

"Luxembourg: Le sommet de la relance de l'Europe?" dans Revue du Marché commun (Décembre 1985)

Légende: En décembre 1985, le mensuel Revue du Marché commun analyse les résultats du Conseil européen de Luxembourg et s'interroge sur la possible relance du processus d'intégration européenne.

Source: Revue du Marché commun. dir. de publ. EPSTEIN, Geneviève ; Réd. Chef VIGNES, Daniel. Décembre 1985, n° 292. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques. "Luxembourg: Le sommet de la relance de l'Europe?", auteur:Goybet, Catherine , p. 595-597.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

http://www.cvce.eu/obj/luxembourg_le_sommet_de_la_relance_de_l_europe_dans_revue_du_marche_commun_decembre_1985-fr-ad5d25f0-57c0-4e84-9206-864a2e0f16a0.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

Luxembourg : Le sommet de la relance de l'Europe ?

par Catherine GOYBET

La Conférence intergouvernementale, lancée à Milan en juin, s'est terminée le 3 décembre à Luxembourg par un accord entre les Chefs d'Etat et de gouvernement sur la révision du Traité de Rome et la rédaction d'un nouveau traité consacrant la coopération politique. Les Ministres des Affaires étrangères ont été chargés de régler les 16 et 17 décembre les questions restées pendantes, en particulier l'institutionnalisation du Conseil européen et la nomination d'un secrétaire général chapeautant l'intégration économique et la concertation politique. Une solution prônée par la France et l'Allemagne que ni la Commission européenne, ni la majorité des Etats ne semblent vouloir soutenir.

« Modeste » pour Margaret Thatcher, « insuffisant » pour Bettino Craxi, « de progrès » pour François Mitterrand qui, avec Helmut Kohl, a joué un rôle d'arbitre entre maximalistes (Italie et Benelux) et minimalistes (Royaume-Uni, Grèce et Danemark), le compromis du 3 décembre porte pour l'essentiel sur la réalisation effective du marché commun d'ici 1992 et l'amélioration du processus de décision au sein de la CEE.

En dépit des commentaires inhabituellement discrets qu'il a suscités, cet accord est sans conteste fondamental. En premier lieu parce que la France et l'Allemagne, entraînant à leur suite la Grande-Bretagne qui ne voulait pas paraître mauvaise européenne, se sont clairement prononcées pour la poursuite de l'aventure européenne dans l'esprit des initiateurs du Traité de Rome : la marche vers l'union politique via l'intégration économique dans la cohésion. La tentation d'une Europe à deux vitesses a donc été repoussée. François Mitterrand tout au long des négociations a cherché à n'isoler personne et Helmut Kohl a tranché pour l'Europe contre le clan du tout puissant gouverneur de la Banque fédérale quand la normalisation de la coopération monétaire est apparue comme un facteur décisif pour le succès du Sommet.

En second lieu, parce que les échéances électorales arrivant — mars 86 en France, 1987 en Allemagne et au Royaume-Uni — un échec à Luxembourg aurait sans doute signifié la fin de toute réforme d'envergure. C'est d'ailleurs pour cette raison que les réserves italiennes et danoises qui subsistaient le 3 décembre — le Danemark voulant en référer au Folketing et l'Italie subordonnant son adhésion à l'approbation du Parlement européen — devraient être levées. Pour cette raison aussi que Jacques Delors, le Président de la Commission européenne qui a pleinement joué son rôle d'initiative, bien qu'à demi satisfait du résultat de la Conférence, n'a pas envisagé de provoquer la rupture à Luxembourg, de même qu'il n'encourage pas le Parlement européen à se montrer jusqu'aboutiste.

En réalité, c'est à la pratique qu'on jugera la valeur du compromis du 3 décembre 1985. Loin du Traité d'Union européenne voté par le Parlement européen en mars 1984, loin du rapport du Comité Dooge de décembre 1984, loin même des propositions de la Commission, il constitue cependant une série d'engagements qui, s'ils sont tenus, peuvent changer les conditions de vie en Europe, à commencer par celles des entreprises, des banques et autres services.

Première promesse : un espace sans frontière d'ici 1992

Il y a près de trente ans, les six pays fondateurs de la CEE se donnaient comme objectif la réalisation d'un marché sans frontière intérieure. Si les droits de douane ont été supprimés le 1^{er} juillet 1968 avec 18 mois d'avance sur le calendrier prévu, les autres entraves à la libre circulation des marchandises (normes techniques, accès aux marchés publics réservé aux seules entreprises nationales, taux de TVA différents), des services, des capitaux et des personnes ont en revanche été maintenues, quand elles n'ont pas été renforcées par des Etats soucieux de protéger leurs entreprises en période de crise.

Mauvais service puisque celles-ci n'ont pu, de ce fait, réaliser les économies d'échelles qui leur auraient permis de se placer avantageusement par rapport à leurs concurrentes américaines et japonaises. Mauvais calcul aussi car le contrôle aux frontières coûte 12 milliards d'Ecus par an (40% environ du budget de la CEE), l'absence de concurrence pour les marchés publics représente une perte sèche de 40 milliards d'Ecus,

soit environ 8 % du coût des contrats d'équipements passés chaque année pour le compte des Etats.

L'Allemagne qui réalise 60 % de son commerce à l'intérieur de la CEE à douze et le Royaume-Uni, les plus fervents partisans de la libre concurrence, ont fini par gagner la France à leur cause. Et les Dix se sont engagés le 3 décembre à achever l'unification du marché intérieur d'ici 1992 et ont décidé pour y parvenir de voter à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité dans une série de nouveaux cas, en particulier pour opérer le rapprochement des législations nationales (article 100). Belle promesse, mais assortie de toute une série de garde-fous : 1) l'engagement est politique et ne donne pas le droit à des particuliers de saisir une instance juridique s'il n'est pas respecté ; 2) la fiscalité indirecte - à la demande de tous les pays — la circulation des personnes et le droit des employés restent du domaine de l'unanimité ; 3) le Danemark et l'Allemagne conserveront leurs normes quand elles sont supérieures à la moyenne communautaire en matière de protection des consommateurs et de l'environnement, tandis que la Grande-Bretagne et l'Irlande continueront à appliquer leur réglementation phytosanitaire destinée à protéger leurs animaux domestiques de la contamination venue du continent. Trois heures de pourparlers entre Chefs d'Etat ont été nécessaires pour régler cette dernière affaire ! L'enjeu en effet était d'éviter que ces Etats n'utilisent des normes de pointe pour faire du protectionnisme déguisé. En fin de compte, la Commission vérifiera que tel n'est pas le cas et pourra, sinon, saisir la Cour de Justice.

Le grand marché d'ici 1992, ce sera une « bataille terrible » a annoncé Jacques Delors. 300 directives devront être adoptées. Le Président de la Commission réclamait le vote à la majorité pour toutes, il ne l'a obtenu que pour la moitié environ. Son espoir est que, au coup par coup, lorsque les disparités entre les taux de TVA constitueront le dernier obstacle à abattre pour la libéralisation d'un secteur, les Douze s'en saisissent sur le champ et règlent le problème.

La construction européenne est un puzzle. Toutes les pièces se tiennent entre elles. Ainsi la réalisation du marché commun est indissociable d'une politique de solidarité vis-à-vis des pays les plus vulnérables de la CEE qui souffriront obligatoirement d'une concurrence accrue. De même que la libéralisation du marché des capitaux ne peut se faire sans progrès de la coopération monétaire.

Dans ce dernier domaine, « l'accord intervenu ou rien, c'est pareil » a commenté sèchement le Secrétaire allemand aux Finances, Hans Tietmayer : rien ne change, les prérogatives des Banques centrales sont scrupuleusement respectées, la Commission n'obtient aucun nouveau pouvoir, toute modification institutionnelle sera décidée à l'unanimité et ratifiée par les Parlements nationaux. Certes, toutes les garanties sont prises pour éviter un dérapage, mais la reconnaissance du SME et de l'Ecu comme acquis communautaire dans un nouveau chapitre dédiée à la coopération monétaire, le rappel dans le préambule du Traité révisé de l'Union économique et monétaire en tant qu'objectif n'est pas purement symbolique. En dehors des décisions de type institutionnel, telles que la transformation du FECOM (Fonds européen de coopération monétaire) en Fonds européen monétaire, de nombreuses améliorations peuvent être apportées au mécanisme de changes au sein du SME, sans nécessiter une intervention des Parlements nationaux. Jacques Delors se défend d'avoir un plan car il connaît trop bien la réticence de la Bundesbank à tout renforcement du SME qui porterait ombrage au rôle leader du mark. Mais il faut s'attendre à ce que la France et la Belgique relancent par exemple le grand débat sur l'utilisation intra-marginale de l'Ecu, c'est-à-dire la possibilité pour un pays de racheter des Ecus en devises pour défendre la valeur de sa monnaie avant que celle-ci ne s'écarte de 2,15 % du taux pivot. D'une manière générale, la légitimation du SME et de l'Ecu favorisera l'usage officiel mais aussi privé de l'Ecu, les émissions d'obligations et les transactions interbancaires.

Quant à la solidarité financière des pays riches de la CEE avec ceux qui le sont moins, le bilan est aussi mitigé. Les pays du « Sud » de la CEE, parmi lesquels paradoxalement figure l'Irlande, disposent désormais d'une base juridique pour faire valoir leur droit à la solidarité financière des pays riches du « Nord » en échange de l'ouverture de leurs marchés puisque le Traité révisé reconnaît que la mise en œuvre du marché intérieur doit s'accompagner d'une politique visant à réduire les écarts de développement entre régions de la CEE. Cette solidarité cependant est d'ores et déjà limitée « aux possibilités budgétaires ». Quant à la révision des trois fonds — agricole, social et régional — elle doit se faire dans la ligne suivie pour les programmes intégrés méditerranéens. C'est tout le contraire du laxisme. La Commission va revendiquer plus de pouvoir

pour mieux sélectionner, coordonner et mener la politique régionale afin, en un mot, de faire mieux avec moins d'argent.

Autour du triptyque marché intérieur, coopération monétaire, et cohésion, les Dix ont tracé des perspectives pour le développement de la recherche, l'environnement et les affaires sociales. L'important pour l'avenir de la CEE dans tous ces domaines est la manière de décider. Comme pour le marché intérieur, les Dix ont résolu d'étendre la pratique du vote à la majorité qualifiée. Ainsi, la réforme du FEDER et des autres fonds se fera à l'unanimité, mais les décisions d'application seront prises à la majorité. Même schéma en ce qui concerne la recherche et la technologie. Un programme cadre pluriannuel définissant les grandes lignes et les enveloppes des actions envisagées seront arrêtées à l'unanimité, les programmes eux-mêmes, dans le cadre de ces actions, définis à la majorité. Cette extension du vote à la majorité est le pas essentiel franchi à Luxembourg.

Deuxième promesse : un meilleur fonctionnement

Que s'est-il en effet passé depuis 1966, date du fameux compromis de Luxembourg qui a abouti à la reconnaissance de facto du droit de veto à tout pays estimant son « intérêt vital » menacé par une décision du Conseil ? Ce dernier a pris l'habitude de rechercher l'unanimité à tous prix, y compris sur les sujets qui, en principe en vertu du Traité, auraient dû faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée. Cette quête constante du consensus a eu pour effet de paralyser peu à peu la CEE. Combien de décisions mineures ont été retardées au détriment d'une bonne gestion des politiques communes et du lancement de nouvelles initiatives.

La décision solennelle des Chefs d'Etat et de gouvernement d'étendre le vote à la majorité qualifiée implique qu'ils rompent avec la pratique ancienne, c'est-à-dire qu'ils passent au vote au lieu de le différer et qu'ils votent à la majorité chaque fois que le Traité le prévoit. Dans cet esprit, le Conseil doit revoir son règlement de façon à ce que la Commission ou trois Etats puissent réclamer le scrutin lorsqu'ils estiment que la discussion a assez duré.

La révision des pouvoirs du Parlement européen s'inscrit à la fois dans ce souci d'efficacité et dans la recherche d'un meilleur équilibre entre les institutions. Puisque le Parlement est élu au suffrage universel, il était anormal et dangereux qu'il n'ait de pouvoirs que budgétaires, pouvoirs que par frustration il exerce parfois avec excès.

Le compromis du 3 décembre consiste à lui donner un véritable pouvoir d'amendements dans une série de domaines dits « de coopération », qui comprend entre autre le fameux article 100. Dans la navette Conseil Parlement, une deuxième lecture est instaurée. Le Conseil à ce stade doit se prononcer sur un texte de la Commission qui prend en compte les amendements du Parlement et qu'il ne peut modifier ou rejeter qu'à l'unanimité. Il a trois mois pour statuer et la Commission peut à tout moment réviser sa proposition.

La principale objection que le Parlement faisait à cette procédure est qu'elle n'oblige pas le Conseil à décider s'il ne se dégage en son sein ni une majorité pour, ni une majorité contre. Voilà pourquoi M. Delors a proposé en dernière minute que le texte en souffrance soit réputé adopté s'il n'est pas rejeté à la majorité simple. Amendement repoussé car il n'y avait guère que l'Italie et la Belgique qui voulaient aller plus loin que le compromis de la Présidence. Néanmoins l'Assemblée de Strasbourg sera en mesure d'enrichir les propositions de la Commission et si le rôle d'arbitrage de cette dernière est accru, celui du Parlement l'est aussi puisque l'Assemblée conserve ses moyens de pression sur Bruxelles, en particulier le droit de « démissionner » la Commission.

En définitive, à Luxembourg, les Dix ont en quelque sorte sauvé la CEE du naufrage, dans la mesure où la pratique de l'unanimité par 12 pays aux intérêts aussi différents que l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne, aurait fatalement conduit à l'asphyxie. Ceci n'empêche pas que la réalisation du grand marché, objectif central des 6 années à venir, va poser des problèmes peut-être insolubles, en particulier pour la France. On constate en effet que depuis 1980, le déficit commercial de la France avec ses partenaires européens a été multiplié par cinq. La politique de relance par la demande en 1981 et 1982 n'explique pas

tout, ni l'accroissement des achats de pétrole au Royaume-Uni. La France est depuis deux ans en déficit vis-à-vis de l'Italie. Elle ne marque des points que dans ses échanges avec les pays tiers. Alors on peut se demander si le grand marché sera vraiment une aubaine pour l'économie française.