

Discours de Monsieur Jacques Santer  
*Président de la Commission européenne*

Les défis actuels de l'Union européenne

à l'occasion de l'ouverture de l'Institut Européen des Hautes Études Internationales

*Centre International de Formation Européenne*

Nice, le 13 novembre 1998

Seul le discours prononcé fait foi.

Mesdames et Messieurs,  
Chers amis,

Je suis heureux d'être aujourd'hui l'invité du Centre international de Formation européenne de Nice.

L'attachement de ses membres et leur dévouement à l'idée européenne est bien connu. Il trouve ses racines dans l'engagement de personnalités remarquables comme son fondateur, Alexandre Marc. Et il est servi aujourd'hui par des militants sincères et souvent célèbres de l'unité européenne, Michel Albert, Robert Toulemon, ou le Professeur Kinsky que je remercie de son accueil. Que tous les autres que je ne puis citer me le pardonnent.

Alexandre Marc, fondateur de votre Centre et inspirateur de vos recherches, peut se prévaloir d'être l'un des premiers promoteurs, sinon même l'inventeur du personnalisme. Cette doctrine, si je peux l'appeler ainsi, est l'une des bases de mon engagement et de mon action politique depuis longtemps.

Alexandre Marc fut à la tête, dans les années 30, d'un groupe de jeunes qui s'efforça de penser le renouveau de l'Europe, en plaçant au cœur de ses démarches quelques valeurs fortes que le personnalisme a réussi à incarner. Mais, en même temps, groupe de jeunes qui souhaitait partir des réalités et non d'une lecture biologique du monde, ce qui dans les années 30 était un écueil malheureusement important.

Derrière cette démarche engagée dans les années 30 se trouve une constante : la conviction que des changements profonds étaient nécessaires pour répondre aux défis de l'époque tout en restant fidèle à la voie européenne de la civilisation occidentale.

Si je me plais à revenir ainsi à cette époque fondatrice, c'est que j'ai la conviction qu'à notre époque un besoin de rénovation se fait jour. Et qu'il passe également par un renouvellement des idées. Et ceci est vrai également de l'idée européenne qui aujourd'hui, à mon sens, a besoin d'une rénovation. Je crois que cette rénovation a déjà commencé. Je voudrais donc en esquisser les grands traits avant de répondre à vos questions.

Le projet communautaire est en train de s'engager, de manière pragmatique, dans une mutation importante de sa courte histoire. Et cette mutation est parfois mal perçue car elle requiert de chacun d'entre nous de sortir des modèles dans lesquels nous avons peut-être pris l'habitude d'enfermer l'idée européenne depuis ses origines.

### **I. Cette rénovation est d'abord une réponse aux changements fondamentaux du contexte dans lequel se développe le projet européen.**

Le projet européen est à ses origines le fruit d'une double démarche.

Une démarche intérieure : assurer la paix par le dépassement des nationalismes qui divisent les nations et affaiblissent l'Europe dans son ensemble. Et une démarche internationale : donner aux pays d'Europe occidentale les moyens de consolider leur appartenance au bloc du monde libre face au bloc soviétique. On comprend que, face aux oppositions qui, déjà, ne manquaient pas, les

partisans de la construction européenne dans l'après-guerre eussent recours à l'argument du « sens de l'histoire ».

Or, la fin de la guerre froide a changé bien des choses à cet égard.

Les jeunes générations n'ont pas connu la guerre. L'Union européenne est donc, en quelque sorte, victime à l'Ouest de son principal succès : la paix.

Mais elle est aussi victime de son impuissance à combattre ce même nationalisme dans certaines parties de l'Europe du Sud-Est. De même la disparition du bloc soviétique a supprimé une menace qui contribuait à la solidarité des pays occidentaux. L'affrontement Est-Ouest a été remplacé par un monde où existe une superpuissance : les États-Unis. Face à eux, l'Union est dans une position ambiguë : elle supporte mal leur puissance mais elle craint leurs faiblesses.

Ce qui trace pour l'Union européenne un chemin difficile : se donner les moyens aussi bien de résister aux excès de puissance des États-Unis, notamment dans le domaine économique, que de pallier les incertitudes sur leur engagement international.

Chemin difficile, car nous devons le parcourir à un moment où le projet qui rassemblait six nations à ses origines en compte désormais 15. Et à un moment où l'on envisage l'objectif d'en rassembler 20 ou plus. Or, on ne fait pas autant de chose à 20 qu'à 6. Tout simplement parce que la diversité des vues augmente, et la complication des procédures s'enfle. De même, on ne peut pas penser les institutions communes, leurs compétences et leur financement de la même manière selon qu'on envisage une Union de 6 et une Union de 20 membres.

À cela s'ajoute un facteur : comme je l'ai dit, l'attitude des Européens eux-mêmes à l'égard de ce projet s'est modifiée. Il ne faut évidemment pas mythifier les débuts de la C.E.C.A. ou de la C.E.E. Les oppositions étaient déjà vives. Mais nous devons tout de même noter qu'il y a eu une découverte au moment de Maastricht : les élites avaient peut-être marché un peu trop vite. Au point qu'elles avaient distancé les peuples qu'elles pensaient sincèrement servir.

Et, si elles n'ont pas connu la réalité de la guerre, les jeunes générations connaissent une autre réalité difficile : le chômage, l'insécurité de l'emploi, l'insécurité tout court.

Défi qui amène à une interrogation : que fait l'Union européenne pour toutes ces difficultés ?

Là se trouve le nouveau défi politique pour l'Union : refaire la preuve que l'union de nos pays contribue à apporter des réponses concrètes aux problèmes d'aujourd'hui et de demain ? Passer d'une motivation négative – éviter la guerre – à une motivation positive : donner des réponses concrètes aux défis qui seront ceux du XXI<sup>e</sup> siècle.

Les mutations fondamentales que j'ai évoquées, n'ont, en effet, pas rendu l'organisation de la solidarité européenne caduque. Mais le projet communautaire avait besoin d'un peu moins de « sens de l'histoire » et d'un peu plus de sens des réalités. Il était temps de prendre du champ par rapport aux débats théologiques sur la nature abstraite du projet européen. Pour faire la preuve que ce projet demeure capable d'apporter des réponses concrètes.

## II. C'est pour cela que depuis quelques années, un fort infléchissement des politiques en faveur des attentes des citoyens a été engagé.

Cet infléchissement, je voudrais maintenant vous en rendre compte. Il passe par trois villes : Amsterdam, Luxembourg, Pörtlach

**Amsterdam d'abord.** Le 2 octobre 1997, le traité d'Amsterdam a été signé par les représentants des quinze États-membres. Lorsque celui-ci entrera en vigueur en 1999, des domaines importants trouveront une nouvelle dynamique qui rééquilibrera l'édifice qui était resté peut-être trop économique.

De nouvelles dispositions sur la santé publique, l'environnement, les consommateurs, font leur apparition dans le traité ou sont renforcées.

La perspective de la communautarisation de ce que l'on appelle la justice et les affaires intérieures ouvre la voie à une action plus efficace dans ces domaines où les attentes des Européens sont, à juste titre, élevées. Combattre l'insécurité, le trafic de drogue, d'êtres humains, le crime organisé : cela appelle des réponses internationales efficaces. Or, l'expérience montre que la méthode intergouvernementale ne suffit pas à apporter des réponses rapides à la montée de ces fléaux.

Enfin, dans le domaine des relations extérieures, le traité d'Amsterdam propose :

- la nomination d'un Haut représentant pour la P.E.S.C. pour donner un visage à la diplomatie européenne ;
- la création d'une cellule de planification pour développer une vision partagée des responsabilités européennes ;
- enfin, la possibilité de l'abstention constructive, qui ouvre la voie à des actions européennes, même lorsque certains souhaitent ne pas y être associés.

Je n'ai pas mentionné l'emploi, bien que ce soit l'une des innovations majeures du traité d'Amsterdam. En effet, pour la première fois dans un traité européen, il introduit un chapitre spécifique sur l'emploi et en fait une question d'intérêt commun. Si je ne l'ai pas mentionné, c'est parce que c'est dans une deuxième ville, Luxembourg, que le pas a été franchi, par anticipation sur l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

C'est en effet au Conseil européen extraordinaire de **Luxembourg** que fut lancée la stratégie européenne pour l'emploi, anticipant sur la mise en œuvre du chapitre emploi du traité d'Amsterdam.

Certes, l'Union n'a pas commencé à s'intéresser au chômage en 1997. Depuis ses origines, le Marché unique est une stratégie visant à stimuler la croissance européenne et donc l'emploi. Mais l'accélération des mutations qui ont une conséquence sur l'emploi, depuis les chocs pétroliers, a rendu nécessaire une action plus spécifique. En décembre 1993, le Livre blanc de la Commission « Croissance, compétitivité, emploi », présenté par Jacques Delors, avait posé les termes du débat. En janvier 1996, j'ai lancé le Pacte européen de confiance pour l'emploi. Les idées faisaient leur chemin, mais lentement. À Luxembourg, l'Union s'est dotée d'une véritable stratégie commune pour l'emploi. La philosophie en est simple : les efforts en matière d'emploi relèvent du cadre national. Mais la dimension européenne peut apporter une valeur ajoutée, en

favorisant une démarche commune, coordonnée et simultanée. Et en tablant sur les effets vertueux de la méthode utilisée pour l'U.E.M., celle de la fixation d'objectifs communs, différenciés, en l'occurrence selon les réalités nationales. Suivi d'un processus annuel d'évaluation collective des efforts de chacun par rapport aux objectifs.

### **Dernière ville de ma trilogie, après Amsterdam et Luxembourg : Pörtlach en Autriche.**

Je crois que contre les attentes des médias qui se plaisaient à annoncer un sommet vide, sans ordre du jour, la réunion informelle des chefs d'État et de gouvernement à Pörtlach restera comme un moment important du projet communautaire. Ceci tient à mon sens au fait que les chefs d'État et de gouvernement y ont eu une discussion franche, ouverte, sur ce qu'ils voulaient faire ensemble. Ceci a amené à reconnaître une idée que je défends depuis longtemps : il y a des domaines où il faut moins d'Europe et d'autres où il faut plus d'Europe. Moins d'interventionnisme tatillon de la part de Bruxelles, moins de législation, plus de coordination, d'émulation européenne. De nouveaux modes de faire au niveau communautaire. Et plus d'action dans les domaines tels que l'emploi, la coordination économique, la sécurité et la justice. Une nouvelle volonté pour affirmer l'action commune des États-membres sur la scène internationale.

De Amsterdam à Pörtlach, en passant par Luxembourg, ce dont j'ai essayé de vous rendre compte, c'est de l'infléchissement du cours du projet européen pour le mettre au service des nouvelles attentes concrètes des citoyens aujourd'hui.

Mais cet infléchissement est mal vu par nombre de personnes qui continuent à critiquer l'Union d'aujourd'hui avec les arguments d'hier. Car il se développe sans être porté par un modèle précis et facilement appréhendable. Ceci a d'ailleurs un résultat presque cocasse : le projet européen est aujourd'hui critiqué aussi bien par ceux qui craignent de le voir déboucher sur un État, ce dont les Européens ont montré qu'ils ne voulaient pas, que par ceux qui regrettent qu'il ne le devienne pas.

Ce manque de modèle clair du projet communautaire comporte aussi deux difficultés :

- la difficulté pour nos pays à répondre à la question : quelle Union voulons-nous pour l'avenir ? Question cruciale pour réussir deux échéances. D'une part, la monnaie unique dont l'entrée en vigueur va intervenir dans moins de deux mois maintenant. Et d'autre part, l'élargissement, lequel exige, comme la Commission l'a rappelé avec vigueur, une réforme institutionnelle en profondeur ;
- et aussi la difficulté pour les Européens à comprendre exactement qui fait quoi à Bruxelles ainsi que la nature et l'objectif du projet communautaire.

Pour répondre à ces deux difficultés, je crois, comme je vous l'ai dit, qu'il faut cesser de penser le projet européen par rapport à ce que certains souhaitaient et ce que d'autres craignaient qu'il devienne.

Entre les chimères et les cauchemars, peut-on donner du projet européen une vision plus réaliste ? C'est ce que je voudrais tenter pour terminer.

### **III. Vers l'Europe subsidiaire.**

Il nous faut pour cela sortir du prêt à porter idéologique, qui s'efforce d'appliquer des catégories connues à une réalité nouvelle. Il faut nous garder des modèles préconçus car chacun a tendance

à projeter le sien sur l'Union. Il faut cesser de juger l'Union européenne par rapport à ce qu'elle aurait pu devenir, mais qui est désormais caduque.

Je sais toute la richesse que Alexandre Marc a mis derrière le mot de « fédéralisme », et qui le distingue clairement de tous ceux qui s'y précipitent comme vers une nouvelle idéologie. Ce dont il a toujours pris garde de se distancier.

Pourtant, je ne puis m'empêcher de quelques réticences : le mot a des acceptions si différentes d'un pays à l'autre, parfois positives, parfois négatives, surtout appliqué à l'Europe ! Faut-il dès lors l'utiliser comme un résumé d'objectifs pour l'Union ?

Dès que l'on étudie de près cette interrogation, on voit bien que la question en jeu est celle des rapports entre la construction européenne et les pays membres. Et je comprends qu'elle soit particulièrement vive en France, où la nation est une réalité ancienne, profondément ancrée dans les esprits et les cœurs. C'est de ces rapports que je voudrais dire quelques mots pour finir.

Je sais bien qu'en dehors de quelques esprits chimériques rares sont ceux qui, en défendant l'unité européenne, pensaient bâtir celle-ci sur la disparition des nations. L'ensemble des documents que nous produisons n'insistent-ils pas sur la diversité, le respect des identités culturelles ? Mais cette insistance ne sonne-t-elle pas creux parfois ? Comme une invocation qui disculpe, mais sans regarder les faits au fond. Car il faut le reconnaître : les institutions européennes ont été fondées contre le nationalisme. Mais nations et nationalisme n'ont-ils pas, à l'époque, été abusivement confondus ? Je comprends que nous ayons pu choisir de faire cette confusion au sortir de la Deuxième guerre mondiale, tant l'horreur de ces cinq années étaient grandes. Mais il me semble, au risque d'être anticonformiste aujourd'hui, qu'il nous faut reconnaître deux choses. D'abord que nation et nationalisme sont deux choses différentes. Car les nations sont bien antérieures au nationalisme. Enfin que si le nationalisme est une sorte de messianisme de la nation, l'europanisme, de son côté, n'a pas échappé au messianisme de l'Europe.

C'est pourquoi un projet européen crédible doit se soucier d'organiser l'étroite coopération des nations et non pas leur dépassement. Pour aller vers cela, nous disposons de quelques repères. C'est eux que je voudrais énumérer pour finir.

**Des repères institutionnels.** Gardons à l'esprit que nos pays sont les premiers cadres naturels de la démocratie. Les difficultés que celle-ci rencontre actuellement dans ces pays ne justifient pas qu'on s'efforce de transposer au niveau européen un modèle qui s'est développé au long cours des siècles dans des cadres où existaient la plupart des éléments favorables : une communauté d'expérience historique, une unité linguistique existante ou patiemment constituée, une proximité géographique. Et qui s'est développé souvent au prix de violences et de guerres, que l'Union ne peut pas souhaiter pour s'imposer.

Par conséquent, au stade où nous en sommes de ce projet, il appartient encore aux chefs d'État et de gouvernement d'assumer la responsabilité des politiques qu'ils demandent à l'Union de mener. Car c'est d'abord de l'apport de ces politiques à la réponse aux défis du temps que dépend principalement le soutien de l'opinion publique au projet communautaire.

Ces réponses doivent être centrées autour d'une exigence qui est **un autre repère : le principe de la valeur ajoutée européenne**, dans un sens comme dans l'autre. Ce que les États-membres

ne peuvent faire seuls, ils le feront mieux ensemble. Et leur coopération doit être fondée sur plus que le simple jeu des intérêts nationaux. Elle doit s'inscrire dans une perspective de solidarité au sein d'une communauté de pays.

Mais cette action doit, en même temps, se limiter à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés. C'est ce que signifient les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ce sont les principes qui sont appliqués par la Commission européenne depuis quelques années avec de plus en plus de rigueur.

**En cela, un autre repère est l'exigence du respect des cultures politiques nationales.**

Aussi gardons-nous des constructions abstraites. Gardons-nous aussi de placer des espoirs excessifs en Bruxelles. On ne peut, ni ne pourra jamais tout faire de Bruxelles. Ceux qui attendent de l'Union la solution à tous les problèmes que leurs États n'arrivent pas à résoudre se trompent, à mon avis. Il y a des problèmes que Bruxelles peut aider à résoudre parce que les États sont impuissants à le faire seul. Il y en a d'autres qu'ils sont impuissants à résoudre par faute de volonté politique nationale. Et porter le problème au niveau européen n'y changerait rien. Et par manque de volonté politique, je n'entends pas nécessairement ni uniquement celle des hommes politiques, mais aussi celles des citoyens, qui après tout, élisent les hommes politiques.

Voilà quelques réflexions fondées sur mon expérience de Premier ministre du Luxembourg puis de Président de la Commission européenne depuis quatre ans. C'est autour de ces quelques repères que la Commission axe son action depuis que j'en suis Président :

- prendre acte des mutations du contexte dans lequel se poursuit le projet communautaire ;
- infléchir le cours des priorités politiques en direction des attentes concrètes des citoyens de nos pays : emploi, sécurité, politique étrangère ;
- faire émerger une Union qui préfère, conformément à la Déclaration de Robert Schuman, les réalisations concrètes aux « constructions d'ensemble ».

Je vous remercie et je suis prêt à répondre à vos questions.