

Considérations d'Altiero Spinelli (16 décembre 1974)

Légende: Le Conseil européen naît de l'institutionnalisation des réunions des chefs d'État ou de gouvernement lors du sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974. Altiero Spinelli, membre de la Commission européenne, réagit avec méfiance vis-à-vis de cette involution vers une prééminence des procédures de concertation intergouvernementale au détriment de la méthode communautaire. Spinelli perçoit la volonté des chefs de gouvernement de s'arroger l'établissement de "la conception d'ensemble de l'UE" comme une menace pour le rôle de la Commission en tant que centre d'initiative politique.

Source: Archives historiques des Communautés européennes, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Emanuele Gazzo, EG. Les institutions et les organes communautaires, EG.B.A. Commission, EG.B.A-04. Commission des Communautés européennes: présidences Ortoli, Jenkins et Thorn, EG-95.

Copyright: (c) Archives Historiques de l'Union européenne-Florence

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/considerations_d_altiero_spinelli_16_decembre_1974-fr-de978423-2a55-4930-85ff-706d28ef93f8.html

Date de dernière mise à jour: 23/10/2012

Considérations d'Altiero Spinelli sur les tâches de la Commission après le Sommet des 9 et 10 décembre 1974

Lettre d'Altiero Spinelli, membre de la Commission des Communautés européennes, à ses collègues les commissaires

Bruxelles, le 16 décembre 1974

Chers Collègues,

Je sou mets à votre attention bienveillante l'ensemble des idées que je me propose de défendre en Commission au cours des prochaines réunions que le Président nous a conviés à consacrer à la définition de notre stratégie politique après la récente Conférence des Chefs de gouvernement.

Je ne serais pas complètement loyal envers vous si je vous cachais que je ferai dépendre de la conclusion de ces débats ma décision si rester encore dans la Commission étant convaincu qu'elle assume pleinement la tâche ardue d'animatrice politique de la construction européenne, ou bien en démissionner ayant constaté qu'elle y renonce.

Bien amicalement à vous,

[Signature: Altiero Spinelli]

Considérations d'Altiero Spinelli sur les tâches de la Commission après le Sommet des 9 et 10 décembre 1974

L'Union européenne comme confédération

La Conférence des Chefs de gouvernement des 9 et 10 décembre a déclaré que, grâce aux mesures institutionnelles qu'elle a prises, "le processus de transformation de l'ensemble des relations entre les Etats membres", c'est-à-dire la construction de l'Union européenne, "est commencé" (v. § 13 du Communiqué).

En effet la Conférence des Chefs de gouvernement est devenue, sous le nom de Conseil européen, l'organe politique suprême, chargé "d'arrêter progressivement des positions communes et de mettre en oeuvre une diplomatie concertée dans tous les domaines de la politique internationale qui affectent les intérêts de la Communauté européenne" (§ 4). Le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères s'est vu reconnaître "un rôle d'impulsion et de coordination des activités communautaires" (§ 3). La tâche de gérer le pouvoir de décision dans les problèmes politiques moins importants a été transférée aux Représentants Permanents (§ 7). Les gouvernements décideront eux-mêmes les cas où leurs décisions seront ou non prises à l'unanimité (§ 6). Ils se proposent d'étendre "à de nouveaux domaines" "les réunions de représentants des gouvernements" (§ 9).

Par volonté des Chefs de gouvernement, assistés par leurs conseillers diplomatiques, à l'insu de leurs peuples et de leurs Parlements, l'Union politique débute ainsi comme confédération, comme ligue d'Etats souverains qui s'efforceront de faire avancer leur union par des procédures de concertation intergouvernementale.

Les Chefs de gouvernement n'ont pu ignorer complètement que la logique de l'Union européenne va bien au delà du confédéralisme, mais dans ces cas chaque affirmation est entourée de réserves mentales. Ils n'ont qu'un "intérêt" à faire usage du transfert à la Commission de certaines compétences de gestion et d'exécution (§ 8). L'élection directe du Parlement Européen "devrait" être réalisée dans quatre ans, mais deux Etats n'ont pu accepter pas même ce conditionnel (§ 12). Ils ne manqueront pas de "prendre en considération les vues du P.E. sur la participation de celui-ci à la construction européenne" (§ 12). Ils ont chargé M. Tindemans de leur faire un rapport sur l'Union européenne, et ce faisant ils ont dégradé les rapports des institutions communautaires au niveau d'expertises de deuxième ordre destinées à être complétées par d'autres consultations, semble-t-il, plus valables. En tous cas ces Chefs se sont réservé le droit, après avoir médité sur

le rapport Tindemans, d'octroyer aux Parlements, aux peuples, à tout le monde, leur "conception d'ensemble de l'Union européenne" (§ 13). Ces promesses, si elles sont maintenues, contribueront, certes, à dépasser la phase confédérale, mais elles ne pourront l'être que dans la mesure où entretemps les relations entre Etats membres et la situation de la Communauté dans le monde ne se détériorent pas jusqu'au point de rendre irréalisables ces engagements.

Or c'est l'évidence même que si le dessin confédéral a été adopté par les Chefs de gouvernement, c'est parce qu'ils ont senti très fortement les dangers qui menacent l'Europe dans son ensemble et la nécessité d'affronter en commun certaines affaires très importantes de leurs pays. Mais la réponse confédérale qu'ils ont donnée montre la pauvreté de leur inspiration politique, la mesure où ils sont intellectuellement asservis aux formes mentales de leurs diplomaties.

Vingt-deux ans d'existence des Communautés - qui étaient nées pour dépasser la coopération intergouvernementale - ont montré ad abundantiam que leur paralysie croissante est due à l'incapacité du Conseil - organe typiquement confédéral - de former et consolider une volonté politique européenne. La doctrine juridique et l'histoire politique sont là pour enseigner que les confédérations - à moins qu'elles aient dans leur sein un patron - peuvent bien engendrer quelques décisions ponctuelles de portée limitée, mais que par leur nature même elles sont incapables d'assurer à l'action politique commune la continuité, la cohérence, la vigueur dont elles ont besoin. Et cependant c'est dans un tel système que les Chefs de gouvernement décident de s'installer pour affronter la crise la plus grave qui frappe l'Europe depuis une vingtaine d'années.

Le Conseil européen à l'oeuvre

L'impuissance de la méthode confédérale est apparue au moment même où elle était proclamée.

Le Conseil européen a en effet bien réussi à débloquer la question ponctuelle du Fonds régional, après en avoir par ailleurs encore réduit la taille.

Par contre, après avoir débattu le grand sujet de la lutte contre l'inflation, le chômage et la récession, c'est-à-dire contre la crise économique qui menace l'avenir de l'Europe, et après avoir dressé une liste des politiques nationales que chaque Etat devrait suivre, ils sont arrivés à la découverte mirobolante que ces politiques pour être convergentes devraient s'appuyer "sur des mécanismes permanents et efficaces (!) de consultation (§ 19), et sur des action coordonnées (§ 25), c'est-à-dire exactement sur des méthodes qui ont fait faillite jusqu'à maintenant.

Placés devant la crise de l'énergie, qui par la globalité de ses aspects économiques et diplomatiques était la raison principale de la convocation de ce Sommet, ils se sont bornés à prendre acte des contacts intergouvernementaux, intra et extra-communautaires, passés et futurs, sans être capables ni de près ni de loin d'exprimer aucune position commune, aucune impulsion.

A cette impuissance d'engendrer une véritable volonté d'union, correspond l'impuissance d'engendrer une véritable volonté d'indépendance et de dignité européenne dans les relations internationales. Le Conseil européen a pratiquement accepté comme une chose allant de soi cette consultation préliminaire et postliminaire du gouvernement américain (§ 20, 31, 32), réclamée naguère avec tant d'arrogance par le Secrétaire d'Etat. Il a ainsi tacitement intérimé la situation de dépendance et non de partnership de l'Europe à l'égard des Etats-Unis.

La Commission face à son destin

a) - L'Union Economique et Monétaire

Après cette Conférence la Commission, seul centre politique supranational doté d'une existence continue, ne peut se borner à faire ce qui se peut, dans le cadre confédéral adopté à Paris dans l'espoir de sauver ce qui peut être sauvé de l'ancienne méthode communautaire.

La Commission devrait constater que la Conférence a donné une réponse fautive et stérile au problème de l'unification européenne, et que sur ce chemin l'Europe va vers sa déchéance économique, politique et diplomatique.

Elle devrait s'engager à utiliser tous les moyens à sa disposition pour amener les peuples, les forces politiques et sociales, les gouvernements de la Communauté, à comprendre que l'unité, l'indépendance, la dignité, le progrès dans la liberté et la justice ne peuvent être atteints par l'Europe que si l'on se décide à transférer progressivement la conduite des affaires d'intérêt commun à un véritable gouvernement européen, séparé des gouvernements nationaux, contrôlé par un véritable Parlement outre que par un Conseil de représentants des Etats membres.

A cette fin, sans négliger la bonne conduite des politiques partielles en cours - agricole, sociale, régionale, vers les PVD, etc. - la Commission devrait donner une priorité aux deux thèmes dont le Conseil européen a confirmé qu'ils restent les grands buts à atteindre : l'Union économique et monétaire et l'Union politique.

Les Chefs de gouvernements ayant affirmé que "leur volonté n'a pas fléchi" en matière d'U.E.M., malgré l'insuccès de ce qui avait été entrepris, et que "leur objectif demeure celui qu'ils s'étaient fixé lors de la Conférence de Paris" (§ 14), la Commission devrait décider d'affronter ce sujet avec une approche nouvelle qui tienne compte de l'insuccès de la méthode des étapes successives chacune remplie de contenus détaillés. La nouvelle approche devrait être fondée sur la création successive d'instruments communautaires d'action ayant le but de faire converger les politiques nationales, sans préétablir nécessairement les étapes d'un développement qui est en soi imprévisible.

La lutte contre le chômage, la récession et l'inflation restera en effet à moyen terme une responsabilité propre des Etats membres, qui seront nécessairement amenés à intensifier leurs interventions dans leurs économies nationales. Puisque ce fait implique un danger croissant de rupture de l'intégration communautaire et de l'interdépendance internationale, le rôle propre de la Communauté sera d'exercer par des instruments d'action appropriés une influence réelle sur ces interventions, tout en respectant leur caractère de politiques nationales, pour les rendre compatibles et convergentes. Les instruments principaux à mettre sur pied sembleraient être :

- a) création auprès de la Commission d'un Institut d'orientation et programmation européennes (en reprenant le projet de R. Barre et en l'adaptant aux tâches nouvelles), afin de définir les grands objectifs que la Communauté doit se donner, ainsi que le grade de compatibilité et de convergence qui en dérive pour les politiques et les programmes nationaux;
- b) mise en commun progressive des réserves nationales dans un Fonds de coopération monétaire ayant les caractéristiques d'une véritable banque d'émission; émission d'une monnaie européenne qui serait employée comme moyen de paiement dans certaines opérations à définir;
- c) mise en commun d'une partie des moyens financiers aujourd'hui employés par les Etats pour les politiques industrielles, régionales, sociales, de la R.D., et possibilité d'alimenter ultérieurement ces fonds par les ressources propres de la Communauté, de manière que surtout les grandes interventions structurelles ne puissent se faire sans l'apport d'argent et par conséquence de conditions communautaires;
- d) possibilité de créer des instituts de crédits européens appropriés pour mobiliser des capitaux en faveur de grandes initiatives d'intérêt commun, intracommunautaires ou avec des pays tiers, surtout dans la perspective de promouvoir les formes triangulaires d'investissements des pétrodollars dans les PVD;
- e) transfert de la coopération économique internationale à la compétence communautaire et création d'une Eximbank européenne pour promouvoir les plans de coopération;
- f) élargissement des possibilités de taxation communautaire et d'émission d'emprunts, afin de donner à la Communauté la possibilité de réaliser les actions susindiquées et de donner ainsi à son budget la dignité

d'instrument de politique économique.

L'augmentation du budget de la Communauté devrait être accompagnée de diminutions corrélatives des budgets nationaux, et n'impliquerait par conséquent pas nécessairement une expansion de la dépense publique globale.

La manière dont la Commission a essayé jusqu'à présent de gérer, par ailleurs sans grand succès, certaines politiques et notamment la politique de l'union économique, la politique industrielle et le contrôle des aides, devrait par conséquent être modifiée assez profondément pour l'adapter à cette nouvelle approche. Les services de la Commission qui s'occupent de la politique économique générale (Directions A et B de la D.G. II), de la politique d'investissements industriels (D.G. XVIII), de la politique industrielle (D.G. III) et du contrôle des aides (Direction D de la D.G. IV), devraient être unifiées, rationalisées et simplifiées en vue de devenir un instrument efficace de programmation et de gestion des instruments financiers dont la Communauté disposerait:

La Commission face à son destin

b) L'Union Européenne

La mise en oeuvre des instruments communautaires nécessaires pour faire avancer l'U.E.M. peut et doit être amorcée en partant des structures actuelles de la Communauté, mais seulement à la condition qu'il s'agisse d'une période de transition relativement brève, au cours de laquelle des institutions gouvernementales, législatives et de participation démocratique soient mises en place. Ces institutions s'imposent aussi pour assurer le développement harmonieux des autres politiques (régionale, agricole, énergétique, de R.D.) et surtout pour assurer l'identité, l'indépendance et la dignité européennes dans les relations internationales.

La Commission devrait par conséquent :

- 1 - accélérer la conclusion de son rapport sur l'Union politique expliquant avec réalisme et fermeté les raisons pour lesquelles la méthode communautaire traditionnelle n'est plus suffisante et la nouvelle méthode confédérale est stérile;
- 2 - demander d'être associée, et en tout cas suivre de près l'élaboration du rapport du M. Tindemans, en vue de contribuer à son succès;
- 3 - contester aux neuf Chefs de gouvernement la compétence qu'ils voudraient s'arroger d'établir eux-mêmes "la conception d'ensemble de l'U.E."; demander que le rapport Tindemans soit remis au Parlement européen, comme important document de travail, pour que celui-ci rédige et vote le projet (ou les projets) de lois constitutionnelles de l'U.E., à soumettre aux ratifications nationales. Pour que cette procédure, qui seule ferait participer avec pleine responsabilité toutes les forces politiques d'Europe à la construction européenne, ait le maximum de légitimation démocratique, et compte tenu de l'impossibilité pratique d'avoir des élections européennes en 1975 ou 1976, les Parlements nationaux devraient être invités, au moment de la remise du rapport Tindemans, à rénover leurs représentants au Parlement européen en vue de lui reconnaître un mandat constituant.

Conclusion

La Commission devrait annoncer avec solennité, à la fin de ses débats, au début même du second mandat de son Président, son programme d'action en matière d'U.E.M. et d'U.E. Elle devrait affirmer que chacune des politiques partielles qu'elle sera amenée à prendre, y compris ses propositions éventuelles concernant la renégociation britannique, ainsi que ses relations avec le Conseil, le Parlement et l'opinion publique, seront conçues dans le cadre et dans la perspective de ce programme d'action. En agissant ainsi elle pourra assumer dans le redressement et la relance de la construction européenne ce rôle de guide qui n'est plus tenu aujourd'hui par personne et qui est nécessaire pour maintenir ouvertes les perspectives de dépassement de la

phase confédérale actuelle . Si elle y renonce, elle est condamnée à disparaître définitivement comme centre d'initiative politique et à devenir de plus en plus un humble organe technique au service du Conseil européen et de ses structures intergouvernementales prétentieuses mais impuissantes.

Le moment du choix pour la Commission - et pour ses membres – est venu et ne peut plus être renvoyé.