrage universel direct.

Une fois approuvé et remis aux organes constitutionnels compétents dans chaque Etat membre, ce texte vise à déclencher un processus politique ayant pour but l'Union Européenne. Il constitue de fait le développement historique et logique des virtualités de la Déclaration Schuman du 9 mai 1950 et a le mérite de réaffirmer avec force le credo européen. Le processus envisagé sera indéniablement complexe et difficile, et ne pourra aboutir que s'il peut compter sur la mobilisation de toutes les forces qui opèrent dans le sens de l'union et de l'intégration de l'Europe.

Mais il est soutenu par des membres du Parlement venant d'horizons divers et représentant des forces politiques tant de gauche que de droite et de régions différentes. Ce sera le mérite du débat et du vote du mois prochain de concrétiser la prise de position des

.../ différentes familles

différentes familles politiques à son égard. Il est ensuite envisagé de soumettre en quelque sorte ce projet de Traité à l'électeur européen. Ceux des groupes politiques qui se seront prononcés en sa faveur sont censés faire inclure cet objectif politique dans les programmes électoraux de leurs partis et de le défendre au cours de la campagne pour les secondes élections directes qui auront lieu du début du mois de juin prochain. La logique de cette entreprise veut que ces mêmes partis s'obligeront ensuite de le défendre également au plan national pour aboutir par ce processus à la réalisation de l'Union Européenne.

La procédure que le Parlement envisage est donc tout à fait originale. Le fruit de toutes ces années de travail n'est pas présenté au Conseil ni aux gouvernements des Etats membres. Partant du principe qu'il y a identité de vues entre les familles politiques, au niveau national comme au niveau communautaire, le résultat du travail accompli sera présenté aux électeurs par l'intermédiaire des partis politiques. Il est difficile de concevoir une procédure plus démocratique, même si l'on peut avoir quelques réserves quant au choix d'une telle procédure plutôt qu'une autre.

Quel est le contenu du traité sur l'Union ? A quoi la Communauté ressemblera-t-elle à l'avenir ?

Pour répondre à ces questions, le plus simple consiste à examiner avec vous le contenu du projet actuellement publié.

.../ Le préambule donne

Le préambule donne un aperçu de ce qu'il faut comprendre par Union européenne : une démocratie pluraliste, un Etat de droit basé sur la liberté et la protection des droits de l'homme et des droits économiques et sociaux fondamentaux; une entité supranationale où l'économie peut se développer dans la stabilité, où il n'y a aucune discrimination entre ressortissants et entreprises des Etats membres, où il est possible de répondre avec succès aux défis d'ordre technologique, financier et monétaire; où on s'efforcera d'atteindre un niveau de vie plus ou moins comparable dans toutes les régions, où on pourra parler d'un degré élevé de justice sociale. Le préambule définit aussi le "principe de subsidiarité" : l'Union ne prendra en charge que les tâches qui peuvent être accomplies de manière plus judicieuse au niveau communautaire que par les Etats membres séparément.

L'Union sera dotée d'une nouvelle structure institutionnelle. Le pouvoir exécutif sera exercé entièrement par la Commission, institution clé de l'Union. Le Conseil aura seulement un rôle législatif, comme le Parlement. La Commission conservera le pouvoir de soumettre des projets de loi au Parlement, mais elle partagera ce droit d'initiative avec le Conseil et le Parlement, dans certaines circonstances.

En ce qui concerne la politique à mener par l'Union, la distinction est faite entre la politique communautaire et les secteurs où il est question de coopération entre les Etats membres. Dans ce dernier cas, les Etats membres conserveront le droit de décider eux-mêmes : la coopération ne pourra pas leur être imposée.

.../ Il ne pourra jamais

Il ne pourra jamais y avoir coopération entre les Etats membres dans un domaine où il y a déjà une action communautaire. Pour prévenir tout malentendu entre action communautaire et coopération entre les Etats membres, de nouveaux termes seront introduits afin de définir clairement la répartition des compétences entre, d'une part, l'Union européenne et, d'autre part, les Etats membres. On parlera de compétence exclusive pour une compétence entièrement dévolue à l'Union européenne; là où l'Union possède cette compétence exclusive, elle n'a pas à s'occuper des Etats membres.

Il y aura aussi une compétence concurrente, c'est-à-dire une compétence que l'Union devra partager avec les Etats membres. L'Union évolue ici sur un terrain où les Etats membres ont aussi leur mot à dire, soit que l'Union s'occupe de certains aspects de ce terrain, soit qu'elle définisse simplement un cadre à l'intérieur duquel les Etats membres sont libres d'agir.

Enfin, il y aura des compétences potentielles. Il s'agira de domaines dans lesquels les Etats membres resteront seuls compétents, mais où il pourra être prévu que l'Union détiendra à l'avenir tout ou partie des compétences.

Le projet de Traité a du point de vue institutionnel deux grands mérites: d'une part il innove en assurant la continuité et le maintien de l'acquis communautaire, ce qui permet d'assurer une adaptation continue au progrès de l'Union; d'autre part il fait faire en même temps le saut qualitatif désormais indispensable à l'unification européenne, tout en assurant que le changement qui résulterait de l'entrée en vigueur du projet aurait un caractère irréversible.

.../ Parmi les diverses

Parmi les diverses politiques de l'Union je n'en mentionnerai, faute de temps, que deux : à savoir la politique économique et la politique étrangère; ce qui ne veut pas dire qu'il faille minimiser les autres telles que les politiques sociales, culturelles, de l'environnement ou bien d'autres politiques de la société. Rappelons en outre que les citoyens de l'Union européenne auraient à côté de la citoyenneté de l'Etat membre dont ils sont ressortissant, la citoyenneté de l'Union.

En ce qui concerne les compétences économiques de l'Union, on part du principe que les compétences nationales en la matière doivent être très sévèrement limitées si l'on veut parvenir un jour à une action efficace, communautaire, de l'Europe face à ses principaux concurrents. L'Union devrait obtenir des pouvoirs étendus dans le domaine de la politique budgétaire, pour des questions telles que l'opportunité d'utiliser l'énergie nucléaire, pour la restructuration de secteurs industriels. La politique de concurrence continuera, elle aussi, de relever des compétences exclusives de l'Union. Le système monétaire européen sera inséré dans le cadre institutionnel de l'Union. Cela signifie notamment que, dans ce domaine, il sera mis un terme à la coopération inter-gouvernementale qui caractérise actuellement le SME.

Enfin, un mot à propos de la politique étrangère. Les relations internationales de l'Union seront caractérisées par la recherche de la paix par les moyens suivants : solution pacifique aux conflits, dissuasion de toute agression, réduction équilibrée et contrôlable des forces armées et des armements. Les efforts de l'Union en matière de politique étrangère viseront aussi à améliorer le niveau de vie dans le tiers monde.

.../ J'arrêterai ici

J'arrêterai ici cette description peut-être un peu sèche de l'Union européenne. Peut-être cela vous donnera-t-il le vertige, mais vous aurez au moins compris qu'il s'agit ici d'une modification profonde, je dirai presque révolutionnaire, de l'Europe telle qu'elle existe actuellement.

A côté de tous ceux qui ont travaillé à cette idée au cours des dernières années, de tous ceux qui y croient, innombrables sont aussi ceux qui contemplant avec un cynisme évident les travaux du Parlement dans ce domaine. En s'engageant sur ce terrain, ont-ils déclaré, le Parlement a perdu le sens des réalités. Il s'agit là de châteaux en Espagne, d'utopies. Tout cela n'est que perte de temps, d'énergie et d'argent.

Je vous donne ici l'assurance que je n'appartiens pas à cette catégorie. Je pense, moi aussi, que la réalisation de l'Union européenne ne pourra pas se faire du jour au lendemain; pourtant, il est clair pour moi comme pour beaucoup d'autres que la Communauté telle qu'elle existe aujourd'hui n'est pas en mesure de réagir convenablement et avec succès au défi de la prochaine génération. Dans cette perspective, il est inéluctable qu'une union européenne se fasse; alors, pourquoi pas l'Union européenne. Il y a 25 ans, les pères des traités actuels n'ont pas non plus été pris au sérieux par tout le monde. Pourtant, grâce à leur courage politique et à leur persévérance, la Communauté a été construite.

L'initiative du Parlement européen démontre que l'intégration politique est en route. Je ne doute pas qu'elle ait de réelles chances de succès malgré les difficultés qu'elle rencontrera à coup sûr.

.../ Tout ce ceci ne nous

Tout ceci ne nous permet pas ~~entretemps~~ d'ignorer qu'à court terme l'Europe est en crise. A Athènes la crise n'a cependant pas été ouverte, elle s'est seulement manifestée en toute clarté à l'opinion publique. En soi cela peut constituer un avantage étant donné qu'une crise peut provoquer une réaction salutaire.

Nous ne pouvons cependant pas nous satisfaire de ramasser les morceaux pour les recoller. Le moins qu'on puisse faire est de tirer les leçons de l'échec. Il faut cependant pouvoir distinguer les causes des conséquences. Athènes n'est pas ^{du} tout l'échec du processus d'intégration européenne, ni même la faillite de la politique agricole commune. Athènes est avant tout la faillite du processus de prise de décision de la Communauté actuelle.

La leçon d'Athènes ne peut être plus claire. Il est grand temps de retrouver un processus décisionnel pleinement communautaire, un processus dans lequel le poids de l'intérêt commun pèse davantage que la somme des intérêts nationaux contradictoires. Il est grand temps que cesse l'approche intergouvernementale systématique des problèmes communautaires. Le Conseil des Ministres n'est pas et ne peut être une conférence diplomatique. Il est dès lors indispensable de retourner au principe du vote à la majorité qualifiée.

.../ Il est grand temps

Il est grand temps que le Conseil Européen se limite à la formulation d'objectifs politiques et ne s'érige plus en instance d'appel de Conseils de Ministres particuliers. Il existe suffisamment d'instances dans le système institutionnel. En créant de nouvelles instances, aucune solution n'est donnée au fonctionnement défectueux des instances existantes.

Il est grand temps également que tout ne soit plus lié à tout. Le système des "package-deals" peut parfois s'avérer utile dans le processus de décision, pour autant qu'il reste empreint d'une ordonnance claire et simple et se limite à lier des problèmes essentiels. Son utilisation systématique engendre la paralysie.

Il est grand temps de retourner à une situation dans laquelle l'initiative de la Commission retrouve la fonction centrale qui lui revient et dans laquelle les tâches d'exécution et de gestion sont laissées à la Commission au lieu d'encombrer le Conseil des Ministres.

Il est grand temps de replacer les intérêts nationaux dans la perspective du développement de l'intérêt commun, raison d'être de la Communauté.

Il est grand temps enfin que soient abordés les vrais problèmes auxquels font face quotidiennement les citoyens de l'Europe. L'Europe est plus qu'une question de trésorerie budgétaire ou de production de surplus agricoles.

A terme notre compétitivité internationale est déterminée par la manière dont nous aurons maintenu ouvert et perfectionné notre marché intérieur, par la manière dont nous aurons réussi à élargir et renforcer notre base industrielle, par notre capacité à nous maintenir en matière d'innovation technologique; toutes choses qui ne sont possible que sous l'égide d'une large approche résolument communautaire et qui doivent en outre trouver place dans une coordination beaucoup plus avancée de la politique économique et monétaire.

Dans la perspective d'une unification plus avancée à long terme, la leçon d'Athènes ne peut être que la suivante : Les mécanismes de prise de décision des Traités existants doit être respectée et utilisée à fond pour permettre au navire communautaire de reprendre immédiatement sa course dans l'attente d'impulsions nouvelles.

L'Europe appartient à ses citoyens. Ils exigent de leurs Institutions qu'elles mettent la Communauté à même d'assurer le redressement économique et de leur préparer un meilleur avenir.

C'est la vie future de notre Communauté qui est en jeu. Ne pas prendre les décisions qui s'imposent équivaut à sombrer dans l'insignifiance, ce que nul ne pourrait admettre. Mais chacun doit savoir et se dire qu'il est temps. Il n'est pas trop tard, mais il est temps. Maintenant.
