

---

# Jacques Delors, président de la Commission, 1985-1995\*

MARIE-THÉRÈSE BITSCH

Pour l'historien, il est intéressant de constater que l'autoportrait fait par Jacques Delors dans ses *Mémoires*, publiés en 2004, est assez proche du personnage présenté par des observateurs contemporains, politologues ou journalistes<sup>1</sup>. Jacques Delors apparaît, sinon comme un «père de l'Europe» – ce titre étant habituellement réservé aux fondateurs des Communautés dans les années cinquante – du moins comme un «grand Européen». Il l'est d'abord par ses convictions d'euro-peiste sincère et déterminé, comme l'étaient les pères de l'Europe. Il l'est aussi par ses fonctions de président de la Commission, exercées pendant dix ans, en quoi il détient un record absolu de longévité à la tête de l'exécutif européen; seul Walter Hallstein, le premier président de la Commission CEE, est resté presque aussi longtemps (de janvier 1958 à juillet 1967). Enfin, Jacques Delors est un grand Européen par le rôle qu'il a joué dans la construction européenne; selon Charles Grant, aucun homme politique n'a eu autant d'influence que lui, en Europe occidentale, depuis la guerre.

Jacques Delors est président de la Commission à une période particulièrement importante pour l'intégration européenne. Il arrive à Bruxelles au moment où les Européens décident d'aller plus loin que

---

\* Conférence faite à Rome le 29 mai 2006 dans la Faculté d'Économie de l'Université 'La Sapienza'.

<sup>1</sup> JACQUES DELORS, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004. Sur Jacques Delors, voir notamment: HELEN DRAKE, *Histoire et sociologie d'un leadership improbable* (traduit de l'anglais), Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002; CHARLES GRANT, *Delors, architecte de l'Europe* (traduit de l'anglais), Chêne-Bourg, Georg éditeur, 1995. Voir aussi, la thèse, soutenue en 2005 et non encore publiée, de DACIAN-GRATIEN GAL, *La Commission Delors. La construction européenne entre approfondissement et élargissement*, thèse en cotutelle, Paris-III-Sorbonne Nouvelle et Cluj-Babes-Bolyai. Ouvrages généraux sur la construction européenne: MARIE-THÉRÈSE BITSCH, *Histoire de la construction européenne, de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Complexe, 4<sup>ème</sup> édition, 2004; PIERRE GERBET, *La construction européenne*, Paris, Imprimerie Nationale, 3<sup>e</sup> édition 1999. Les discours de Jacques Delors sont résumés dans le *Bulletin quotidien de l'Agence Europe*; les plus importants sont publiés in extenso dans *Europe-Documents*.

le traité de Rome, signé près de trente ans plus tôt. Ils entament une révision en profondeur de ce traité, qui se fait en deux étapes, avec l'Acte unique européen (février 1986), qui – entre autres avancées – instaure le grand marché intérieur, et avec le traité de Maastricht (février 1992) qui permet de passer de la Communauté à l'Union Européenne (UE). C'est aussi l'époque où l'Europe unie s'étend pratiquement jusqu'aux limites de ce qui était l'Europe occidentale pendant la guerre froide. Aux dix États membres qui constituent la Communauté en 1985 (les six fondateurs, Allemagne, France, Italie, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, les trois Pays du premier élargissement, Royaume-Uni, Irlande, Danemark et la Grèce entrée en 1981) viennent s'ajouter, en janvier 1986, l'Espagne et le Portugal et, en janvier 1995, trois neutres, l'Autriche, La Finlande et la Suède. Enfin, la présidence Delors est marquée par la fin de la guerre froide, qui ouvre de toutes nouvelles perspectives à la construction européenne. Elle va permettre à l'UE de s'élargir aux dimensions du continent, l'obligeant à relever de nouveaux défis quant à son organisation et ses missions politiques.

Pour faire connaissance avec l'homme qui prend la présidence de la Commission européenne en janvier 1985, il convient d'évoquer rapidement son itinéraire personnel et politique jusqu'à son arrivée à Bruxelles. Son rôle de président de la Commission sera étudié ensuite, en distinguant deux phases: les années 1985-1989, qui correspondent à une grande relance du processus de la construction européenne, et les années 1990-1995, qui suivent la chute du mur de Berlin et sont plus difficiles pour Delors et pour l'Europe. Cette présentation des principales interventions du président de la Commission permet de comprendre ses idées et sa manière de les mettre en œuvre et d'esquisser ce que l'on pourrait appeler «la méthode Jacques Delors», comme on disait la méthode Jean Monnet.

#### JACQUES DELORS: UNE PERSONNALITÉ ATYPIQUE DANS LA CLASSE POLITIQUE FRANÇAISE

Sans prétendre à une biographie exhaustive – impossible ici – il convient d'indiquer quelques repères qui jalonnent l'expérience professionnelle et politique du futur président de la Commission.

Né en 1925, Jacques Delors a vingt ans à la fin de la deuxième guerre mondiale (il aura soixante ans en 1985, lorsqu'il prend la direction de la Commission). Il commence alors une carrière à la Banque de France, d'abord comme rédacteur avant de gravir les échelons par concours internes. De cette première expérience professionnelle, il garde une maîtrise des questions monétaires et financières qui sera valorisée ultérieurement, dans sa carrière politique à Paris et à Bruxelles. Parallèlement à sa vie professionnelle, il a des activités

de militant dans des syndicats (CFTC, qui devient ensuite CFDT), des associations (par exemple, La Vie Nouvelle), des clubs de réflexion politique (par exemple, Citoyen 60). Il acquiert un profil de chrétien de gauche mais ne s'engagera durablement dans un parti politique qu'en 1974, lorsqu'il adhère au parti socialiste.

Dans les années soixante (1962-1969), Jacques Delors travaille au Plan. A cette époque, la première mission du Plan – reconstruire et moderniser l'économie française d'après-guerre – est réalisée. Un nouvel objectif est de mieux articuler progrès économique et progrès social. C'est dans ce domaine que Delors, qui est chargé de réfléchir à la politique des revenus, peut jouer un rôle pionnier. Devenu un expert des questions sociales, il participe à l'aventure de la "Nouvelle Société" tentée par le gouvernement Chaban-Delmas (1969-1972) qui voulait, après la secousse de mai 1968, créer une société plus juste, moins crispée et moins rigide, plus ouverte au dialogue et aux accords contractuels. Numéro 3 de son cabinet, Jacques Delors est alors le conseiller du premier ministre pour la politique sociale. C'est dans ce contexte qu'il commence à s'intéresser aux problèmes de formation, en particulier pour les adultes, afin de garantir l'égalité des chances.

De l'échec du projet de "Nouvelle Société", mal soutenu par la majorité de l'époque et le président de la République, Jacques Delors tire la conclusion qu'il n'est pas possible de faire une politique de gauche avec une majorité de droite et qu'il n'y a pas, dans la France de la V<sup>ème</sup> République, un espace politique pour une troisième force. Deux ans plus tard, il entre au parti socialiste où il devient un expert des questions européennes. Parallèlement, il enseigne l'économie à la prestigieuse université de Paris-Dauphine et à l'ENA (École nationale d'administration). Il est aussi nommé membre du Conseil d'administration de la Banque de France et il continue de siéger (depuis les années soixante) au Conseil d'administration de l'ONU pour le développement social.

C'est à la fin des années soixante-dix que commence véritablement sa carrière politique. En 1979, à l'occasion des premières élections du Parlement européen au suffrage universel direct, il est élu – bien que placé en 21<sup>ème</sup> position – sur la liste socialiste, qui remporte un bon score. Il va donc siéger dans cette instance, où il préside la commission des affaires économiques et monétaires, pendant deux ans. L'élection de François Mitterrand à la présidence de la République et la victoire des socialistes aux élections législatives en France ouvrent une nouvelle étape pour Jacques Delors, qui devient ministre des Finances dans les gouvernements de Pierre Mauroy, de 1981 à 1984. La politique économique de type keynésien et les réformes sociales de ces gouvernements de gauche conduisent à trois dévaluations du franc en moins de deux ans, entre octobre 1981 et mars 1983, que Delors doit

assumer et ménager même s'il n'approuve pas toujours totalement la politique qui est menée, par exemple en matière de nationalisations, où il aurait préféré des nationalisations moins nombreuses notamment dans le domaine bancaire et surtout des nationalisations à 51% et non à 100%. Rapidement, Delors en vient à prôner un infléchissement de la politique économique et monétaire et il compte parmi les principaux avocats de la politique que le président Mitterrand finit par imposer en 1983: rigueur budgétaire, stabilisation monétaire, maintien du franc dans le SME (Système monétaire européen). Jacques Delors est donc l'un des artisans de ce 'virage' par lequel la France opte pour l'Europe et la politique dite du «franc fort».

A son image de spécialiste des questions économiques, monétaires, sociales, Jacques Delors ajoute donc, au début des années quatre-vingt, celle d'une personnalité politique qui, pour avoir des convictions fortes, n'en est pas moins modérée, réaliste, pragmatique. Il fait alors figure de *leader* de la «deuxième gauche» (avec Michel Rocard), attaché aux réformes de la société et à la solidarité avec les voisins européens. Il apparaît, aussi, plutôt comme un expert et non comme un politicien classique. Tard venu dans le parti socialiste, il y occupe cependant une place en vue mais un peu à part et il entretient avec François Mitterrand des relations qui peuvent être de confiance mais parfois aussi de confrontation. Il semble peu attiré par les joutes électorales: il n'a jamais brigué de mandat de député; comme parlementaire européen, il a été élu au scrutin de liste; ce n'est qu'en 1983, alors qu'il est déjà ministre depuis près de deux ans, qu'il se présente personnellement pour la première fois aux élections – en l'occurrence aux élections municipales – et gagne la mairie de Clichy (dans la région parisienne) qu'il quittera au moment de rejoindre Bruxelles. Il y a cependant des continuités entre sa première carrière, nationale, et sa nouvelle carrière, européenne, qui tiennent à ses centres d'intérêts de prédilection et à son action, qui se situe en priorité dans les domaines de la politique économique et monétaire, de la concertation sociale, de l'éducation et de la formation.

#### JACQUES DELORS: UNE 'LOCOMOTIVE' DE LA RELANCE EUROPÉENNE DES ANNÉES 1985-1989

Jacques Delors est choisi comme président de la Commission en juillet 1984 pour entrer en fonction en janvier de l'année suivante. Sa nomination est un 'coup' réussi du couple franco-allemand, qui ne connaîtra pas le même succès en 1994 ni en 2004 lorsqu'il veut faire désigner le premier ministre belge, Jean-Luc Dehaene, puis Guy Verhofstadt. Mais en 1984, les deux dirigeants, François Mitterrand et Helmut Kohl (chancelier depuis octobre 1982) qui viennent d'opérer un rapprochement spectaculaire depuis dix-huit mois, parviennent à

obtenir l'assentiment de leur huit partenaires en faveur de leur candidat, y compris celui de Margaret Thatcher qui ne voit pas alors dans ce socialiste un adversaire du libéralisme qui lui est cher.

Delors arrive dans une Communauté qui vient de traverser une période difficile depuis près de dix ans, à cause de la crise économique qui a mis fin aux Trente Glorieuses, des chocs pétroliers de 1973 et 1979, du climat d'euroscélérose qui s'est installé au début des années quatre-vingts, des blocages liés aux revendications britanniques sur la question du soit-disant 'juste retour' en matière budgétaire. Mais en juin 1984, le Conseil européen de Fontainebleau vient de réussir à mettre sur les rails une sortie de crise, soigneusement préparée, là encore, par le couple franco-allemand. Non seulement les dossiers épineux ('chèque' britannique, réforme de la politique agricole commune, augmentation des ressources budgétaires) sont réglés, au moins pour le moment, mais un comité d'experts est chargé de réfléchir à une révision du traité de Rome. Dès lors, l'objectif du nouveau président est de contribuer à cette relance tout en préparant l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, qui négocient leur adhésion depuis six ans. A la tête d'une Commission de 14 membres, Jacques Delors veut aussi redorer l'image de cette institution et renforcer son rôle dans le triangle décisionnel (Conseil, Commission, Parlement), alors qu'elle est affaiblie depuis la crise de la chaise vide de 1965 et de plus en plus déconsidérée depuis le début de la décennie.

Avant même de prendre officiellement ses fonctions, Jacques Delors effectue, à l'automne 1984, un tour des capitales européennes, accompagné par Pascal Lamy, son futur chef de cabinet, et par Émile Noël, secrétaire général de la Commission depuis les débuts, véritable mémoire vivante de l'institution et homme de grande influence. Le but de cette tournée est de sonder les dix gouvernements au sujet des projets qu'ils seraient prêts à soutenir pour relancer la construction européenne. Les propositions préférées de Delors (union monétaire, politique de sécurité et de défense, réforme institutionnelle) ne suscitent pas l'adhésion unanime. Mais tous sont prêts à donner leur assentiment à l'idée d'un grand marché intérieur fondé sur les quatre libertés de circulation – déjà inscrites dans le traité de Rome – pour les marchandises, les capitaux, les services et les hommes. C'est donc le projet d'espace économique sans frontière, à l'horizon 1992, qui va devenir l'élément moteur de la relance.

Début 1985, la Commission élabore un *Livre blanc* sur le marché unique qui est rédigé par Lord Cockfield, le commissaire britannique choisi par Margaret Thatcher, et soumis au Conseil européen de Milan, de juin 1985, qui l'adopte. Ce sommet décide aussi de convoquer une conférence intergouvernementale (CIG) qui se tiendra à Luxem-

bourg de septembre à décembre 1985 et qui est chargée de préparer un nouveau traité prenant en compte, outre le *Livre blanc*, un certain nombre d'autres propositions en vue de réformes concernant les institutions et la coopération politique.

Pendant la CIG, Jacques Delors joue un rôle essentiel, en coopération avec la présidence du Conseil – en l'occurrence le gouvernement luxembourgeois – et avec le soutien de Paris et de Bonn. Il arrive à impulser un engrenage 'vertueux': pour réaliser le grand marché à l'horizon 1992, et donc pour réussir à faire adopter dans les délais les nombreuses mesures prévues par le *Livre blanc* pour établir les libertés de circulation, il paraît indispensable de réformer le système décisionnel pour le rendre plus efficace et de revenir au vote majoritaire (abandonné de fait depuis 1965). Dans ce cas, le Parlement européen devrait aussi avoir son mot à dire. Jacques Delors fait valoir également que le fonctionnement du grand marché intérieur doit s'accompagner d'une politique de cohésion sociale et qu'il serait facilité par la création d'une union monétaire.

L'Acte unique européen, adopté par le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1985 et signé par les Douze, en février 1986, après l'entrée de l'Espagne et du Portugal, porte largement la marque de Jacques Delors. Il prévoit l'instauration du marché unique pour le 1<sup>er</sup> janvier 1993, le retour au vote majoritaire au Conseil, pour pratiquement toutes les mesures concernant les libertés de circulation (sauf pour des questions sensibles comme la circulation des personnes ou l'harmonisation fiscale), et une procédure de coopération avec le Parlement pour ces mêmes mesures. Il étend les compétences de la CEE à de nouveaux domaines (environnement, recherche...) et encourage le développement de la cohésion par la politique régionale, le dialogue social, les conventions collectives. Il renforce aussi la coopération politique qui se fait depuis 1970 entre les ministres des Affaires étrangères en l'inscrivant dans le traité et en la dotant d'un secrétariat. Même si l'union monétaire n'est évoquée qu'en filigrane, il est facile de comprendre pourquoi l'Acte unique est le «traité préféré» de Jacques Delors.

Ce traité est à peine entré en vigueur (juillet 1987) que déjà Jacques Delors prépare les étapes suivantes de la relance européenne. En février 1988, il fait accepter par le Conseil européen des «perspectives financières» pour cinq ans. Ce «premier paquet Delors» comporte une augmentation des rentrées financières de la Communauté, une quatrième ressource proportionnelle au PIB de chaque État membre venant s'ajouter aux anciennes ressources propres (prélèvements agricoles, droits de douanes, pourcentage de TVA). Il prévoit aussi une nouvelle répartition des dépenses, avec une augmentation des fonds structurels et une diminution des dépenses au titre de la po-

litique agricole commune, jusque là largement prépondérantes et très critiquées par certains États membres. Cette importante réforme, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, devait donner une certaine aisance financière à la Communauté des Douze et lui permettre de réussir la mise en route du marché unique et de s'engager dans de nouvelles politiques communes.

Début 1988, Jacques Delors pose aussi des jalons en vue de l'union monétaire, souhaitée par certains États (par exemple, la France qui préfère une monnaie unique au SME, perçu comme un système où le *Deutschmark* impose sa loi) et rejetée par d'autres qui refusent des transferts de souveraineté (par exemple le Royaume-Uni). Jacques Delors parvient à s'assurer le soutien du chancelier Kohl, personnellement plutôt favorable à une union monétaire qui renforce l'intégration et pourrait constituer un tremplin vers l'Europe politique mais qui doit tenir compte d'une forte opposition de son opinion publique et notamment des milieux d'affaires allemands soutenus par la Bundesbank. Mais au Conseil européen de Hanovre, en juin 1988, à la fin du semestre de présidence allemande, Helmut Kohl fait décider la création d'un comité chargé de préparer un projet d'union économique et monétaire. Présidé par Jacques Delors, ce comité comprend des experts, en particulier – comme le souhaitait Delors – les gouverneurs des banques centrales des États membres que le président de la Commission connaît d'autant mieux qu'il s'était réservé les questions monétaires lors de la répartition des tâches au sein de la Commission, ce qui lui a permis de participer depuis 1985 aux réunions de la BRI (Banque des règlements internationaux de Bâle où se retrouvent les responsables de banques centrales).

Le plan Delors d'union économique et monétaire, élaboré par ce comité, est prêt et rendu public en avril 1989. Il prévoit de manière très précise les modalités de l'instauration d'une union monétaire en trois étapes, avec dès la deuxième étape la mise en place d'une Banque centrale européenne, supposant donc d'importants transferts de souveraineté dans un domaine régaliën, et, à la troisième étape, la création d'une monnaie commune aux États membres. Malgré les réserves de certains gouvernements, ce projet est adopté comme base de discussion par le Conseil européen de Madrid en juin 1989 qui ne décide pourtant pas encore la réunion de la CIG qui devrait inscrire ce projet dans un traité. Néanmoins, le plan Delors ouvre la perspective d'un bond en avant dans l'intégration européenne et constitue un important succès. L'union monétaire semble en bonne voie de réalisation à la veille du séisme politique qui va secouer l'Europe au second semestre de 1989.

Le président de la Commission, qui a été renouvelé dans sa fonction et vient d'entamer en janvier 1989 un deuxième mandat de

quatre ans, est alors une personnalité très influente dont l'image est largement positive, même s'il est déjà critiqué par les adversaires de l'intégration supranationale, notamment au Royaume-Uni. Il est significatif qu'il prononce, le 17 octobre 1989, le discours d'ouverture de l'année académique au Collège d'Europe à Bruges qui avait été fait l'année précédente par Margaret Thatcher. C'est pour lui l'occasion de rappeler sa vision de l'Europe, de dresser un bilan positif de la relance européenne des cinq années écoulées et de dessiner des perspectives d'avenir en tenant compte des défis liés à la nouvelle situation internationale. Avec le recul, il est possible d'affirmer que Jacques Delors est alors à l'apogée de sa carrière européenne.

#### JACQUES DELORS FACE AUX DIFFICULTÉS DES ANNÉES 1990-1995

Les derniers mois de l'année 1989 voient l'effondrement du communisme en Europe de l'est, la chute du mur de Berlin, et donc aussi la fin de la guerre froide et de la division de l'Europe en deux blocs antagonistes. De nouvelles démocraties pluralistes s'instaurent en Europe centrale et orientale, qui rejettent rapidement la tutelle de Moscou, entament non sans difficultés leur transition vers l'économie de marché et se tournent vers l'ouest avec l'espoir de pouvoir entrer au plus vite dans les organisations occidentales: Conseil de l'Europe, CEE, OTAN. Face à cette nouvelle donne dans les relations internationales, la Communauté Européenne et Jacques Delors en particulier réagissent plus vite qu'il n'a été dit parfois. Le président de la Commission (comme d'autres dirigeants européens) a bien conscience de la gravité des défis, de la nécessité d'inventer une nouvelle architecture de l'Europe et de faire un saut qualitatif dans le processus d'intégration. Mais il a aussi le souci de préserver l'acquis communautaire, d'éviter une dilution de la Communauté au sein de la grande Europe.

La Communauté accepte rapidement la réunification de l'Allemagne qu'elle n'aurait de toute façon pas les moyens d'empêcher. En décembre 1989, le Conseil européen de Strasbourg y met des conditions que les dirigeants de la RFA n'ont d'ailleurs pas l'intention de bafouer: l'unification doit se réaliser de manière pacifique et démocratique, dans le cadre d'une coopération européenne de plus en plus étroite et dans le respect des principes de l'Acte final d'Helsinki qui affirme notamment le caractère inviolable des frontières. Quant au président de la Commission, il s'efforce de faciliter l'intégration de l'ancienne RDA dans la Communauté. Le 17 janvier 1990, devant le Parlement européen, il déclare que la RDA constitue un «cas spécifique» parmi les Pays d'Europe centrale, qu'elle a sa place dans la Communauté si elle le demande et pour peu que les conditions indiquées par le sommet de Strasbourg soient respectées. Un mois plus tard, toujours devant la session plénière du Parlement, il lance l'idée



d'un Conseil européen extraordinaire consacré à la question allemande que la présidence irlandaise ne manque pas de retenir. Après les élections du 18 mars en Allemagne de l'est qui sont interprétées comme un plébiscite en faveur de l'absorption de la RDA par la RFA, il ne s'agit plus de préparer l'adhésion d'un nouvel État mais de définir les modalités de l'intégration des cinq nouveaux *Länder* de l'ex-RDA qui vont entrer dans la RFA, sur la base de l'article 23 de la Loi fondamentale. Ces modalités sont mises au point en collaboration entre le chancelier Kohl, qui se rend à Bruxelles dès le 23 mars et la Commission, qui établit un scénario d'intégration qui sera adopté par le Conseil européen extraordinaire de Dublin au mois d'avril. Si cette intégration ne va pas sans difficultés concrètes, les conditions politiques et juridiques ont été simplifiées au maximum, notamment grâce à la bonne entente entre Jacques Delors et Helmut Kohl qui ont pu, à cette occasion renforcer encore leurs relations de confiance et d'amitié.

L'élargissement de la Communauté aux autres Pays ex-communistes n'a aucune chance de se faire aussi rapidement. Jacques Delors, de même que certains gouvernements, estime qu'il faut une longue phase préparatoire pendant laquelle ces Pays doivent consolider leur régime démocratique et leur économie de marché en bénéficiant de l'aide de la Communauté européenne sous différentes formes: programme PHARE, conçu dès l'été 1989 pour la Pologne et la Hongrie puis appliqué à l'ensemble des Pays d'Europe centrale et orientale, aide de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) créée à cette occasion, accords d'association avec chacun des États, préparés dès 1990 et signés à partir de 1991. De plus l'adhésion de ces Pays ne peut intervenir avant l'entrée des Pays de l'AELE (Association européenne de libre échange, EFTA selon le sigle anglais) qui ont fait acte de candidature après la fin de la guerre froide. Mais, même en ce qui concerne ces États, riches et démocratiques de longue date, Jacques Delors souhaite ne pas précipiter l'élargissement. En 1990, il propose une négociation entre la CEE et l'AELE en vue d'une coopération entre les deux organisations, ce qui est une manière de retarder les négociations bilatérales avec chacun des candidats. Cette négociation aboutit en 1992 au traité de Porto qui crée un grand Espace économique européen (EEE), en étendant aux Pays de l'AELE les libertés de circulation prévues dans l'Acte unique, et qui fait alors figure de prélude à l'adhésion des États qui le souhaitent. Les trois neutres entreront effectivement en janvier 1995.

La priorité pour Jacques Delors au début des années quatre-vingt-dix est l'approfondissement de la Communauté à Douze. Mais dans la préparation du traité de Maastricht, notamment pendant les deux conférences intergouvernementales qui se tiennent parallèle-

ment, l'une sur l'union monétaire, l'autre sur l'union politique à la demande du chancelier Kohl, de décembre 1990 à décembre 1991, il ne parvient pas à exercer une influence aussi décisive que lors de la CIG de 1985. Pour l'union monétaire, les modalités adoptées se démarquent du plan Delors sur plusieurs points, principalement sous la pression des Allemands. Echaudés par les difficultés de l'union monétaire entre le mark de la RFA et celui de la RDA, ils veulent multiplier les précautions pour garantir la stabilité de la future monnaie européenne. Ils font adopter l'idée d'une union monétaire à deux vagues, c'est-à-dire que dans un premier temps seuls les Pays vraiment prêts pour la monnaie unique pourront y adhérer, les autres devant patienter jusqu'au moment où ils remplissent l'ensemble des critères de convergence qui sont indiqués dans le traité et sont uniquement d'ordre économique, budgétaire et monétaire (taux d'inflation, taux d'intérêt, dette et déficit publics, participation au SME pendant deux ans). Jacques Delors ne réussit pas à faire ajouter des critères sociaux, comme par exemple le chômage de longue durée ou le chômage des jeunes. Par ailleurs, il propose un protocole social qui n'est pas accepté par le Royaume Uni. Signé par onze Pays sur douze, il ne peut être intégré dans le traité mais est simplement annexé. Enfin, Jacques Delors n'arrive pas à empêcher la structure en piliers qui est adoptée malgré une tentative de la présidence néerlandaise en octobre 1991 de maintenir une structure unitaire. Le traité de Maastricht distingue donc le premier pilier, communautaire, qui reprend l'héritage des Communautés et inclut l'union monétaire et les deux autres piliers qui relèvent de la coopération intergouvernementale et concernent la politique étrangère et de sécurité commune (2<sup>ème</sup> pilier) et les questions de justice et affaires intérieures (3<sup>ème</sup> pilier).

La Commission et son président sont en butte aux critiques contre la bureaucratie de Bruxelles qui se développent pendant la phase de ratification du traité de Maastricht. Delors est aussi pris à partie, en tant qu'artisan de l'union monétaire et symbole du fédéralisme, par les souverainistes qui profitent des débats de ratification pour s'affirmer, en particulier lorsque celle-ci se fait par référendum, comme c'est le cas au Danemark, en France et en Irlande. La Commission est souvent prise comme bouc émissaire pour tout ce qui va mal en Europe, de la guerre en ex-Yougoslavie aux crises monétaires en passant par le chômage. Pour faire face à la fois à la crise économique et sociale et à la crise de confiance des citoyens, Jacques Delors prépare en 1993 un *Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi*, dans lequel il s'investit beaucoup personnellement. Il propose la création de réseaux de communication, à la fois pour les transports (les TGV) et dans le domaine de l'information. Il estime qu'il ne faut pas seulement compter sur le marché mais qu'il faut des impul-

sions des États, que le financement des projets pouvait être fait par le budget communautaire mais aussi par des emprunts. Le Livre blanc est en principe adopté par le Conseil européen mais les financements ne sont jamais trouvés faute de volonté politique suffisante, si bien que cette dernière grande initiative européenne de Jacques Delors comme président de la Commission est pour lui un échec et une déception.

#### LA MÉTHODE DELORS

Comme le montrent son discours et son action, Jacques Delors reste attaché à l'héritage des pères de l'Europe dont il se revendique, pas seulement par respect pour les fondateurs mais aussi par souci d'efficacité. Il est fidèle à la méthode fonctionnaliste, qui réussit bien pendant la première phase de sa présidence. La mise en place du marché unique induit des modifications institutionnelles - vote à la majorité qualifiée au Conseil et coopération avec le Parlement pour certaines questions - qui marquent un retour à l'esprit communautaire. Elle conduit ensuite à un aménagement du budget, avec un accroissement de ressources, qui ne peut que favoriser le développement des politiques communes, et un rééquilibrage des dépenses, qui permet de financer des secteurs autres que la politique agricole commune. Elle constitue aussi une incitation à la création de l'union monétaire, le grand marché étant censé mieux fonctionner avec une monnaie unique. Mais l'engrenage vertueux s'arrête là. L'union monétaire n'embraye que partiellement sur l'Europe politique. Si l'union politique est ébauchée dans le traité de Maastricht sur l'insistance notamment de l'Allemagne, les deux piliers intergouvernementaux ne satisfont pas Jacques Delors parce que la Commission en est écartée et que le progrès des coopérations décidées à l'unanimité risque d'être très lent.

Delors est attaché aussi aux institutions communautaires et au bon fonctionnement du triangle décisionnel (Conseil, Commission, Parlement) qui constitue la base de la méthode communautaire inventée par les pères de l'Europe, dans les années cinquante, sous l'impulsion de Jean Monnet. Dans cette logique, inscrite dans le traité de Rome, il revient à la Commission de faire des propositions et au Conseil de prendre les décisions en tenant compte du Parlement selon diverses procédures (consultation, avis conforme, coopération prévue par l'Acte unique, codécision instaurée par le traité de Maastricht). Jacques Delors estime que cette méthode a fait ses preuves. Selon lui, «chaque fois que la méthode communautaire est appliquée, l'Europe avance».

Sur un point, cependant, Jacques Delors prend des distances avec la pratique des pères fondateurs qui, tout en étant attachés aux

valeurs de la démocratie, ont laissé se développer les conditions qui allaient conduire au «déficit démocratique» dénoncé dans les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix. Celui-ci n'est pas lié seulement à la faiblesse du Parlement qui voit d'ailleurs s'accroître progressivement ses compétences après 1979. Il tient surtout au déficit de débat au sein de l'Union, au déficit de communication entre les institutions et les citoyens. Il plonge ses racines dans les habitudes de gouvernance des pères de l'Europe. Jacques Delors estime qu'ils ont pratiqué une sorte de «despotisme éclairé»: conscients de leur compétence et soucieux de l'intérêt général, ils étaient convaincus de prendre les décisions qui étaient les meilleures pour l'avenir de l'Europe. Et les citoyens ont longtemps accepté cette situation: plutôt favorables à l'Europe sans être vraiment impliqués, ils ont laissé faire comme s'il existait un «consensus permissif». Mais cette manière semi-clandestine de gérer l'Europe n'est plus possible après le traité de Maastricht, qui a suscité l'intérêt et souvent l'opposition dans l'opinion publique. Jacques Delors ne manque pas de dire qu'il faut organiser le débat sur l'Europe, sur son fonctionnement et sur ses finalités. Il y faut de la pédagogie de la part des responsables pour expliquer les projets et les enjeux, ce qu'il fait lui-même avec beaucoup de talent. Il y faut aussi de l'honnêteté, éviter les déclarations flamboyantes sans suites, les effets d'annonce sans résultats. Donc, il faut «dire ce que l'on fait et faire ce que l'on dit».

Jacques Delors estime aussi qu'il est nécessaire et possible d'améliorer le système communautaire. Il veut surtout renforcer le rôle de la Commission qui doit d'abord exercer pleinement les compétences qui lui sont reconnues par les traités, notamment son droit d'initiative. Elle doit aussi affirmer son autorité grâce à la collégialité. En vertu de ce principe, qui fait partie du patrimoine communautaire, tous les membres de la Commission sont solidaires. Ils sont informés de tous les dossiers et peuvent défendre toutes les décisions prises, à la fois auprès de l'opinion publique et des gouvernements nationaux. Jacques Delors est convaincu que la collégialité peut mieux fonctionner si la confiance règne au sein de la Commission et il considère qu'il revient au président de créer un bon climat, comme lui-même s'est efforcé de le faire dès le départ, notamment en évitant les frictions au moment de la répartition des portefeuilles. Pour Delors, il est important que la Commission entretienne de bonnes relations avec les autres institutions, en particulier avec le Parlement où il fait en 1985 une sorte de déclaration d'investiture, alors qu'il n'y est pas obligé par les réglementations en vigueur à l'époque, et où il prononce volontiers des discours pour exposer sa politique. Il n'a pas manqué de rendre hommage au travail du Parlement, par exemple en reconnaissant que l'adoption de l'Acte unique a été préparée par le projet de

traité que sa commission des affaires institutionnelles avait élaboré en 1984 sous l'impulsion d'Altiero Spinelli. Les rapports avec le Conseil méritent aussi l'attention. Jacques Delors explique qu'il a cherché et réussi à exercer un «contrôle intellectuel» sur l'agenda du Conseil européen en prenant l'habitude d'envoyer, à la veille de chaque sommet, un court document sur les questions à régler en priorité. Il parvient ainsi à orienter les travaux des chefs d'État et de gouvernement et à accélérer les décisions. La Commission peut aussi améliorer sa position en étant «utile» aux États, ce qui constitue un autre fil rouge de la politique de Delors. La Commission doit servir de médiateur entre les gouvernements, elle doit aider à l'élaboration de compromis: elle doit se rendre indispensable pour se faire respecter et devenir plus influente. Enfin, Jacques Delors s'est efforcé d'intensifier les relations avec la société civile, par exemple avec les Églises, et surtout avec les organisations patronales et syndicales afin de stimuler le dialogue social.

Ainsi, par sa personnalité et par son action, Jacques Delors réussit à occuper une place à part dans le panthéon des *leaders* européens. Resté dix ans à la tête de la Commission (pour deux mandats de 4 ans et un troisième de 2 ans), il a pu agir dans la durée. Il a eu la chance d'arriver à la présidence à un moment où plusieurs conditions sont réunies en faveur d'une relance européenne, notamment l'amélioration de la conjoncture économique et le rapprochement entre François Mitterrand et Helmut Kohl qui vont le soutenir, surtout le second, dans sa mission à Bruxelles. Mais Delors, qui a une vision de l'Europe à construire et une grande expérience des problèmes économiques et sociaux, s'investit avec beaucoup d'énergie et de détermination, aidé par des collaborateurs de grande qualité. L'Acte unique, premier grand traité qui révisé le traité de Rome, est élaboré à marche forcée pendant la première année de son mandat. Il porte la marque du nouveau président et contient en germe d'importants développements ultérieurs de l'intégration. À partir de là, Delors parvient à redorer le blason de la Commission, bien terni dans les années précédentes, et à renforcer sa place dans le triangle décisionnel, sans affaiblir le Parlement et le Conseil mais plutôt en s'appuyant sur eux. Il cherche aussi des points d'appui au-delà des institutions, auprès de la société civile et de l'opinion publique. Plus qu'aucun autre président de la Commission, Jacques Delors incarne et symbolise l'Europe aux yeux du public et du monde, il est devenu «Monsieur Europe» comme Jean Monnet l'a été en d'autres temps. Il est perçu comme un dirigeant honnête, consciencieux, qui a le sens de l'intérêt général, comme un pédagogue qui parle vrai et refuse la langue de bois, comme un responsable proche des citoyens et préoccupé des questions sociales. Mais paradoxalement, ce prestige a une contrepartie. Lorsque

l'opposition monte en Europe contre le traité de Maastricht, la mise en cause touche directement Delors, même si à cette époque il semble avoir une emprise moins grande sur les décisions européennes.

Fort de sa popularité et du bilan impressionnant de ses dix ans à Bruxelles, Jacques Delors semble pouvoir revenir à la politique nationale dans des responsabilités de tout premier plan. Mais il préfère ne pas se présenter à l'élection présidentielle de 1995, confirmant implicitement qu'il avait plus de marge de manœuvre et se sentait mieux à sa place à Bruxelles qu'à Paris. De retour en France, il ne se désintéresse pas de l'Europe. Il crée en 1996 un groupe d'études et de recherche, "Notre Europe", dont il veut faire une «boîte à idées» pour la construction européenne et il est présent dans tous les grands débats de la décennie qui suit: débats sur l'euro, sur les élargissements de l'Union aux Pays d'Europe centrale et orientale et, au-delà, à la Turquie, sur la pertinence et le contenu du traité constitutionnel... C'est ainsi qu'il a lancé la notion devenue célèbre de «Fédération d'États Nations», qui respecterait le principe de subsidiarité qu'il a toujours défendu. Il se prononce aussi en faveur d'une Europe différenciée, seul moyen selon lui de concilier l'élargissement et l'approfondissement, ce qui suppose la création d'une avant-garde qui met en œuvre des coopérations renforcées tout en restant ouverte aux autres États membres de l'Union qui voudraient s'y associer. Il fixe aussi des objectifs pour la grande Europe, qui doit être un espace de paix et de sécurité, un espace de développement durable prenant en compte les exigences sociales et environnementales, un espace de valeurs communes consacrant la démocratie, l'État de droit, les libertés fondamentales et les droits de l'homme. Après l'échec du traité constitutionnel, à la suite de la victoire du «non» aux référendums français et néerlandais, Jacques Delors reste présent dans la réflexion à la recherche d'une sortie de crise.