



HAL
open science

Jacques Delors et l'Europe: vers la politisation des enjeux économiques (1985-1995)?

Éric Bussière

► **To cite this version:**

Éric Bussière. Jacques Delors et l'Europe: vers la politisation des enjeux économiques (1985-1995)?. Studi Storici. Rivista trimestrale dell'Istituto Gramsci, 2021, pp.159-187. hal-03262269

HAL Id: hal-03262269

<https://hal.sorbonne-universite.fr/hal-03262269>

Submitted on 16 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Jacques Delors et l'Europe : vers la politisation des enjeux économiques (1985-1995) ?

Le projet européen de réunir en un même ensemble un certain nombre d'Etats en vue d'une action en commun dans une série de champs est fondamentalement de nature politique. Il nécessite non seulement une volonté mais aussi la définition d'un cadre institutionnel rendant possible cette action en commun. La spécificité des institutions européennes et en particulier celle de la Commission réside dans son rapport au politique: beaucoup moins soumise aux aléas auxquels sont soumis les gouvernements elle est beaucoup plus à même de définir des lignes d'action à moyen/long terme et de construire avec eux les consensus nécessaires à leur mise en oeuvre. Depuis les années 1960, années fondatrices quant au rôles respectifs des acteurs institutionnels, les réalités ont complexifié leur rôle et en particulier celui de la Commission. Le développement de politiques communes plus nombreuses et interdépendantes renforce la nature politique de son rôle du fait de ses responsabilités quant à l'élaboration de chacune d'entre elles et surtout des interdépendances reliant ces politiques et rendant nécessaire l'élaboration d'une vision d'ensemble. Dès lors la politisation s'insère moins dans une prise de décision qui relèverait du rôle extérieur des Etats mais au coeur de la conception même des actions à mener. Les années 1980-1990 marquent de ce point de vue une inflexion majeure. Si l'action économique reste au coeur des politiques communautaires, elle se complexifie, se trouve plus que par le passé associée à des actions de nature politique impliquant jeu sur les interrelations et mise en cohérence. Les « années Delors » à la Commission (1985-1994) constituent un des points d'orgue majeurs de cette évolution et les enjeux mis à jour durant ces années n'ont toujours pas été maîtrisés.¹

L'action de la Commission dans le champ économique entre 1985 et 1995 est dominée par la vision de Jacques Delors. Et même si c'est avec des inflexions, les lignes définies sous ses trois présidences se prolongent jusqu'au début des années 2000 voire au delà, et bien des débats encore en cours autour des composantes du modèle européen et des dynamiques du processus d'unification trouvent leur origine durant les années Delors. En réalité la synthèse *delorienne* qui reposait sur un équilibre entre le marché et une série de politiques qui devaient l'accompagner afin d'en valoriser le

¹ Le rôle joué par Jacques Delors à la Commission durant les années 1985-1995 a été analysé dans les deux contributions suivantes qui renvoient par ailleurs à une importante bibliographie: Piers Ludlow « Jacques Delors » in Eric Bussière et alias (dir), *La Commission européenne (1973-1986), Histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg, OPOCE, 2014, p. 475-481. Piers Ludlow, « Jacques Delors » in Vincent Dujardin et alias, dir. *La Commission européenne (1986-2000) Histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg, OPOCE, 2019,....p. 403-408. Chacun des deux ouvrages mentionnés ci-dessus comporte de multiples entrées relatives notamment aux dimensions économique et sociale de l'action de la Commission ainsi qu'à ses positions relatives aux institutions européennes et à leur réforme.

On complètera ces apports par une série d'ouvrages portant sur les fonctions de président de la Commission, en particulier celui de Jan van der Harst et Gerrit Voerman, *An Impossible Job? The presidents of the European Commission, 1958-2014* qui comporte une importante contribution de Piers Ludlow sur Jacques Delors. Plusieurs biographies sur Jacques Delors, dont celle de H. Drake, *Jacques Delors- Perspectives of an European leader*, Routledge Abingdon, 2000.

Jacques Delors a lui-même commis plusieurs ouvrages portant sur son action et ses conceptions: dont *Le nouveau concert européen*, Odile Jacob, Paris 1992, *Combats pour l'Europe*, Economica Paris 1996. Deux ouvrages de mémoires écrits en collaboration: avec D. Wolton, *L'unité d'un homme*, Odile Jacob, Paris 1995 et *Mémoires*, avec J.-L. Arnaud Paris 2004. On consultera avec profit les ouvrages écrits ou consacrés à ses anciens collaborateurs à Bruxelles : Pascal Lamy, *L'Europe en première ligne*, Seuil, 2002, Institut Jacques Delors, *François Lamoureux* architecte de l'Europe, Paris, 2017.

potentiel fut confrontée à une série de limites : l'inflexion *libérale* que connaît l'Union européenne sous ses trois mandats dans le champ de l'économie n'a été que partiellement accompagnée par les instruments de maîtrise et d'impulsion politique que Delors souhaitait. On pose ainsi l'hypothèse que l'édifice construit à travers l'achèvement du marché intérieur, l'Union économique et monétaire et les nouvelles politiques lancées dans les années 1980 n'avait pas généré l'architecture institutionnelle que la globalisation et la politisation des enjeux des années 1990 impliquaient. Le passage d'une architecture héritée de l'époque Monnet fondée sur une série de piliers peu nombreux fonctionnant en silos largement autonomes à une architecture dominée par des politiques communes de plus en plus nombreuses et interconnectées en un réseau complexe dont la coordination impliquait une démarche politique unifiée ne put être mise en oeuvre. Le moment de Maastricht se révèle crucial à cet égard.

Delors joue dans un premier temps de la logique fonctionnelle, liée à celle de l'engrenage, initiée par Monnet et dont il se réclame lorsqu'il analyse le déroulement des premières années de ses mandats. Cette logique fonctionne à travers l'objectif du grand marché intérieur, défini en 1985 puis à travers l'objectif d'Union économique et monétaire dont le rapport Delors de 1989 pose les bases. Mais à une dynamique où dominent les lignes verticales, se trouve désormais associée à une dynamique horizontale d'équilibre et de complémentarité entre le marché et les contreparties que Delors et son équipe estiment nécessaires. L'Acte Unique comporte ainsi le développement et la création de nouvelles politiques destinées à l'accompagner tandis que l'union monétaire est associée à l'Union économique qui doit permettre d'assurer la régulation de l'ensemble et d'en tirer tous les avantages économiques. Les « paquets » Delors 1 puis Delors 2 traduisent cette architecture au plan budgétaire fournissant les moyens et les orientations destinés à mettre en oeuvre l'ensemble du schéma. Ce modèle implique également dialogue entre champs et groupes d'acteurs mais surtout une mise en réseau de l'ensemble fondée sur l'exploitation des interactions nombreuses entre champs et une coordination globale de l'ensemble dont la nature ne pouvait être que politique.

Ainsi les potentialités offertes par la *méthode Monnet* s'épuisent au début des années 1990 et la réforme institutionnelle majeure qu'aurait dû être le Traité d'Union européenne signé à Maastricht ne tire que trop peu les conséquences de cette donnée alors que les frontières entre champs politique et économique s'estompent et que leurs interdépendances s'affirment. Il en est de même des frontières entre action intérieure et extérieure de l'Union dont témoigne par exemple le cadre très élargi des négociations de l'Uruguay round (agriculture, norme services,...) le développement de nouveaux domaines d'action en commun comme l'environnement, le développement de politiques intégrées au sein de l'espace communautaire comme à sa périphérie en Méditerranée puis à l'Est.

Aux lignes principalement verticales de la méthode Monnet et de la dynamique qu'elle porte se surimposent ainsi des dynamiques horizontales qui relèvent plus que par le passé de choix de nature politique. Au total l'Europe se construit désormais selon une architecture en réseaux qui se dessine dans l'espace et non plus seulement en segments ou en plans. Donner du sens coordonner cet ensemble implique la politisation des processus de décision. Le champ du politique doit ainsi être abordé de manière globale et non segmenté car l'avenir des sociétés européennes se joue à la fois dans tous les domaines et tout à la fois à l'échelle de l'Union et du monde. Une action légitime car, dans la continuité de la déclaration sur l'identité européenne de 1973, il existe un "modèle européen de société" reposant sur la combinaison du marché, du jeu des institutions publiques, le pouvoir monétaire de la banque centrale et la concertation sociale.

L'issue des débats autour des CIG de 1991 combinée à la récession économique, à la crise monétaire de 1992-1993 et aux referendums danois et français de l'été 1992 marque l'échec de Delors à renouveler la dynamique de l'intégration en proposant le schéma qu'il souhaitait. En 1993 la publication du *Livre blanc* marque une tentative de renouer avec l'élan de 1985 en recherchant les bases d'un consensus prenant largement en compte les contraintes des gouvernements. Mais il vient buter sur une série d'obstacles qui démontrent les lacunes du projet institutionnel élaboré à Maastricht.

I- Le marché intérieur

Les bases d'un projet

L'arrivée de Delors à la tête de la Commission en janvier 1985 lance une nouvelle dynamique fondée sur un changement de paradigme qui guide son action jusqu'à Maastricht et au delà. Le Livre blanc sur le marché intérieur est l'élément central d'une première étape. D'abord parce qu'il traduit et symbolise le consensus de moyen terme établi autour de l'achèvement du marché intérieur comme condition de la restructuration des structures productives de l'Europe et de son avenir économique. Aussi parce qu'il constitue le point d'impact d'une démarche intégrant le développement d'une palette de politiques élargie. Enfin parce-qu'il pose, à travers l'Acte Unique les premiers jalons d'une rénovation politique et institutionnelle d'ensemble.

Le programme mis en oeuvre par la Commission Delors au milieu des années 1980 vise à renforcer la performance globale de l'économie et des entreprises européennes en s'appuyant sur l'achèvement du marché intérieur. Il s'insère dans une suite de réflexions développées au sein de la Commission depuis la fin des années 1970 que traduit une série de communications datées de 1978 et de 1981 axées sur la rénovation industrielle de l'Europe puis de 1983 et 1986 axées sur la compétitivité des entreprises européennes au plan international, le tout aboutissant au programme d'action économique adopté à l'occasion de la réunion du Conseil européen à Fontainebleau en juin 1984. ²

Cette double ligne inspire l'action conduite par la Commission depuis la fin des années 1970 et s'appuie sur l'exploitation par les services de la Commission de l'arrêt *Cassis de Dijon* de la Cour de Justice des Communautés du 20 février 1979. En posant le principe de la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales l'arrêt pose les bases d'une *nouvelle approche* qui allège considérablement l'activité réglementaire nécessaire à la mise en oeuvre du marché intérieur et permet à la Commission d'exercer une forte pression sur les acteurs économiques et les Etats. En effet, faute d'accord entre ces derniers, la reconnaissance mutuelle joue et la libre circulation des produits devient de droit. Au moment où Jacques Delors est désigné pour prendre la tête de la Commission, l'achèvement du marché intérieur est ainsi placé sur une nouvelle dynamique dont témoigne le programme de *Consolidation du marché intérieur*

² Arthe van Laer, « Quelle politique industrielle pour l'Europe? Les projets des commissions Jenkins et Thorn (1977-1984) » in Eric Bussière, Michel Dumoulin et Sylvain Schirmann, *Milieux économiques et intégration européenne au XX^e siècle, La relance des années 1980*. Paris CHEFF 2007, p. 21-22.

de juin 1984 ³, dynamique dans laquelle s'inscrira totalement le Livre blanc de juin 1985 qui y fait explicitement référence. ⁴

De fait, le programme du 4 juin 1984 prend la forme d'un projet à la fois « ambitieux et réaliste » permettant de réaliser « un saut qualitatif » similaire à celui réalisé au cours des années 1960 avec pour objectif la « suppression progressive de toutes les formalités aux frontières internes touchant les produits industriels et agricoles, la convergence des réglementations techniques et fiscales, la création d'un cadre juridique uniforme pour les entreprises facilitant ainsi leur coopération et la libre circulation des personnes et des capitaux ». Mais les projets de la Commission comportent aussi un volet essentiel en matière de politique industrielle et de recherche qui rejoint les préoccupations des Industriels regroupés depuis 1983 au sein de l'ERT (European Roundtable of Industrialists) et de plusieurs gouvernements. Le gouvernement français engage ainsi une réflexion sur les modalités d'un renouveau industriel de l'Europe alimenté par des études réalisées sur une base nationale et par les contacts développés avec la Commission, le tout relayé par les industriels de l'ERT ⁵. Le tout aboutit à la rédaction d'un Mémoire « *Une nouvelle étape pour l'Europe: un espace de l'industrie et de la recherche* » adressé par la France à ses partenaires en septembre 1983.⁶

Les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984 témoignent de la convergence des thématiques développées par les gouvernements et celles développées par la Commission au cours des années antérieures: convergence des politiques économiques, achèvement du marché intérieur, développement du potentiel scientifique et technique. Le Conseil de Fontainebleau prend deux décisions qui marqueront l'évolution des Communautés jusqu'au début des années 1990 : la nomination de Jacques Delors à la présidence de la Commission à compter de janvier 1985, la création du comité Dooge qui posera les bases d'une relance d'ensemble du processus d'intégration, notamment dans le domaine économique.

Composé pour l'essentiel de représentants des Etats, les travaux du comité Dooge s'inscrivent dans un dialogue suivi avec la Commission. Le rapport intérimaire du comité Dooge transmis au conseil de Dublin le 3 décembre 1984 pose les bases générales du texte définitif qui figure sur la table du Conseil européen du 29 mars 1985 alors que la Commission Delors est en place depuis 3 mois.

Le rapport Dooge marque très clairement la convergence d'objectifs entre la Commission et les gouvernements autour d'une synthèse sur la base de laquelle la Commission Delors va pouvoir agir: priorité au marché unique d'un côté, objectif d'une Europe industrielle et de la technologie de l'autre, avec un positionnement plus prudent quant aux progrès à réaliser vers l'UEM, objectif pourtant essentiel pour Delors, et une affirmation renouvelée des liens entre marché intérieur, normes communes devant fournir une des bases de la coopération entre entreprises européennes, et affirmation de la politique de la concurrence.

³ Com (84) 350 final, 14 juin 1984.

⁴ Com (85) 310 final, *L'achèvement du marché intérieur*, 14 juin 1985.

⁵ Georges Saunier, «Le gouvernement français et les enjeux économiques européens à l'heure de la rigueur 1981-1984» in *Milieus économiques...* CHEFF pp. 109-146. Liste des membres de l'ERT in Maria Green Cowles, « L'ERT. Les grands industriels et la promotion du marché européen », in *Milieus économiques ...op.cit.* p. 236.

⁶ Georges Saunier, *op. cit* p. 142-143.

Ainsi au moment où Delors rejoint Bruxelles comme président de la Commission européenne, il peut tabler sur un consensus que les contacts qu'il a pu établir au cours des derniers mois de 1984 mais aussi ceux noués entre le Comité Dooge et les services de la Commission entre janvier et mars ont pu consolider.

Le livre blanc

A son arrivée à Bruxelles Jacques Delors dispose en héritage d'une structure qui assure la continuité de pensée et de projet sur lesquels la relance qu'il construit au début de 1985 repose. D'une part c'est la continuité d'une structure de gouvernance à la tête de la Commission. Si la responsabilité du marché intérieur dans la nouvelle Commission passe de Narjès qui détenait ce portefeuille dans la Commission Thorn (1981-1984) au britannique Cockfield, la politique industrielle se trouve désormais entre les mains de Narjès, assurant ainsi la continuité de vue et de collaboration au plan politique entre marché intérieur et politique industrielle. Les deux commissaires appuient leur action sur un même directeur général, Fernand Braun, qui cumule la double responsabilité du marché intérieur et de la politique industrielle depuis les années 1970 et assure continuité de vue et cohérence d'action entre les deux domaines. C'est principalement lui qui assumera la coordination de la préparation du Livre blanc. Delors a pu également appuyer l'élaboration de son projet de relance européenne sur des contacts étroits avec Etienne Davignon et François-Xavier Ortoli, tous deux membres des anciennes commissions Jenkins et Thorn, avec qui il eut une série d'entretiens durant les mois qui précédèrent sa prise de fonction. Il put également bénéficier de leur connaissance du monde patronal et de leur rôle au sein de l'ERT qu'ils avaient contribué à fonder en 1983 et dont ils deviennent membres comme chefs d'entreprises par la suite.⁷ Delors était donc dès sa prise de fonction en janvier 1985 en mesure de capitaliser sur les bases solides établies depuis plusieurs années autour du projet d'achèvement du marché intérieur, bases fortement consolidées au cours du deuxième semestre 1984.

L'innovation que porte l'action de la Commission Delors au cours des premiers mois de 1985 consiste donc moins en l'élaboration d'un programme nouveau de relance économique dont les éléments sont déjà présent dans la communication de la Commission de juin 1984 déjà mentionnée, que dans la concentration de l'effort autour d'un objectif faisant déjà consensus au sein des milieux économiques et politiques: l'achèvement du marché intérieur. Le discours du Président Delors prononcé le 14 janvier devant le parlement européen à l'occasion de sa prise de fonctions recouvre en effet un large programme inscrit dans une forte continuité avec les objectifs antérieurs de la Commission. Mais l'annonce de l'objectif 1992, « *est-il présomptueux d'annoncer puis d'exécuter la décision de supprimer toutes les frontières à l'intérieur de l'Europe d'ici 1992 ?* », représente une initiative majeure. A travers cette initiative Delors trouve la voie d'une politisation en appuyant son action sur un objectif limité mais central porteur de développements ultérieurs conformément à la méthode Monnet. Le point d'entrée choisi repose sur un consensus tel qu'il puisse fournir la clé des développements futurs selon la logique de l'engrenage. Le Livre blanc fonctionne comme le manifeste de cette démarche.

⁷ Jacques Delors, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004, p. 124, 183.

L'exploitation de l'initiative Delors ne prend cependant pas immédiatement sa forme définitive, celle du Livre blanc publié en juin avec l'année 1992 comme échéance emblématique. Les réflexions internes à la Commission se développent en effet en deux temps. En janvier et février il s'agit de transformer le contenu du discours du 12 janvier en un programme d'action pour 1985 en s'appuyant sur les données et acquis antérieurs, en particulier sur la communication du 4 juin 1984. Ce large programme de travail pour l'année 1985 est présenté par Delors au parlement européen le 12 mars. Mais son discours du 12 mars confirme aussi l'objectif central de l'achèvement du marché intérieur et annonce pour le mois de mai la publication d'un agenda précis.⁸ Ce sera le Livre blanc autour duquel la réflexion est engagée depuis la fin février et qui sera rendu public en juin.

Si tous les services de la Commission sont engagés dans la préparation du programme de travail pour 1985, les réflexions relatives au marché intérieur se développent au sein des services de Lord Cockfield, commissaire en charge de ce domaine. Début janvier, Cockfield cherche à exploiter rapidement et avec réalisme le consensus établi autour du marché intérieur de sorte à obtenir rapidement des résultats tangibles. Durant les premières semaines de janvier, il s'en tient à une action à court terme devant se développer pour l'essentiel sur l'année 1985. Dans un courrier, adressé à ses principaux chefs de file, il fait connaître son souhait d'une approche globale, centrée sur des priorités atteignables en 1985 et capables d'avoir « un impact réel sur le monde des affaires et l'opinion publique ».⁹

Les réunions de travail organisées autour de Cockfield et des directeurs généraux concernés débouchent sur un document commun à Cockfield (marché intérieur) et à Narjes (politique industrielle), daté du 24 janvier et validé dès le lendemain par Pascal Lamy, chef de cabinet de Delors. Il comporte trois rubriques principales: « the creation of a truly competitive internal market, the improvement of the European business environment, a greater european industrial and scientific cooperation ». Ces trois lignes de force, très proches de la ligne du rapport Dooge en cours de préparation, s'inscrivent dans la perspective développée depuis la fin des années 1970 associant achèvement du marché intérieur, renouveau des structures industrielles de la Communauté, appui de ce renouveau sur des programmes de recherche impliquant une forte coopération entre entreprises européennes, mobilité des chercheurs et des professionnels.¹⁰ Une nouvelle note de Cockfield datée du 1^{er} février exprime plus clairement encore les liens entre marché intérieur et renouveau économique de l'Europe avec pour cibles la compétitivité, le développement de nouvelles technologies et de nouveaux produits grâce à un marché vaste, en expansion, libre et flexible. Mais la perception qu'en a Cockfield comporte aussi une forte dimension politique: frapper l'opinion, les imaginations des acteurs concernés, montrer que la libre circulation des biens n'est pas un objectif en soi mais seulement un moyen.

⁸ Archives de l'Union européenne, Florence, papiers François Lamoureux (désormais FL), FL 658, note de dossier, 18-12-1992.

⁹ Archives Commission européenne, BAC/224/1994/27, Cabinet de Lord Cockfield, note to Braun, Henriksen et Klein, 21-1-1985

¹⁰ BAC 224/1994/31, Birch, Cabinet Cockfield, à Jérôme Vignon, cabinet Delors. « Final draft of the joint short paper by Lord Cockfield and M. Narjes as agreed this evening after M. Lamy's meeting, 25-1-1985.

Le Grand Marché devient ainsi la pièce centrale du programme pour 1985 même si l'essentiel de la programmation reste cependant conçu sans rupture, prolongeant les actions déjà engagées.¹¹

Le programme de travail finalement présenté par Delors au Parlement européen le 12 mars bouleverse la perspective.¹² Les objectifs propres au marché intérieur pour l'année 1985 s'insèrent désormais clairement dans un programme à moyen terme calé sur l'échéance 1992 dont on annonce la publication détaillée pour le mois de mai 1985 et dont la mise en oeuvre demandera l'engagement politique des Chefs d'Etat et de gouvernement. Delors renvoie ainsi à son discours du 12 janvier en posant un défi de nature politique aux gouvernements. Des arguments nouveaux du discours comme le « coût de la non –Europe » destinés à frapper les esprits accompagnent la présentation de l'objectif fondamental: le renouveau économique de l'Europe fondé sur les nouvelles technologies. Prolongeant les prises de positions antérieures de la Commission, le discours du 12 mars associe achèvement du marché intérieur et coopération monétaire renforcée, politique de la concurrence rigoureuse mais pragmatique facilitant la coopération entre entreprises dans le champ de la recherche et de l'innovation.

C'est en effet à la fin février, alors que la préparation du programme de travail pour 1985 est quasiment achevée que la Commission prend la décision de rédiger un Livre blanc et d'en faire le manifeste de la relance. L'accord se fait sur la base de la présentation d'un programme sur 8 ans à publier en vue du Conseil européen de juin 1985. Ce Livre blanc présenterait les objectifs de la Commission, des objectifs ambitieux ne pouvant être réalisés qu'avec une volonté politique suffisante comme la Communauté l'avait fait dans les années 1960 pour l'union douanière. Le Livre blanc serait exclusivement consacré à l'achèvement du marché intérieur et organisé autour de trois chapitres: élimination des frontières intérieures, élimination des obstacles à la circulation des biens et services subsistants liés aux réglementations de tous ordres, possibilité pour les entreprises et les professionnels d'opérer librement dans l'espace communautaire. Le Livre blanc différerait donc fondamentalement du programme de travail pour 1985 car focalisé sur un seul objectif tout en portant le regard plus loin avec une échéance irréversible à 8 ans assortie d'étapes intermédiaires.¹³

La préparation du Livre blanc commence dès le 7 mars immédiatement après le bouclage du programme de travail pour 1985.¹⁴ Une dizaine de directeurs généraux sont réunis le 19 mars afin de préciser l'architecture du Livre blanc et de couvrir tous les aspects de son contenu.¹⁵ Fernand Braun, directeur général du marché intérieur et de la politique industrielle, tire les conclusions de la réunion dans une note de synthèse adressée aux participants le 22 mars. Accord sur trois axes: définition des objectifs à atteindre en deux étapes de 4 ans d'ici 1992 ; définition des moyens pour y parvenir ; définition d'un calendrier d'action. On se cale

¹¹ BAC/224/1994/27 Note de Lord Cockfield, 1-2-1985

¹² *Bulletin des Communautés européennes*, 1985, supplément 4.

¹³ BAC 224/1994/31, Lord Cockfield à Braun, Klein, Henriksen, 28 février 1985.

¹⁴ BAC/224/1994/31 note Möhler DG III pour Braun en vue réunion du 7 mars avec Cockfield, 6 mars 1985.

¹⁵ BAC/224/1994/31 : Braun à DG concernés, 15 mars 1985.

sur les trois volets indiqués par Cockfield: et Braun prévoit une première mouture du texte pour la mi-avril.¹⁶

Braun fait aussi comprendre à ses services que les temps ont changé et adresse en complément une note interne à ses principaux collaborateurs le 25 mars.¹⁷ Il fixe à nouveau pour ses principaux chefs de file l'esprit dans lequel on travaille le 3 avril : « je n'attends pas de vous un simple « digest » qui se contenterait de reprendre les actions déjà indiquées dans le programme de consolidation du marché intérieur de l'année dernière » (celui de juin 1984). Cet aspect est couvert dans le programme de travail de la commission pour 1985. Braun indique qu'il veut une réflexion portant sur « l'ensemble des actions à accomplir (...) d'ici 1992 », assortie d'une présentation « de toutes les solutions envisageables » (au plan priorités, méthodes...).¹⁸

La rédaction du Livre blanc fit l'objet d'un suivi de la part du cabinet de Delors qui insiste sur la dimension politique du document et ses liens avec les autres domaines d'action. On centre le Livre blanc sur la réalisation du marché intérieur sans aborder les champs d'action qui lui sont liés. On indiquera cependant dans l'introduction que l'achèvement du marché intérieur n'est pas un objectif en soi mais est un point passage essentiel vers d'autres objectifs: convergence des économies, des structures industrielles. On marquera aussi liens entre achèvement du marché intérieur avec d'autres politiques: transports, politique sociale.... Braun expose de son côté à ses collègues que, comme pour le traité de Rome, le marché intérieur sera présenté comme un objectif irrévocable à atteindre assorti d'un calendrier d'action à mettre en oeuvre dans une période transitoire, un objectif qui « serait de toute manière réalisé dans la période définitive », c'est à dire à partir de 1992. Conformément à la nouvelle approche Braun demande d'ores et déjà aux services d'identifier les propositions de réglementation en cours qui ne sont plus en rapport avec la nouvelle politique en vue de les retirer.¹⁹

Le texte définitif du Livre blanc s'inscrit dans la continuité des décisions du Conseil des 29 et 30 mars 1985 qui validait le projet d'achèvement du marché intérieur sans frontières et demandait à la Commission un programme assorti d'un échéancier.²⁰ Il se situe dans une perspective d'ensemble de renouveau économique qui place en son centre l'entreprise et la compétitivité. Le livre blanc a avant tout pour objet de promouvoir un « environnement propre à la stimulation de l'entreprise, de la concurrence et des échanges ». Cet environnement sera fondé sur un « marché intérieur libre » pour les biens, les personnes, les services et les capitaux. Son fonctionnement sera assuré par des « garanties contre les distorsions de concurrence, par le rapprochement des législations (...) par l'harmonisation de la fiscalité indirecte ». L'objectif est donc celui de la « fusion des marchés » en un marché unique, « que ce marché unique soit un marché en expansion (...) « suffisamment flexible pour canaliser les ressources (...) vers les domaines d'utilisation optimale ». L'introduction et la conclusion du texte situent cependant l'objet du Livre blanc dans sa perspective d'ensemble: le rôle moteur du marché intérieur dans

¹⁶ BAC/224/1994/31, Braun aux DG concernés, 22 mars 1985.

¹⁷ BAC/224/1994/31, Braun à collaborateurs, 25 mars 1985.

¹⁸ BAC/224/1994/31 note à collaborateurs, 3 avril 1985.

¹⁹ BAC/224/1994/31 Note de Cecchini à Braun après approbation Defraigne, 18 avril 1985.
Braun à autres directeurs généraux concernés, 24 avril 1985

²⁰ Com (1985) 310 final

le redressement des structures industrielles devra être complété par notamment des « actions qui renforceront la base technologique et la recherche de l'industrie de la Communauté ».

Politisation

A travers son discours d'investiture de janvier puis l'énoncé du programme de travail de la Commission du 12 mars Delors a fait savoir que la mise en oeuvre du programme d'achèvement du marché intérieur nécessiterait l'engagement politique des Chefs d'Etat et de gouvernement. Le rapport Dooge du 29 mars convergeait avec les exigences de la Commission en concluant ses travaux sur la nécessité d'une réforme institutionnelle intégrant l'achèvement du marché intérieur dans un projet de beaucoup plus vaste ampleur associant l'introduction dans les traités de nouvelles politiques et la révision des procédures de décision. Il rejoignait ainsi la stratégie de la Commission puisqu'il s'agissait bien pour elle, à partir de l'objectif spécifique d'achèvement du marché intérieur, de promouvoir le développement de nouveaux champs d'action dont dépendait cet achèvement. L'incertitude quant à la convocation effective d'une Conférence intergouvernementale subsiste cependant jusqu'à ce que la décision soit prise à Milan le 29 juin. La Commission s'inquiète des incertitudes quant à la réunion d'une CIG et quant à l'ampleur de son mandat.²¹ Delors et son cabinet sont actifs auprès de plusieurs gouvernements qu'il s'agit de convaincre, notamment auprès du gouvernement français, encore incertain en mai-juin.

Ces incertitudes conduisent Delors à une politique de relatif « profil bas » dans les semaines qui précèdent Milan. Le lancement du projet Eurêka sur la recherche scientifique d'inspiration intergouvernementale initié par la France est venu perturber la stratégie de la Commission qui a lancé de son côté la politique des programmes-cadre depuis 1984.²² Le cabinet du Président Delors est hostile à cette initiative française mais la priorité donnée à la réunion de la CIG et à ses objectifs fondamentaux conduit Delors à adopter un profil de conciliation dont il rend compte dans ses *Mémoires*.²³

La position de Delors à Milan témoigne également de ce profil de prudence. La ligne suivie est celle d'une certaine réserve en matière institutionnelle afin de préserver le grand marché et l'Europe de la technologie, soit les points d'appui essentiel de son projet de relance d'ensemble. Les notes préparatoires à Milan mettent aussi en avant le concept de différenciation qui doit permettre le développement des nouvelles actions « en laissant la place à la plus grande flexibilité dans les modalités de participation ».²⁴

²¹ FL 156 note de dossier, réunion de Paris intitulée: déclaration du PS sur l'Union européenne, 28-5-1985. Note de dossier entretien avec Elisabeth Guigou, 28 mai 1985. Les entretiens ont eu lieu le 24 mai.

²² Veera Mizner, La politique européenne de la recherche in *La Commission européenne, 1986-2000* op. cit. p. 330-344.

²³ FL 158 note Lamoureux, Projet Eurêka 23-4-1985; FL 156 entretien Guigou, 24 mai 1985. Jacques Delors, *Mémoires*, op. cit. p. 215.

²⁴ FL 658, réunion informelle de la Commission à Villiers le Temple. 14-6-1985. FL 658, Lamoureux à Delors projet de lettre aux chefs d'Etat et de gouvernement, non envoyée, 24-6-1985.

La position prise par la commission durant la négociation de l'Acte Unique vise dès lors pour l'essentiel à préserver l'unité d'action qui doit être celui de la Communauté. Elle y parvient en obtenant que les lignes économique et politique posées à Milan soient intégrés en un seul instrument juridique et que la capacité monétaire de la Communauté, élément essentiel de la réforme posée par la Commission depuis 1984, soit reconnue. Ainsi l'Acte unique préserve-t-il la perspective d'une marche vers l'intégration graduelle et globale qu'elle souhaite.²⁵ La Commission parvient également à obtenir que les décisions prises en matière de comitologie n'affaiblisse pas ses pouvoirs réglementaires et ne permettent pas aux gouvernements de reprendre par la voie des procédures de réglementation les compétences auxquelles ils ont renoncé dans le cadre de la mise en oeuvre du marché intérieur. La procédure consultative sera donc préservée dans la pratique et la commission s'emploiera immédiatement à ce qu'elle s'impose.²⁶

Le Livre Blanc représente le point d'impact majeur de la politique de relance des années 1980. Il représente un télescope volontaire à double dimension. Son objectif spécifique - le marché intérieur - se situe au centre d'une plus ample dynamique : il implique le développement d'actions tous azimuts débouchant sur la mise en place institutionnelle à travers l'Acte Unique de nouvelles politiques qu'elles soient entièrement nouvelles ou déjà engagées depuis les années 1970. Télescope temporel aussi à travers l'insertion d'une démarche de très court terme dans une perspective de plus longue haleine qui devait conduire au Traité d'Union européenne et au projet qu'il porte. Il marque aussi la transition entre deux époques : celle de la méthode Monnet ou prédominant des lignes d'actions verticales et dont le Livre Blanc représente l'un des points d'orgue ; une nouvelle ère marquée par la structuration en réseau de l'action communautaire qui implique une politisation des modes de gouvernance.

II- Au delà du marché

Une action globale

Pour Delors la mise en place d'un grand marché à l'image de ce qu'étaient les marchés nationaux était un pré-requis à toute action possible dans le cadre européen. Cette mise en place constituait la base d'une action dans les différents champs des politiques publiques qui devait accompagner le marché dans tous les domaines de l'action économique, sociale et politique en vue d'allier performance économique, performance sociale et affirmation d'identité notamment vis à vis du monde extérieur. Objectifs qui devaient s'appuyer sur d'une action sur les structures en direction des entreprises, des hommes et des territoires, le tout dans un environnement international en mouvement générateur de pressions d'origine externe et d'incertitudes. Cette conception impliquait donc de penser le rôle de la Commission comme une totalité visant à intégrer les différents champs et échelles selon une démarche dynamique.

L'ensemble des conceptions qui habitent Jacques Delors au moment de sa prise de fonctions à Bruxelles correspond à ce schéma d'ensemble. Il est issu de l'itinéraire qui avait été le

²⁵ Archives de l'union européenne, Florence, papiers Peter Sutherland 395, CIG, note de background 1-1-1985, note O'Sullivan 3-10-1985.

²⁶ FL 165, note Lamoureux pour Lamy.

sien dans les premières années de ses activités au plan national au centre desquelles son passage au Commissariat général au Plan entre 1962 et 1969. Pierre Massé avait joué durant ces années un rôle central dans la planification française comme Commissaire général au Plan entre 1959 et 1966 . Il avait aussi largement inspiré les initiatives du vice-président en charge des affaires économiques à la Commission européenne, Robert Marjolin, initiateur de la programmation économique puis de la création du Comité de politique économique à moyen en 1964.²⁷ La vision de Delors se situe dans la continuité de celle de Massé ou de Marjolin.

Rendant hommage à Pierre Massé lors d'un colloque tenu en novembre 1988²⁸, Delors renvoie aux effets de l'internationalisation de l'économie sur les interdépendances qu'elle génère et leur nécessaire maîtrise en affirmant l'impossibilité de se contenter de règles fixes et la nécessité de « stratégies contre- aléatoires » définies en commun. A l'image du rôle du Commissariat au Plan dans la France des années 1960, cette mission inspire la vision et l'action de Delors dans le cadre de l'Europe des années 1980. L'objectif 1992, expose-t-il en 1988, a constitué « un point d'appui, dans le moyen terme, un moyen de s'approprier le temps pour faciliter l'adaptation des économies nationales face à la mondialisation ». Le tout organisé en une stratégie définie comme un objectif de cohérence : « d'un côté, l'amélioration du fonctionnement du marché et l'effet de dimension communautaire, de l'autre de grandes politiques d'accompagnement où s'affirme la volonté de donner un sens commun à cette aventure : par l'Union économique et monétaire, le dialogue social, le développement ou la reconversion des régions les plus défavorisées, un programme-cadre commun de recherche, la promotion de l'environnement ».²⁹ La mise en place de ce projet passe donc, à coté de l'achèvement du marché intérieur, par le renforcement des politiques communes préexistantes et par le développement de nouvelles comme le prévoit l'Acte unique. Il passe aussi par l'augmentation massive des moyens qui leur sont affectés: l'Acte Unique de 1986 qui pose la relance par le marché trouve sa contrepartie dans le *paquet Delors 1* de 1988 qui permet la mise en place et le financement des politiques d'accompagnement sur une base de moyen terme, l' Union économique et monétaire trouvant sa contrepartie par la suite dans le *paquet Delors 2* de 1992. Les développements que connaît la politique industrielle impulsée par la Commission au cours des années Delors est au coeur des articulations - difficiles- entre promotion du marché et politiques communes. Elle constitue une sorte de cas d'école permettant d'en analyser les composantes et les limites.

Politique industrielle

Placée dans une logique d'équilibre avec un marché intérieur porté à un niveau élevé d'achèvement en 1992, la politique industrielle se situe au coeur du projet Delors au tournant des années 1990. La publication d'une communication intitulée *La politique industrielle dans un*

²⁷ Eric Bussière, « Les tentatives d'une politique économique et monétaire » in Michel Dumoulin et alia (dir.) *La Commission européenne, 1958-1972 , Histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg, OPOCE, p. 405-424.

²⁸ Jacques Delors, *L'Héritage Pierre Massé et la planification française* Colloque Pierre Massé, 29-30 nov 1988.

²⁹ *ibidem*

environnement ouvert et concurrentiel sous la responsabilité du commissaire en charge, Martin Bangemann, en novembre 1990 peut être considérée comme le manifeste du nouvel équilibre que porte le projet de la Commission Delors.³⁰ Elle s'insère pleinement dans le cadre du projet d'achèvement du marché intérieur considéré comme la condition de la rénovation des structures de production de la Communauté depuis les années 1970, mais aussi dans la dynamique des années 1980-1990 qui affirme que la Communauté doit promouvoir son développement industriel selon des processus rénovés: moins d'interventionnisme, politique macro-économique offrant aux acteurs un cadre d'action stable et prévisible, appui à la recherche, appui aux secteurs en croissance, aux PME, valorisation du capital humain, action offensive au sein du GATT afin de faire ouvrir les marchés .³¹

La politique industrielle telle que définie dans la communication Bangemann de 1990 se veut une synthèse visant à dépasser le vieux conflit interventionnisme/libéralisme à travers une répartition des rôles clarifiée entre acteurs : aux entreprises la prise de décision en matière d'allocation des ressources, aux pouvoirs publics la responsabilité de créer un cadre économique clair et prévisible associé à une série de politiques d'appui.³² La Communauté ne doit pas être un simple espace pour l'activité industrielle mais un cadre d'affirmation d'identité, d'indépendance et d'action. Il s'agit d'éviter les situations entraînant la dégradation "de la puissance économique-industrielle de la Communauté", d'éviter les situations de dépendance technologique et d'appuyer le développement des secteurs sur lesquels reposera la puissance industrielle à long terme. Une telle politique passe par la constitution d'une base industrielle rénovée grâce au marché intérieur. Elle suppose aussi de favoriser les concentrations à l'échelle européenne pour faire face aux grands concurrents de l'Europe au plan international. Ce renforcement de la base industrielle européenne implique également l'adoption d'une attitude nuancée quant à la politique de la concurrence en mettant en avant les notions d'intérêt communautaire et de marché pertinent pour apprécier les effets des opérations de concentration. ³³

Un consensus s'est donc établi au début des années 1990 autour de la nécessité d'un cadre macroéconomique stabilisé à travers la mise en oeuvre à venir de l'UEM et celle, en cours, du marché intérieur, l'un et l'autre devant permettre une allocation optimale des ressources en faveur d'ajustements structurels conduits de manière offensive. L'ouverture internationale nécessaire pour donner les bons signaux aux entreprises implique un cadre de régulation international négocié au sein du GATT qui respecte les intérêts européens et la vigilance quant au respect des droits et obligations de chaque partenaire. L'action globale sur l'environnement des entreprises dans le cadre du grand marché européen -normalisation, ouverture des marchés publics, statut de la société européenne, promotion des grands réseaux- se conçoit aussi dans

³⁰ Sapir, André, « Europe : des réformes plutôt que des « champions » industriels. In *Sociétal*, N° 46, 4 ème semestre 2004.

³¹ Commission des Communautés européennes: *Amélioration de la compétitivité et des structures industrielles de la Communauté*, 1986.

³² COM (1990) 556 final, *La politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel- Lignes directrices pour une approche communautaire*, 16-11-1990.

³³ BAC 321/1991/115, Cabinet Delors, texte de base Bangemann, modifications du cabinet Delors, 24-10-1990.

la perspective d'une concurrence mondialisée. Elle comporte une série de lignes d'action positives: renforcement de la capacité technologique par l'appui à la recherche, au développement des PME, à la formation. Elle implique aussi la coordination des actions communautaire, nationales et régionales. Même si elle ne sont plus au centre du dispositif, les approches sectorielles, en dépit du risque de retarder les ajustements qu'on leur attribue souvent, ne sont toutefois pas totalement écartées à condition d'être limitées à certains secteurs, temporaires, et menées en cohérence avec les principes généraux de la politique industrielle.³⁴

Le cas du secteur automobile, confronté à la concurrence des firmes japonaises, est exemplaire de cette configuration. La Commission dégage dès 1981 une ligne d'action globale: renforcement des structures de l'industrie européenne qui passe par le marché intérieur, soutiens financiers appropriés à la recherche-développement, dialogue avec le concurrent japonais. L'impératif de mise en place du marché intérieur représente le point nodal de la mise en œuvre de cette politique en faisant de l'établissement de normes européennes l'instrument d'une unicité réglementaire, de la modernisation, de la défense des intérêts européens et de la promotion des automobiles européennes sur le marché international.³⁵

L'arrivée de Bangemann comme commissaire en charge de l'industrie dans la commission Delors 2 accélère le processus. Il utilise le besoin qu'ont les constructeurs communautaires d'un accord avec les Japonais comme moyen de pression pour accélérer l'achèvement du marché intérieur automobile. Le moment est d'autant plus favorable pour agir que se pose désormais la question des implants japonais sur le territoire communautaire à l'image de Toyota au Pays de Galles. L'action de la commission débouche sur l'accord d'auto-limitation signé entre la Communauté et le Japon en juillet 1991. Le tout est complété au plan interne par la coordination des aides nationales à l'industrie automobile, un programme de recherche-développement. Dans les mois qui suivirent les dernières directives destinées à parachever le marché intérieur de l'automobile sont acceptées par l'ensemble des pays-membres et un accord sur le taux de TVA appliqué aux ventes d'automobiles au sein du marché intérieur est trouvé. Le cas de l'automobile, que l'on pourrait décliner quant à d'autres domaines, illustre le phénomène de convergence de toute une série d'actions et de politique autour d'un objet placé en position de centralité. En cela il est représentatif de l'évolution d'ensemble qui affecte les politiques de l'Union.

D'une manière plus générale, le traité de Maastricht sanctionne les évolutions engagées depuis 1990 en matière de politique industrielle même si Jacques Delors déplore un certain manque d'ambition du traité sur ce plan. François Lamoureux, en charge de la Direction générale Politique industrielle, prolonge la réflexion en admettant que si la notion de politique industrielle en tant que telle n'est pas explicitement présente dans le traité de Maastricht, celui-ci prend en compte cette dimension à travers une série de politiques qu'il s'agit de faire converger: appui à la recherche, politique commerciale, politique de la concurrence, politique de cohésion...³⁶ La communication publiée en septembre 1994 à l'initiative du commissaire Ban-

³⁴ Com 90 (556), 16-11-90 in *Bulletin des Communautés européennes*, N° 3/91.

³⁵ Eric Bussière, « La politique industrielle », in Vincent Dujardin et alias, dir. *La Commission européenne (1986-2000) Histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg, OPOCE, 2019, p. 317-319.

³⁶ FL 419, Note DG III: Maastricht et la politique industrielle, 18-11-93

gemann constitue en quelque sorte le testament de la Commission Delors en matière de politique industrielle : objectif de compétitivité globale, présence renforcée des entreprises sur les marchés d'avenir, indépendance technologique. Cette compétitivité est l'affaire des entreprises sans toutefois exclure le rôle des pouvoirs publics à travers une série d'actions mises en cohérence. C'est le soutien à l'investissement et au développement du capital humain, le soutien à la recherche notamment à travers la plus grande prise en compte des besoins du marché dans le cadre des programmes de recherche communautaires, la mise en valeur de la propriété intellectuelle. Une telle politique passe par une coopération renforcée entre et avec les industriels, l'appui aux opérations d'investissement d'intérêt communautaire, le tout dans le cadre d'une politique de la concurrence adaptée à ces objectifs.³⁷ La stratégie de Lisbonne, rendue publique au début de 2000, représente un point d'aboutissement majeur de ces évolutions.

Des politiques en réseau

A l'image du secteur de l'automobile et, plus généralement, de l'industrie européenne dans son ensemble, la convergence des politiques autour d'objets placés en position de centralité et les relations plus globales entre les diverses politiques de l'Union deviennent un des traits majeurs de la gouvernance européenne des années 1990. Les années 1980-1990 sont ainsi celles d'une convergence largement renforcée et affirmée entre politiques communautaires dans leurs dimensions interne et externe. La politique industrielle, exemplaire à plus d'un titre de ce phénomène, est au coeur d'un dispositif qui associe marché intérieur, normes et politique de la recherche, formation, politique régionale mais aussi politique commerciale à travers les négociations au sein du GATT dans le cadre de l'Uruguay round. Des constats de ce type sont également possible pour les autres politiques impulsées par la Commission. La Commission insère son action en matière de politique des transports dans le prolongement d'une demande des milieux économiques eux-mêmes en faveur de grands réseaux de transports depuis le début des années 1980. La politique des transports est ainsi la condition de mise en oeuvre du grand marché en même temps qu'instrument de la politique régionale ou partie prenante de la politique industrielle et de la recherche. La politique de l'énergie s'insère dans ce même type de schéma. L'élimination des distorsions de concurrence au sein de l'espace communautaire et des différences de prix que ces distorsions génèrent est l'une des conditions du bon fonctionnement du marché intérieur tandis que la construction de grands réseaux de transport et de distribution de l'énergie à travers l'espace communautaire est la condition de la création effective de marchés de l'énergie à l'échelle européenne. La construction de ces grands réseaux étant elle même liée à différentes composantes de la politique industrielle. La politique agricole commune de son côté n'échappe pas au renforcement des liens avec les autres politiques. D'un côté la réduction de son poids relatif dans les dépenses communautaires est la condition de la mobilisation des ressources destinées à la mise en oeuvre des paquets Delors et d'un redéploiement des politiques communes. De l'autre l'inflexion vers des modes de production plus extensives, la prise en compte des impératifs de santé publique et d'environnement rejoignent des

³⁷ COM (1994) 319 « Une politique de compétitivité industrielle pour l'Union Européenne », in *Bulletin des Communautés*, 3/94

modes de consommation qui évoluent dans la société, toutes données qui irriguent les politiques correspondantes initiées par la Commission comme l'environnement, la recherche. Mais elle se situe aussi à l'articulation des enjeux extérieurs et intérieurs auxquels la Commission est confrontée : la réforme de la PAC étant la condition de la participation active du nouveau round du GATT lancé en 1986 dont par ailleurs le secteur des services comme nombre de branches industrielles communautaires a besoin.

L'architecture d'ensemble des politiques communautaires des années 1980-1990 prend donc une allure très différente de celle des années 1960. Aux lignes de force verticales et au fonctionnement en silos des années 1960 se substituent désormais des lignes horizontales, chacune des politiques étant partie prenante d'une politique d'environnement affectant la mise en oeuvre de la plupart des autres. Le tout constituant un réseau dont la centralité varie en fonction des objectifs ou des politiques suivies, le lien assurant la cohérence de l'ensemble devenant ainsi plus politique que par le passé.

Les relations entre union économique et union monétaire répondent au même schéma conceptuel. Dans le cas du marché intérieur, les politiques communes sont à la fois le produit et la conséquence nécessaire de sa mise en oeuvre. De son côté l'union monétaire ne peut fonctionner qu'au moyen d'une coordination ample des politiques économiques qui doivent être considérées comme des questions d'intérêt commun. D'un côté une Banque centrale indépendante en charge d'une politique monétaire unique, de l'autre une organisation de la gouvernance économique assurant la coordination indispensable des politiques économiques. Le processus de coordination des politiques économiques fait l'objet de débats intenses au cours de la conférence intergouvernementale préparatoire au traité de Maastricht³⁸. Delors précise dans son intervention de novembre 1990 au Parlement européen que le poids que représentera le nouveau système européen de banques centrales « aura besoin d'être équilibré par le développement des institutions actuelles, en particulier le parlement européen, si l'on veut que l'accountability –c'est à dire la responsabilité politique et démocratique ait un sens ». ³⁹ La Commission, appuyée par Pierre Bérégovoy, pour la France, Philippe Maystadt pour la Belgique, et Jean-Claude Juncker pour le Luxembourg, souhaite ainsi la mise en place d'un «gouvernement économique» en charge de définir les grandes orientations de politique économique et monétaire de la future Union. Ses propositions constituent la source d'un profond désaccord avec l'Allemagne. Comme l'expose Joly Dixon: «*The big problem for the people who wanted a strong economic pillar was that there was a huge debate between rules and discretion; and Delors was very much on the discretion side, and some of the big players, especially Germany, were very much on the rules' side. Delors was absolutely convinced that rules couldn't work, and he had very severe doubts about for example the 3 % rule. Many agreed but argued in favour of creating more sophisticated rules; and Delors was never in favour of that. What Delors wanted was more sophisticated institutions. What he wanted was to get this into the land of politics as well as the land of economics*» ⁴⁰.

³⁸ Maes, I., «On the Origins of the Franco-German EMU Controversies», *European Journal of Law and Economics*, vol. 17, n° 1, 2004, p. 21-39.

³⁹ FL 598 Intervention de JD au parlement européen, débat institutionnel, 21-11-1990

⁴⁰ Joly Dixon, cité par Ivo Maes et Eric Bussière in Vincent Dujardin, in *Histoire et mémoires, 1986-2000 op.cit.* p. 239.

La politique budgétaire se situait au coeur du débat. La solution adoptée laissa le contenu de celle-ci aux mains des seules autorités nationales en limitant de fait la coordination à des normes d'encadrement à travers les grandes orientations de politique économique (GOPE), le processus de surveillance multilatérale et la procédure de déficit excessif.

Les solutions adoptées quant à la structuration de l'UEM se situaient donc en deçà de la vision qui avait guidé Delors et ses équipes depuis 1985. D'une part quant aux liens à établir entre politique monétaire et politique économique, d'autre part quant au contenu même de la politique économique, la Commission considérant l'Union économique comme un ensemble intégrant outre la politique macro-économique, le marché intérieur et les politiques communes. Ce débat renvoie plus globalement encore à une conception de l'identité et du mode de gouvernance européenne qu'elle implique et par conséquent au débat institutionnel des années 1990-1991 préparatoire au Traité de Maastricht.

Dimension sociale

La synthèse proposée par les équipes du plan en France à l'époque de Pierre Massé comportaient enfin une dimension sociale équilibrant sa dimension économique. Mais cette dimension ne pouvait s'assimiler à une simple contrepartie à la mise en place d'un « grand marché », cette dernière étant censée satisfaire les besoins de la grande industrie. La dimension sociale devait elle même entrer dans une conception globale du management de l'économie fondée sur une contractualisation des relations capital-travail arbitrée par les pouvoirs publics sous l'égide dans le cas présent, de la Commission européenne. Un tel schéma renvoyait aux projets élaborés dans le cadre du plan français au cours des années 1960 puis expérimentée sous le gouvernement Chaban-Delmas entre 1969 et 1972 à l'époque où Jacques Delors était son conseiller pour les questions sociales.⁴¹

Pour Delors la mise en place du grand marché devait comporter d'importantes réformes quant à l'organisation du marché du travail qui ne pouvaient être mises en oeuvre que dans le cadre d'un dialogue social renforcé.⁴² Le dialogue social était donc la contrepartie du grand marché fonctionnant selon une logique contractuelle au sein de laquelle la Commission jouerait un rôle de facilitateur ou au besoin d'arbitre, conformément à une conception de son rôle la rapprochant d'un organisme de planification. Le dialogue de Val Duchesse mis en place entre CES, CEEP et UNICE entre 1985 et 1988 amorce un processus de dialogue que l'Acte Unique dans son article 118 B avait inscrit dans les traités. La mise en oeuvre du processus conduisant à l'UEM en 1989 représente une nouvelle étape dans la mise en oeuvre progressive du projet delorien. Le dialogue social se trouve consolidé à travers la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs en décembre 1989, charte devant servir de point d'appui à la mise en place d'un espace social européen fonctionnant selon une base contractuelle. C'est selon la même logique de dialogue que Delors parvient à faire élaborer par les partenaires sociaux (CES, CEEP, UNICE) une contribution commune à la CIG au cours du premier semestre 1991 qui, pour partie intégrée dans le Traité de Maastricht vise à installer le processus de négociation collective entre partenaires sociaux en donnant de fait un pouvoir important d'incitation à la Commission. La construction du dispositif en la matière se poursuit jusqu'à la fin du troisième mandat Delors à travers la directive de 1994 sur les comités d'entreprise européens. Comme nous le dirons plus loin, le livre blanc rédigé par la Commission en 1993 développe certaines des composantes d'un projet global à la fois économique et social prenant ce dernier champ dans sa globalité - éducation,

⁴¹ Jacques Delors, Mémoires, p. 78-99.

⁴² Lorenzo Mechi, Antonio Varsori, « La politique, sociale européenne » in *La Commission européenne, 1986-2000*, p. 417-425.

formation, apprentissage tout au long de la vie- et lui donne donc les caractères d'un projet global de société fortement articulé sur le marché et le dialogue entre acteurs.⁴³

III Architecture politique

Le contenu du traité de Maastricht sanctionne l'impossibilité pour Delors de faire passer l'architecture institutionnelle intégrée qu'il souhaitait pour l'Union européenne réunissant l'ensemble des politiques en un tout. Comme on le sait, l'architecture en forme d'*arbre* prôné par Delors et ses équipes s'était transformée en un *temple* dont les 3 colonnes renvoyaient à la structure en silos issue des années 1950. Pour Delors, l'Union européenne devait tenir compte des évolutions de fait qui l'avaient marquée depuis les années 1980 et déjà présentes dans l'Acte unique, afin de pouvoir désormais agir à tous les niveaux et sur tous ses champs de compétence de manière globale, cohérente et intégrée. Comme l'affirme Delors devant le parlement européen : « l'osmose entre l'économique, le social, le financier et le monétaire d'une part, et la politique extérieure d'autre part, constitue et doit rester la philosophie même de l'Union européenne, comme l'affirme le préambule de l'Acte unique ».⁴⁴ A une structure en silos Delors opposait une structure en réseau intégrant l'ensemble des politiques et associant sur tous les plans les dimensions communautaire, nationale, régionale le tout dans un contexte de mondialisation assumée que l'on souhaite maîtriser.

Même s'il repose sur la création par le marché d'un espace économique intégré, le projet delorien du moment pré-Maastricht ne peut être assimilé à un projet d'essence néolibéral qui aurait pour effet de séparer les champs. Ce projet repose sur la conscience d'interconnexions de fait qu'il s'agit de maîtriser et de développer en fonction d'un projet politique d'ensemble. Au plan externe il veut prendre en compte dans le schéma institutionnel qu'il propose, les interdépendances entre politique étrangère, politique de sécurité, politique de coopération et les divers aspects de la politique économique extérieure : commerciale (GATT/OMC) et monétaire. Comme l'exprime la Commission en mai 1991, « la politique extérieure commune comprend la politique étrangère et de sécurité commune, la politique économique extérieure et la politique de coopération au développement ainsi que les relations extérieures dans les autres domaines qui sont de la compétence de l'Union ».⁴⁵ La politique extérieure de l'Union doit donc refléter ces interdépendances réelles (dont les partenaires des Communautés dans le monde savent très bien jouer) en termes d'enjeux, d'intérêts à promouvoir et d'instruments d'action. Au plan interne c'est le lien entre les différentes composantes de l'Union économique qui est en jeu et implique la nécessité d'institutionnaliser un tel lien dans son ensemble et de le relier au politique comme Delors l'affirme devant le Parlement européen le 21 novembre 1990 au cours du

⁴³ Jacques Delors, *Mémoires*, p. 422-429.

⁴⁴ FL 577 Com (90) 600, 22-10-1990, Avis de la Commission.

⁴⁵ (SEC (91) 500, 15-5-1991; Conférence intergouvernementales: contributions de la Commission », in *Supplément au bulletin des Communautés Européennes* N° 2 , 1991. Cité par Thierry de Wilde d'Esmaele in V. Dujardin et alias (dir.), *La Commission Européenne...1986-2000*, op.cit p. 628-632.

débat institutionnel portant sur la préparation des nouveaux traités.⁴⁶ Enfin l'évolution des politiques européennes développées à partir des années 1970 et intégrées dans l'Acte unique puis le Traité de Maastricht rendent de plus en plus obsolète la distinction entre politiques internes et politiques externes qu'il s'agisse de nouveaux champs d'action intégrés immédiatement dans une logique de mondialisation comme l'environnement ou de champs plus classiques où les liens interne/externe datent des origines mêmes de l'intégration économique au premier rang desquels le marché intérieur, la politique industrielle, l'agriculture, la politique commerciale. La réalité de la Communauté puis de l'Union à partir des années 1990 s'apparente ainsi à une grille d'interdépendances: un point d'impact sur une des composantes a des conséquences sur tout le système, c'est à dire dans toutes ses composantes et aux différentes échelles. C'est ce que les équipes Delors ont nettement perçu. Agir sur cette réalité oblige à une cohérence globale et à une vision politique de l'action. Delors en tire les conséquences lorsqu'il expose que « union politique mais aussi union économique, sociale et monétaire forment un tout ». Pour Delors la nécessité d'un concept institutionnel global d'Union européenne associe un ensemble de raisons fonctionnelles liée aux réalités d'une mondialisation incontournable à la dimension fondamentalement politique et démocratique du projet européen : « la meilleure garantie que l'on puisse donner pour la responsabilité politique et démocratique de l'institution monétaire à créer, c'est d'aller vers l'Union politique »⁴⁷

Les deux années de préparation des traités sont un combat en vue de faire adopter une conception de l'Union conforme à cette vision. Dès le début de 1990 la position de la Commission s'inscrit en continuité avec celle adoptée en 1985, au moment de la négociation de l'Acte Unique : un cadre général réunissant l'intégration économique, les nouvelles compétences intégrées au traité et la coopération politique. Cette option est définie avant même que les décisions ne soient prises quant à l'organisation de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique. Dès mars 1990 on constatait le caractère trop étroit du projet de la présidence luxembourgeoise de la Conférence, projet se limitant à la révision des traités CEE en y intégrant l'UEM⁴⁸. A l'occasion d'une réunion des représentants des ministres tenue au début juin 1990 on fait savoir que le cadre proposé par la présidence est trop réducteur et trop intergouvernemental. L'analyse de la Commission est partagée par plusieurs pays-membres et le secrétaire général Williamson rappelle à l'occasion de la réunion de mars 1990 le souci d'unité et de cohérence dans l'action internationale de la future Union qui est celui de Delors, la nécessité de lui donner les moyens d'agir en conséquence et que soit reconnue à la Commission la capacité d'initiative, non exclusive, dans le domaine international.⁴⁹ Le groupe de travail institué en vue de la préparation du traité d'Union politique au sein de la commission précise ses objectifs lors d'une réunion au début juillet 1990. Williamson constate l'écart croissant dans les projets en préparation entre les dimensions intergouvernementale et communautaire et au contraire la nécessité de rapprocher la coopération politique et le système communautaire avec abandon

⁴⁶ FL 598, Intervention de Jacques Delors au parlement européen , le 21-10-1990.

⁴⁷ FL 208 Jacques Delors au parlement européen, questions institutionnelles, 12-7-1990.

⁴⁸ FL 200 Note pour le Président signée François Lamoureux, 6-3-1990

⁴⁹ FL 208 , note secrétariat général, 7-6-1990

de la pratique du consensus et la mise en place d'un droit d'initiative partagé attribué à la Commission. Au delà de ses compétences reconnues pour la dimension communautaire des activités de la future Union, la Commission participerait à tous les éléments de la coopération politique mais de façon différenciée selon les sujets.⁵⁰

L'avis de la Commission du 21 octobre 1990 sur l'architecture du futur traité revient sur l'interdépendance des champs de responsabilité et d'action de l'Union et la nécessité d'un schéma institutionnel d'ensemble. Interactions au sein du dispositif extérieur d'une part, interactions au sein du système au plan interne de l'autre, en particulier au sein du champ économique et social. La Commission souhaite donc l'élargissement des compétences de l'Union en matière de politique sociale, de grands réseaux, de libre circulation des personnes, mais aussi en matière d'environnement, de recherche, de fiscalité⁵¹. On se situe ici de façon prioritaire dans le cadre du grand marché et des politiques communes qui en constituent les contreparties dans le prolongement du processus en cours depuis 1958.

On sait que le traité de Maastricht tel qu'issu des débats de 1990 et de 1991 ne correspond pas au projet d'ensemble souhaité par Delors. La séparation en trois piliers, malgré quelques accommodements, ne permet pas la construction d'une politique permettant la mise en interconnexion de tous les champs et l'exploitation raisonnée de ses potentialités. Elle se situe en deçà du niveau de réalité atteint dans le cadre de l'exercice de certaines des responsabilités - à l'image par exemple de l'action conduite à l'égard de l'industrie automobile- et de la politisation nécessaire et progressive de la gouvernance de l'Union. Si bien que Delors déclara au *Nouvel Economiste* le 25 mars 1994: « Je revendique l'objectif 1992, l'Acte Unique, la réforme des politiques structurelles et leur financement, le rapport sur l'Union économique et monétaire. Mais Maastricht, ce n'est pas mon oeuvre, c'est la création des gouvernements ». ⁵²

Le Livre blanc élaboré par les services de la Commission au cours de l'année 1993 et présenté au conseil en décembre représente une tentative d'application du modèle delorien dans sa conception et la démonstration des limites atteintes quant à sa mise en oeuvre résultant des contraintes issues des désaccords institutionnels de 1991 et le contenu du traité de Maastricht.

Le projet repose sur le constat que l'achèvement du marché intérieur en 1992 ne suffit pas à générer la croissance sur le long terme et que des actions structurelles sont nécessaires. Constat que la récession en cours en 1992-1993 rend d'autant plus sensible. La réponse à ce défi apporté par la Commission fait l'objet d'une réflexion essentiellement interne centrée sur une série d'actions sur les structures destinées à tirer pleinement parti du marché intérieur et à accompagner la marche vers l'UEM. Le Livre blanc de 1993 propose donc un ensemble d'actions en profondeur destinées à assurer l'avenir et à impulser une dynamique du même ordre que celle développée à partir de 1985 ⁵³.

⁵⁰ FL 208 note à s réunion du groupe de travail renforcement de la dim politique et institutionnelle, présidence Williamson, 9-7-1990.

⁵¹ FL 577 Com (90)600, 22-10-1990

⁵² Cité par Thierry de Wilde, *op.cit.* p. 628-632.

⁵³ Jacques Delors in Dominique Wolton, *L'Unité d'un homme, op.cit.* p. 293-298; Commission européenne, *Croissance, compétitivité, emploi*, Livre blanc. OPOCE 1994.

L'action à conduire doit être globale et toucher la politique macro-économique, les politiques structurelles affectant la compétitivité globale de l'Union européenne. Elle doit être conduite à tous les niveaux: régional, national, communautaire. Le tout dans un ensemble respectant les cadres d'une politique économique permettant la mise en oeuvre de l'Union monétaire, une politique monétaire stable, et articulé sur un ensemble cohérent d'actions structurelles permettant de faire face aux nouveaux défis.

Une telle démarche repose sur une combinaison entre subsidiarité laissant la latitude nécessaire aux échelons locaux et nationaux et délimitant de manière précise les actions relevant du cadre communautaire et coordination dans la définition du cadre d'ensemble. Le Livre blanc de 1993 peut ainsi être considéré comme une tentative de mise en oeuvre d'un projet de nature politique à conduire à l'échelle de l'Union mais sans le cadre institutionnel adéquat que le Traité de Maastricht n'offre pas. Le projet porté par la Commission se heurte donc à une série d'obstacles qui ne furent pas surmontés: élaboration dans un relatif isolement et non dans le cadre d'un travail en commun quant aux actions structurelles à engager avec le Conseil, cadre de gestion des politiques macro-économiques qui reste fondamentalement national tout en faisant peser sur chacun des Etats la contrainte de critères de convergence en matière de déficits publics rendus plus difficiles à respecter du fait de la récession. Avec pour conséquence notable que les financements publics nécessaires pour la réalisation des grands travaux d'infrastructure envisagés par le Livre blanc ne purent être réunis, notamment à travers des emprunts communautaires.

Les déceptions du moment sont fortes dans l'entourage de Delors. Le Livre blanc se trouve ainsi ravalé au rang d'une étude prospective fixant une série de lignes à l'image d'un exercice de planification mais ne constitue pas la base du programme d'ensemble d'une politique pour l'Union. Même si l'on peut par ailleurs affirmer que le Livre blanc de 1993 constitue la matrice du développement ultérieur des politiques de l'Union européenne dans le champ économique et social pour de nombreuses années l'échec à impulser une mise en oeuvre globale témoigne des limites atteintes par le projet delorien.

Conclusion

Le schéma conceptuel développé durant les années 1980 et 1990 par Delors et ses collaborateurs s'inscrit dans un cheminement de long terme qui trouve ses origines dans certains aspects de l'expérience française d'après guerre et de ses évolutions ultérieures. Elle doit beaucoup à Jean Monnet fondateur du modèle du Plan en France et à Pierre Massé son principal concepteur dans les années 1960. Cette dette consiste principalement en l'articulation entre ouverture internationale des économies comme source d'exigences et d'opportunités et la construction d'une démarche collective destinée à en tirer le meilleur parti possible. D'un côté le marché qui relève plus d'une construction que d'une simple logique d'ouverture, de l'autre une action collective reposant sur l'élaboration d'un consensus. Le tout à travers un processus démocratique qui procède à la fois du vote des citoyens et d'une concertation entre partenaires sociaux. La démarche européenne s'insère dans une dynamique d'ensemble de ce type et l'on sait que les conceptions d'un Monnet sont à la base de ses initiatives européennes et de la réflexion de Delors.

Les premières étapes de l'action de Delors à la tête de la Commission s'insèrent très largement et explicitement dans ce modèle dont elles assurent la mise en oeuvre élargie dans le cadre de l'Acte Unique. Nous avons aussi constaté que ce modèle avait en quelque sorte donné l'essentiel de son potentiel au moment où l'UEM s'apprête à devenir réalité, au début des années 1990.

La politisation nécessaire des processus de décision telle qu'elle apparaît dans le chef de Delors et de ses équipes au début des années 1990 est beaucoup moins le résultat d'un changement brutal de paradigme sous l'effet d'une démarche spécifique, en quelque sorte extérieure à la construction européenne réelle mais le produit de cette construction elle-même. La démultiplication des politiques et leur fonctionnement en réseau, les liens nécessaires entre union monétaire et union économique implique une démarche d'ensemble de coordination. Une telle démarche suppose des choix, de grandes orientations et est fondamentalement de nature politique. Elle trouve ses origines dans le développement et la sophistication des politiques européennes elle-mêmes, elle est donc largement d'origine interne.

Le schéma imaginé par la Commission au début des années 1990 relève d'une volonté de mise en cohérence. Celle-ci doit être horizontale en soumettant l'ensemble de politiques européennes jadis largement conduites de façon autonome à une gouvernance d'ensemble. Elle doit aussi être verticale à travers un dispositif organisant la répartition des décisions à l'échelon pertinent: régional, national, européen. Dans cette perspective toutes les actions conduites à l'échelon européen doivent être menées en associant pour chacune d'entre elle les institutions nationales et européennes, au premier rang desquelles la Commission. C'est ce croisement qui aurait du faire de la Commission le point névralgique d'une politique européenne centrée sur le moyen-long terme et que les gouvernements ne se sont pas résolus à mettre en place au moment de Maastricht.

