

Émile Noël, La Communauté européenne: quel avenir?

Légende: Le 20 novembre 1984, Émile Noël, secrétaire général de la Commission des Communautés européennes, donne à l'Institut royal des relations internationales (IRRI) de Bruxelles une conférence au cours de laquelle il insiste, malgré les difficultés économiques et politiques, sur la nécessité de donner une nouvelle impulsion au processus de construction européenne.

Source: Studia Diplomatica. 1984, n° 6; Vol. 37. Bruxelles: Institut Royal des Relations Internationales.

Copyright: Institut Royal des Relations Internationales

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/emile_noel_la_communaute_europeenne_quel_avenir-fr-10af7d49-2610-4c9e-a427-8461dccd668a.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

La Communauté européenne : quel avenir?

E. NOËL

Secrétaire général de la Commission des Communautés européennes

Je vous remercie, Monsieur le Président, de vos paroles amicales. Je vous remercie aussi d'avoir bien voulu présider cette conférence. C'est un grand honneur pour moi de parler sous l'autorité d'un des signataires des traités de Rome, d'une personnalité qui, comme haut fonctionnaire, comme homme politique, comme homme d'Etat, a dédié si largement son activité à la construction de l'Europe.

A la veille du Conseil européen de Fontainebleau, le Premier Ministre de Grande-Bretagne avait fait remettre à ses collègues un document intitulé : «L'Europe: l'avenir». Avoir des convictions fortes et exprimer des certitudes tranquilles est à la fois l'obligation et le privilège des Chefs de Gouvernement. Le simple citoyen, fut-il fonctionnaire, n'a pas les mêmes obligations et peut bénéficier du privilège du doute. C'est pourquoi cet exposé est plus modestement intitulé: «La Communauté: quel avenir»?

Que le doute existe aujourd'hui sur l'avenir et sur le devenir des Communautés, ce n'est pas un auditoire aussi averti qui le démentira. La Communauté est en crise depuis au moins cinq ans et, malgré les réunions au Sommet, cette crise n'est pas complètement réglée. Les négociations d'élargissement sont le révélateur — ou un révélateur de plus — de la difficulté qu'a la Communauté à s'entendre avec elle-même. Enfin, une nouvelle dérive institutionnelle renforce davantage encore l'élément intergouvernemental dans le fonctionnement de la Communauté.

Je voudrais d'abord faire le point de la situation et de son évolution probable à court terme. J'essaierai ensuite d'identifier les moyens qui permettraient un redressement ou même une inversion des tendances présentes. Sans un tel changement dans les mois à venir, ce sont les perspectives de progrès à plus long terme qui seraient compromises.

Depuis 1979, la Communauté souffre de son budget. En fait, la difficulté avait été identifiée dès le début des négociations d'adhésion avec la Grande-Bretagne, c'est-à-dire à l'automne de 1970. A ce moment, la Communauté avait préféré renvoyer le problème. Une période de transition de sept ans était prévue qui suffirait à rétablir l'équilibre, du moins l'espérait-on. A cela s'ajoutait la fameuse assurance que toute «situation inacceptable» serait corrigée.

Les sept années se sont écoulées et il serait futile de rappeler les péripéties qui les ont marquées. En 1979, les déséquilibres étaient encore plus graves qu'au moment de l'entrée de la Grande-Bretagne. A peine devenue Premier Ministre, Mrs Thatcher présentait ses revendications à ses partenaires avec la clarté et la fermeté qu'on lui connaît. C'était en juin 1979. Pendant cinq ans, nous devons connaître la confrontation épuisante d'une revendication, juste dans le fond mais défendue avec un acharnement disproportionné, avec les hésitations ou les attermolements de partenaires divisés. Un accord a été signé à Fontainebleau en juin 1984. Il a laissé la Communauté exsangue, déconsidérée aux yeux de ses propres citoyens, — l'élection européenne de ce même mois de juin l'avait souligné cruellement —, et affaiblie vis-à-vis du reste du monde. En outre, le risque subsistait qu'une crise entre Institutions vienne prolonger la crise entre les Etats membres.

Le débat budgétaire avait cependant eu le mérite de contraindre la Communauté à remettre de l'ordre dans ses propres affaires. Cela a conduit à revoir le fonctionnement des grands fonds communautaires et surtout de la politique agricole commune. Le débat budgétaire n'avait pas non plus empêché la Communauté de prendre conscience des nouveaux défis des années 80 et de ses insuffisances pour y faire face: nécessité de passer d'une union douanière à un vrai marché intérieur, retard dans la réponse à la révolution technologique. Cependant les réformes ont été viciées par la coloration trop financière qu'il a fallu leur donner, tandis que les initiatives nouvelles et les efforts pour régler les vrais problèmes étaient constamment bridés par le rappel des contraintes budgétaires.

C'est aussi à ces cinq années de discussions stériles qu'il faut attribuer le retard intervenu dans l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, sept ans après l'ouverture des négociations. En ce qui concerne l'Espagne, celles-ci n'ont pas encore commencé sur certains des dossiers les plus délicats, faute d'un accord des Dix sur la position commune à présenter au pays candidat.

J'en viens à la dérive institutionnelle que connaît la Communauté par rapport à ce qui était l'esprit et même la lettre des Traités de Rome. Cette évolution ne date pas d'hier. Elle a commencé avec le soi-disant compromis de Luxembourg. Les récentes années ont malheureusement montré une sensible aggravation.

— Par une surprenante interprétation, le constat de désaccord intervenu en janvier 1966 à Luxembourg a conduit à la recherche systématique de l'unanimité sur n'importe quel dossier, alors même que cinq des Etats membres sur les six que comprenait alors la Communauté avaient fermement déclaré qu'en cas de désaccord prolongé il faudrait passer au vote chaque fois que le Traité le prévoyait. Ce comportement, consolidé depuis le premier élargissement, a abouti à ce que la recherche de l'unanimité domine non seulement les travaux du Conseil, mais ceux des organismes de préparation, Comité de Représentants Permanents et groupes d'experts. Même si depuis deux ans le Conseil a commencé de voter, son fonctionnement n'en reste pas moins alourdi par la durée sans limite de travaux préparatoires constamment conduits vers cette recherche de l'unanimité.

— Le Conseil européen a été intimement mêlé à la gestion de la crise budgétaire, de la session de Strasbourg où elle a été ouverte en juin 1979, à celle de Fontainebleau en juin 1984. A la fin, le Conseil n'a même plus été associé à la préparation des réunions des Chefs de Gouvernement, tant il était considéré comme acquis que seuls ceux-ci pourraient régler un si délicat problème... Depuis sa réunion de Stuttgart (juin 1983), le Conseil européen n'est plus, en fait, l'organe d'impulsion politique qu'il avait l'ambition d'être. Il s'est substitué au Conseil, stérilisant en même temps les possibilités d'action de celui-ci. A Fontainebleau aussi, malgré la volonté du Président en exercice du Conseil européen, c'est seulement une part infime de la réunion qui a été consacrée aux dossiers de l'avenir, celui de la relance institutionnelle de la Communauté, celui de sa relance dans l'estime de ses citoyens.

— Comment ne pas constater que le système communautaire dégénère peu à peu en une négociation intergouvernementale? La prévalence de l'unanimité comme l'intervention croissante du Conseil européen y ont largement contribué. Le Conseil européen, quand il traite des problèmes communautaires, garde son style propre — cela ne surprendra personne — plutôt que de «se réunir en Conseil de la Communauté», comme l'avait prévu la décision de 1973 qui l'a institué.

De plus, à Stuttgart, les Chefs de Gouvernement, malgré les réserves de la Commission, ont décidé de s'écarter des strictes procédures communautaires dans la négociation globale qu'ils voulaient engager et ont mis en place ce qui a été appelé le «Conseil spécial», lequel pouvait délibérer non seulement sur les propositions de la Commission, mais sur toute proposition venant des Etats membres. Cela a été ensuite le recours systématique aux contacts bilatéraux entre la Présidence du Conseil et chacun des Gouvernements membres, contacts privilégiés au détriment de la discussion multilatérale dans les Institutions. Je ne nie pas la qualité de l'engagement personnel, au titre de la Présidence, des Ministres comme des Chefs d'Etat ou de Gouvernement et leur contribution à l'accord qui a sorti la Communauté de l'ornière. Toutefois, des habitudes ont été prises — de mauvaises habitudes à mon avis — et la pratique tend à se perpétuer : multiplication des «compromis de la Présidence» sur n'importe quel sujet, qui supplantent les propositions de la Commission, recours excessif aux contacts bilatéraux, exaltation nationale de la «Présidence de la Communauté», nouvelle institution non prévue par les textes. Une correction est nécessaire. Elle est encore possible, mais le temps qui passe joue contre les Institutions.

La Communauté est donc au creux de la vague. Cela justifie les plus graves préoccupations, cela donne en même temps la chance d'une reprise en main si les Institutions comme les Gouvernements, conscients de la gravité du moment, montrent la volonté et la persévérance qui permettront de remonter sur la crête.

— Un premier facteur positif réside dans le défi de l'élargissement. Sans doute sa difficulté avait-elle été sous-estimée. Aujourd'hui les Gouvernements et les Chefs d'Etat ou de Gouvernement eux-mêmes sont au

ped du mur. Leur crédibilité politique est en jeu. Ils doivent et ils peuvent dépasser les contradictions qui bloquent les décisions communautaires, de manière à ce que la phase finale des négociations d'adhésion soit enfin engagée et qu'elle soit menée au rythme soutenu de 1971, lors du premier élargissement.

Le déblocage de la négociation d'adhésion permettra de clore pour quelques années — trop peu d'années sans doute — le dossier budgétaire, par l'adoption finale des textes instaurant de nouvelles ressources propres et un système automatique de correction du déséquilibre budgétaire de la Grande-Bretagne. Encore faut-il que le Conseil ne remplace pas une crise budgétaire par une crise institutionnelle, en refusant le dialogue avec le Parlement européen sur ce qu'il est convenu d'appeler la «discipline budgétaire». Un dialogue — serré, difficile, mais constructif — peut s'ouvrir entre Parlement et Conseil, avec le concours de la Commission, en vue de la mise en œuvre ordonnée d'une rigueur financière dont les deux branches de l'Autorité budgétaire — Parlement et Conseil — reconnaissent l'une et l'autre la nécessité dans la conjoncture présente. Cependant subsiste la tentation d'une décision unilatérale du Conseil qui, quelles qu'en soient les justifications juridiques, apparaîtra aux yeux du Parlement comme l'expression d'une volonté délibérée de nier ses pouvoirs budgétaires ou de l'empêcher de les exercer pleinement. Gardons confiance dans la sagesse des hommes et des institutions.

— Un deuxième facteur positif réside dans le large consensus qui s'est dégagé sur les objectifs prioritaires de l'action européenne pendant les prochaines années, tels que la Commission européenne les a présentés dans ses propositions successives tout au long de son présent mandat. Je les rappellerai brièvement. D'abord, le renforcement du système monétaire européen. Il permettrait de donner à l'Europe son identité monétaire et de rendre ainsi envisageable une remise en ordre du système monétaire international. Il permettrait aussi d'accentuer la convergence des politiques économiques de nos Etats et de mieux assurer le respect de disciplines communes. Malgré ses limites présentes, le système monétaire européen a déjà prouvé son efficacité comme instrument pour atteindre la convergence économique.

Puis, dépasser l'union douanière et faire de l'ensemble de la Communauté un véritable marché intérieur. Hommes politiques comme Gouvernements en reconnaissent aujourd'hui la nécessité. Cette reconnaissance ne doit pas être seulement l'hommage que le vice rend à la vertu. Elle doit conduire à des décisions pratiques, suivant un plan d'ensemble et un calendrier précis, comme ceux dont la Commission a déjà saisi le Conseil.

Ensuite, reconstituer la puissance industrielle de l'Europe à un niveau plus élevé de développement technologique. Le marché intérieur européen sera la base de cette rénovation, et la voie en a été ouverte malgré les inhibitions budgétaires. Il s'agit de dépasser l'étape du prototype : encourager dans les secteurs de pointe la coopération de l'industrie et des pouvoirs publics nationaux et européens sur le modèle du programme ESPRIT, mettre en œuvre les programmes communs de recherche et de développement qui multiplieront l'efficacité des chercheurs et des laboratoires de l'Europe. Le jour où la Communauté aura définitivement tourné la page budgétaire, quel magnifique champ d'action s'ouvrira devant elle!

Enfin, débarrassée de ses frontières intérieures et engagée sur la voie du progrès technologique, la Communauté pourra aborder une contribution significative à la reprise économique et à la lutte contre le chômage et pour un meilleur emploi. Empêtrée dans ses contradictions, elle a été dramatiquement absente jusqu'ici de ce qui est la préoccupation première de ses citoyens. Il n'est pas trop tard pour qu'elle fasse la preuve de l'apport qu'elle peut fournir en donnant une nouvelle illustration du vieux proverbe, que «l'union fait la force». Faut-il ajouter qu'une Communauté plus dynamique et plus prospère sera mieux à même de mener une politique active tant vis-à-vis de ses grands partenaires industriels que pour le développement du tiers monde ?

La Communauté, telle qu'elle existe aujourd'hui, est-elle capable de se redresser et de mener à bien un tel programme ? Elle n'a pas le choix. Elle ne peut pas attendre que soient achevées les procédures et les négociations qu'impliquent les transformations institutionnelles du Traité d'union européenne voté par le Parlement européen ou celles qui sont à l'étude dans le Comité DOOGE, créé à Fontainebleau. En attendant qu'elles aboutissent, il faut parer au plus pressé, c'est-à-dire redonner vie à la Communauté, relancer son fonctionnement, remettre en marche ses rouages, sans quoi il risque d'être trop tard.

Le devoir des Institutions, le devoir des Gouvernements dans le Conseil et particulièrement de ceux d'entre eux qui paraissent aujourd'hui convaincus de la nécessité d'une rénovation institutionnelle, c'est d'entreprendre dès aujourd'hui les démarches, c'est d'adopter les comportements qui correspondent à un nouveau style de l'action communautaire, c'est de corriger sans plus tarder les déviations qui conduisent le système européen à la paralysie.

— Il importe avant tout de rendre au Conseil la capacité d'arrêter la législation communautaire dans les domaines où des politiques communes existent et sont à développer, c'est-à-dire ceux où le Conseil peut généralement statuer à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Qu'il n'hésite plus à le faire ! La Commission doit l'exiger et tous les Etats qui acceptent aujourd'hui la nécessité de la règle majoritaire (sous réserve des quelques cas limités où un intérêt essentiel est véritablement en cause) doivent agir en conséquence et accepter à tous les niveaux des organes du Conseil que les travaux soient menés de manière à dégager la possibilité d'une décision majoritaire. Des expériences répétées montrent que, lorsqu'une telle perspective existe, il devient plus facile d'aboutir aux consensus les plus larges ! Est-il excessif d'espérer que la nouvelle Commission, prenant le relais des actions courageuses déjà entreprises par la Commission THORN, pourra, provoquer ce changement de méthode et de style avec ceux qui auront à présider le Conseil dans les mois à venir, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas ?

— Le Conseil doit pouvoir décider sans être inhibé par un organe d'appel. Un changement simple permettrait de «déconnecter» en quelque sorte le Conseil européen du travail quotidien des Institutions, réduire de trois à deux par an le nombre de ses réunions, en sorte qu'il ne tienne plus qu'une réunion par semestre, sauf circonstance exceptionnelle. Ainsi dégagé des contingences, le Conseil européen pourrait jouer pleinement son rôle de réflexion et d'impulsion politique, tandis que les Ministres seraient protégés de la tentation de s'en remettre à l'arbitrage des Chefs de Gouvernement. C'est du fait des Ministres que le Conseil européen est devenu une instance d'appel et non par une volonté délibérée des Chefs de Gouvernement. Ecarter la tentation, n'est-ce pas le meilleur moyen d'éviter qu'il y soit cédé ?

— Dans un Conseil qui aura retrouvé sa vocation de décider, dans un Conseil qui en votant sera redevenu capable de décider, la Commission retrouvera son rôle institutionnel. Elle peut et doit coopérer avec la Présidence du Conseil dont nul ne sous-estime la responsabilité pour une bonne conduite des délibérations. Elle doit en même temps affirmer sa détermination de faire respecter ce qui est à la fois son droit et l'originalité du système communautaire, c'est-à-dire que la décision ne résulte pas d'un compromis du hasard, mais bien de la proposition indépendante d'une Institution européenne. C'est simplement un retour aux sources. Il n'est pas au-dessus des moyens d'une Commission qui, forte de la confiance du Parlement européen, l'exigerait avec volonté et avec dynamisme, et recevrait, il faut l'espérer, l'appui des Etats membres.

Reste le développement des politiques nouvelles, décisions pour lesquelles les Traités stipulent le plus souvent l'unanimité. La Commission avait proposé qu'en complément des aménagements institutionnels «automatiques» qu'entraînera l'entrée de l'Espagne et du Portugal, les Accords d'adhésion prévoient un assouplissement de certaines de ces clauses, assouplissement indispensable à ses yeux pour le bon fonctionnement d'une Communauté élargie à douze Membres. La Commission avait visé, en particulier, le fameux article 235 — matières non prévues expressément par le Traité —, l'article 100 — harmonisation des législations — et quelques autres. Ces propositions ont été écartées par les Gouvernements, en sorte qu'il faut considérer aujourd'hui les moyens de surmonter l'obstacle de l'unanimité dans une Communauté de douze Membres, qui sera largement hétérogène du point de vue des structures économiques, des habitudes sociales, comme des traditions juridiques. La solution la plus commode semble être d'accepter une certaine différenciation ou une modulation des règles à introduire : clause d'exception ou de dérogation, de plus ou moins longue durée, voire même applicable aussi longtemps que persiste la situation qui l'a justifiée. A l'exemple de M. Jourdain, la Communauté fait déjà de la différenciation sans le savoir, et pour des matières fort importantes. L'exemple le plus frappant — et le moins souvent cité — est le «dégrèvement» spécial dont la Grande-Bretagne va bénéficier sur sa contribution au budget communautaire, suite au Conseil européen de Fontainebleau.

Une telle flexibilité doit être décidée cas par cas, en fonction des différences objectives dans la situation de certains Etats membres. Elle doit chaque fois recevoir l'approbation des Institutions qui fixeront en même temps les procédures appelées à organiser le retour à l'unité, par exemple, une limitation dans le temps ou à un réexamen périodique de la situation qui a justifié l'exception. La différenciation n'est donc pas une politique délibérée, mais une réponse pragmatique, en vue d'adapter l'action communautaire aux réalités.

Une autre forme de souplesse est aussi envisageable, qui a été explorée en matière de coopération industrielle et de recherche : la participation de la Communauté en tant que telle à des actions ou à des programmes entrepris par quelques-uns de ses Membres (dans certains cas avec la participation de pays tiers). La présence de la Communauté (représentée par la Commission) assure un lien avec l'ensemble communautaire, permet une association des Etats membres non participants et sauvegarde leurs chances d'adhérer pleinement à l'action entreprise, lorsque les circonstances ou les données économiques le permettront. Ce sont là deux exemples de démarches possibles. Sans doute d'autres formules sont elles imaginables en fonction des besoins.

Retour à la correcte application du Traité, développement de la flexibilité du système, telles sont les mesures immédiates qui permettraient de relancer la machine communautaire dès que le contentieux qui l'a paralysée tant d'années sera définitivement réglé. On peut leur reprocher d'être trop modestes et de rester dans le court terme. Nous sommes dans le domaine de la médecine d'urgence à laquelle il faut parfois recourir, avant d'entreprendre une thérapeutique plus sophistiquée. La reprise en main de la Communauté par ses Institutions n'interdit pas d'envisager la transformation de celles-ci suivant les lignes du projet d'Union européenne du Parlement européen ou suivant les recommandations que voudra formuler le Comité DOOGE. Bien au contraire, elle rend possible cette action à long terme, et permet de la justifier plus efficacement auprès des opinions publiques les plus réticentes. Une Communauté qui aura repris sa marche en avant peut demander qu'on lui fasse confiance ou qu'on fasse confiance à ses Institutions. Une Communauté paralysée ne suscite qu'indifférence ou méfiance.

Je reviens à la question du début: la Communauté, quel avenir? Oui, le besoin d'Europe, de davantage d'Europe existe toujours, mais il ne faut pas manquer une nouvelle fois l'occasion. Oui, saisissons l'occasion par les cheveux, profitons du choc psychologique que provoqueront la fin du contentieux communautaire, l'arrivée des nouveaux membres, le renouvellement des Institutions afin de donner à la conduite des affaires communautaires un nouveau style, une nouvelle efficacité, une plus grande flexibilité et nous pourrons alors poursuivre d'autres desseins à la hauteur des ambitions de l'Europe.

* Conférence donnée à l'Institut Royal des Relations Internationales le 20 novembre 1984 sous la présidence de M. le Comte Snoy et d'Oppuers. Cette conférence est une contribution personnelle qui n'engage en rien la Commission des Communautés européennes.