L'EUROPE DE JACQUES DELORS

SORBONNE
essais

Collection dirigée par
Olivier Forcade & Danielle Seilhean

Fixer l'actualité de nos vies dans le regard de la science, saisir la nouveauté des débats de société par une approche croisée de toutes les sciences, s'emparer des réflexions et des projections sur l'avenir : la collection « Les essais de la Sorbonne » veut décrypter les mondes de demain par une analyse scientifique attentive à tous les publics. Elle embrasse les questions qui se posent à la Cité aujourd'hui et demain.

Éric Bussière

L'Europe de Jacques Delors

Gestation et mise en œuvre d'un projet

SORBONNE UNIVERSITÉ PRESSES
Paris

Ouvrage publié avec le concours de Sorbonne Université.

Sorbonne Université Presses est un service général
de la faculté des Lettres de Sorbonne Université.

© Sorbonne Université Presses, 2024
ISBN : 979-10-231-0775-3

Maquette et mise en page, Emmanuel Marc Dubois/3d2s (Issigeac/Paris)

SUP
Maison de la Recherche
Sorbonne Université
28, rue Serpente
75006 Paris

tél. : (33) 01 53 10 57 60

sup@sorbonne-universite.fr

https://sup.sorbonne-universite.fr

INTRODUCTION

Les années que Jacques Delors a passées à la tête de la Commission ont suscité bien des interrogations concernant le mode de gouvernance qui lui a permis de réaliser les transformations politiques et institutionnelles que représentent l'Acte unique européen, signé en février 1986, et le traité de Maastricht, signé en février 1992. La mise en œuvre de ces deux traités a pu être réalisée dans la durée avec les compléments et contreparties nécessaires portés notamment par les « paquets Delors » 1 et 2 (1988 et 1992), mais aussi à travers le développement de politiques communes européennes bien plus nombreuses que par le passé. La Commission Delors témoigne, par conséquent, d'une capacité d'initiative et d'action politique que l'on n'attendait plus, voire contestée – si l'on songe à la création du Conseil européen en 1974. Au point que des analystes comme Andrew Moravcsik, plusieurs années après les « belles » années Delors, minimisaient encore les capacités d'action et d'initiative politique de la Commission[1]. Helen Drake, avec le sous-titre de l'édition française de l'étude qu'elle a publiée en 2000, semble s'inscrire dans ce débat, suggérant, lorsqu'elle parle de « leadership improbable », que la norme d'une Commission impuissante politiquement avait été, comme par surprise, contestée par les faits à l'époque de Jacques Delors[2]. Comment, dans ces conditions, expliquer un tel retournement de situation ? Si le livre d'Helen Drake, qui associe les instruments apportés par la science politique et une démarche historique, présente des analyses à bien des égards fondées, il n'en reste pas

moins que la nouvelle documentation disponible vingt ans après la parution du livre de Drake invite à examiner à nouveaux frais la période durant laquelle Delors était à la tête de la Commission (1985-1994). On mentionnera tout particulièrement, parmi les nouvelles sources disponibles, les papiers de Delors, ceux de ses principaux collaborateurs à Bruxelles, Pascal Lamy et François Lamoureux, ceux de Tommaso Padoa-Schioppa déposés à l'Institut universitaire européen à Florence ainsi que les archives de l'Union européenne à Bruxelles, ouvertes ces dernières années et consultées abondamment par les auteurs de l'*Histoire de la Commission européenne* publiée entre 2007 et 2019[3].

Notre démarche est clairement centrée sur la méthode historique qui apparaît, à plusieurs égards, pertinente, notamment en raison de la possibilité d'observer de l'intérieur la construction et la mise en œuvre du projet delorien à partir de 1985. Notre regard se portera tout particulièrement sur le *Livre blanc* de 1985 et la dynamique qu'il a créée, sur le « Comité Delors » de 1988-1989 et la construction de la monnaie unique, sur la construction politique que Delors souhaitait faire prévaloir à Maastricht, sur le *Livre blanc* de 1993, qui peut être présenté comme une synthèse de ses préoccupations et une matrice pour des développements à venir.

L'action des années 1985-1993 s'inscrit clairement dans une continuité avec la méthode Monnet, revendiquée par Delors dans ses *Mémoires*[4]. On a en effet :

- une démarche fonctionnaliste, qui relève d'une logique d'engrenage revendiquée par Delors lui-même et mise en œuvre à partir de 1985 dans un laps de temps réduit ;
- un objectif : faire face au déclin économique qui menace la Communauté européenne ;

- une implication : rénover ses structures économiques et, pour ce faire, construire le grand marché – construction induisant l'union monétaire ;
- la mise en œuvre d'un programme également fondée sur l'existence de consensus – au moins partiels – entre les gouvernements et les groupes sociaux, et sur leur exploitation politique à travers l'impulsion d'une dynamique qui mobilise, bouscule, voire contourne certains acteurs ;
- une démarche fonctionnaliste proche d'avoir fourni les services que l'on pouvait en attendre au moment où le Comité Delors a rendu son rapport sur l'union monétaire ;
- une union monétaire, dont l'inscription dans un nouveau traité implique un changement de méthode et d'architecture *via* un saut institutionnel fondé sur des logiques transversales et interdépendantes, et non plus verticales et largement autonomes, qui exigent une politisation des institutions de la future Union européenne ;
- un schéma conceptuel renouvelé en rupture avec le fonctionnalisme des débuts et pour lequel Delors n'a pas été suivi à Maastricht[5].

Au total, son action s'inscrit, au moins dans un premier temps, en prolongement des lignes de force du programme porté par la Commission depuis les années 1970, assumé et réinvesti par Delors.

L'action du président de la Commission ne peut ainsi être comprise que dans son rapport personnel avec le projet européen – ce que les premiers chapitres de cet ouvrage se proposent d'analyser. Les années 1960 et 1970 sont, pour Delors, les années d'une relative contradiction entre un attachement presque immédiat au projet européen et la volonté de mettre en œuvre une synthèse qui associe performance économique et performance

sociale – synthèse à établir sur la base d'un consensus élaboré dans le cadre d'une planification indicative nationale, selon une méthode inspirée par Pierre Massé notamment, Commissaire général au Plan entre 1959 et 1966. C'est également l'insertion de ce modèle dans une logique de gestion rigoureuse des finances publiques et de la monnaie qui a inspiré la politique des revenus, que Delors a cherché à mettre en œuvre aux côtés de Massé et d'Ortoli au Commissariat général au Plan, et de Jacques Chaban-Delmas à Matignon. La crise et la fin des années 1970 invitent Delors à réaliser une synthèse entre projet national et projet européen, inspirée notamment par les réflexions sur l'ajustement structurel de l'OCDE, réflexions qui sont aussi celles de la Commission et d'une partie des analystes sociodémocrates autour de 1980. Ce qui explique les prises de position de Delors en faveur de la « rigueur » après 1981, prises de position épaulées par l'action de Padoa-Schioppa et d'Ortoli à Bruxelles. Le projet de *La France par l'Europe*[6] devient ainsi la ligne d'action de Delors dès 1981, une ligne qui a fondé les bases de la politique conduite par le président de la Commission européenne à partir de 1985.

NOTES

1 Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and States Power, from Messina to Maastricht*, New York, Cornell University Press, 1998.

2 Helen Drake, *Jacques Delors en Europe. Histoire et sociologie d'un leadership improbable*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002.

3 Michel Dumoulin (dir.), *La Commission européenne (1958-1972) : histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (OPOCE), 2007. Éric Bussière *et al.* (dir.), *La Commission européenne, 1973-1986 : histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (OPOCE), 2014. Vincent Dujrdin *et al.* (dir.), *La Commission européenne (1986-2000) : histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (OPOCE), 2019.

4 Jacques Delors, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004, p. 262 et p. 456-457.

5 *Ibid.*, p. 406.

6 Jacques Delors & Clisthène, *La France par l'Europe*, Paris, Grasset, 1988.

CHAPITRE 1

LES ANNÉES 1960 : POSER LA QUESTION EUROPÉENNE

Les années 1960 sont, pour une bonne partie du monde politique et syndical français, les années de la découverte des enjeux réels de la construction européenne. Une réalité qui s'impose avec la mise en œuvre effective du Marché commun fondé, notamment, sur la libre circulation des marchandises accompagnée de la mise en place progressive de règles destinées à empêcher les distorsions de concurrence sur le grand marché européen en cours de création. C'est là un ensemble de données nouvelles qui réduisent en partie les possibilités d'action autonome des gouvernements nationaux tandis que les politiques communes conduites à l'échelle européenne pouvant permettre d'équilibrer les effets du marché tardent à se mettre en place. Ce contexte confronte les partis ainsi que les syndicats réformistes à des arbitrages difficiles entre une adhésion de principe au projet européen et la mise en œuvre d'un projet économique et social national de modernisation nécessitant la préservation d'un espace politique et des moyens d'action qui l'accompagnent. Il s'agit, en somme, de deux dynamiques de modernisation parallèles, dont la rencontre ne se fait qu'imparfaitement.

Le parcours de Jacques Delors, avec son entrée à la Banque de France – en 1950 – et son engagement syndical – il adhère à la CFTC – le soumet rapidement à une tension. Delors adhère, en effet, au projet du groupe Reconstruction porteur du projet réformateur qui conduira à la scission du syndicat et à la création

de la CFDT en 1964. C'est dans ce cadre que Delors développe son action et son expertise. En 1959, il rejoint le Conseil économique et social (CES) au titre de la CFTC comme membre de la Commission du Plan et des Investissements avant de quitter la Banque de France pour rejoindre début 1962, à la demande de Pierre Massé, le Commissariat général au Plan comme chef de service des affaires sociales et culturelles[1]. Les préoccupations de Delors s'inscrivent, par conséquent, dans une continuité avec la promotion d'une gestion concertée de l'économie française dans le cadre du plan, impliquant pleinement les syndicats.

Si l'engagement syndical occupe une place prépondérante dans l'élaboration du corpus intellectuel de Jacques Delors dans les années 1960, il est notoire que sa démarche suit un cours plus global à travers son engagement à partir de 1953 dans La Vie Nouvelle, mouvement d'inspiration personnaliste et chrétien influencé par la pensée d'Emmanuel Mounier et qui encourage ses membres à se mobiliser au sein de la société à travers diverses formes possibles d'engagements. Il y a donc une unité profonde entre une démarche d'inspiration chrétienne et englobante au point de vue de sa vie personnelle et un engagement syndical actif soucieux de l'intérêt général. C'est à partir de La Vie Nouvelle que Delors participe à la création des Cahiers, puis du club Citoyens 60 qu'il co-anime jusqu'en 1965. Avec Citoyens 60, Delors insère son action et sa réflexion dans le cadre plus général des clubs, dont le club Jean Moulin est le chef de file[2]. Cette démarche a une portée plus politique sans déboucher, pour autant, sur un engagement partisan au sens politique du terme.

Deux débats – et un double enjeu – dominent cette période :
– celui de la planification démocratique, qui implique une approche globale des choix s'imposant à la Nation à l'intersection de l'action des syndicats, des partis et des instruments au service de l'action

politique ; celui de l'insertion da la France dans le cadre européen avec les transferts de souveraineté et d'instruments de gouvernance qu'elle implique. Ce double enjeu prendra parfois l'aspect d'une double contradiction quant au rapport des syndicats à la conduite de la politique économique et sociale nationale et quant aux transferts des compétences et des responsabilités de l'échelle nationale à l'échelle de l'Europe communautaire.

LA DIMENSION NATIONALE : POUR UN MODÈLE DE PLANIFICATION DÉMOCRATIQUE

Du fait de sa participation aux travaux du groupe Reconstruction de la CFTC, puis à ceux du Conseil économique et social, Delors s'impose bientôt comme l'un des experts du syndicat en matière de planification et comme l'un des principaux animateurs des travaux du BRAEC (Bureau confédéral de recherches d'analyses et d'études)[3]. Delors participe, dès lors, au premier chef à la révolution qui conduit les syndicats réformistes à investir le champ de la gestion de l'économie en vue d'un projet global, impliquant l'ensemble de la société à travers le Plan. Les travaux portant sur le revenu national articulés selon les problématiques de la planification sont alors dominants. Le quatrième plan, qui s'étend de 1962 à 1965, voit ainsi ses ambitions renforcées à travers un élargissement de ses perspectives, qui tendent à mieux relier que par le passé les exigences d'une croissance dans la stabilité. Le quatrième plan couvre désormais plus largement le champ du social et celui des investissements publics, et cherche à mieux articuler investissements privés et publics, consommations individuelles et collectives – le tout dans une perspective qui se veut à la fois indicative et mobilisatrice.

Delors s'inscrit ainsi dans le sillage des options de la CFTC relativement à la planification démocratique promue dès la fin des années 1950 par Gilbert Declercq[4]. Le rapport Declercq diffusé lors du congrès de la CFTC en juin 1959 synthétise, en effet, l'évolution des réflexions du groupe Reconstruction depuis le début des années 1950. Il invite le syndicat à assumer pleinement son rôle dans l'élaboration du Plan dans le cadre d'une approche d'ensemble associant « le social, l'économique et la politique[5] ». Dans le sillage des travaux de Declercq, Jacques Delors est chargé par le président du Conseil économique et social d'une étude sur l'évolution à venir de la consommation des ménages. Il en élargit les perspectives en abordant la répartition des fruits de la croissance, la répartition entre consommation privée et consommation collective, les temps et les finalités de l'activité des hommes[6]. Une telle évolution impliquait la possibilité d'une pleine participation des syndicats à une planification, dont le caractère global relevait de choix de nature politique dans le contexte d'une société capitaliste. La CFTC s'est inscrite dans ce débat dans une perspective globalement favorable n'excluant aucun débat, contrairement à un syndicat comme la CGT, qui se refusait à participer à la gestion de l'économie en régime capitaliste.

À partir de l'été 1961, la CFTC investit donc le débat sur la planification démocratique, à laquelle elle associe syndicats, clubs, politiques et experts. Les travaux débouchent sur le colloque consacré à la planification démocratique en mars 1962 et se prolongent au sein du GROP (Groupe de Recherche Ouvriers-Paysans), qui associe la CFTC et le CNJA (Centre national des jeunes Agriculteurs)[7]. Les travaux du GROP se développent à partir de juillet 1963 à travers une réflexion conduite au sein d'un groupe de douze experts proches du club « Jean Moulin », qui

publie en 1964 le rapport *Pour une démocratie économique*, rapport à la rédaction duquel Jacques Delors est associé au niveau de la partie portant sur les finalités de l'expansion[8].

Delors expose sa conception des modalités de mise en œuvre d'une planification démocratique dans une synthèse parue dans la revue *Esprit* en juillet 1961[9]. Situant l'action syndicale dans une perspective résolument réformiste, il oppose à une contestation « stérile », appuyée sur un discours radical, une participation « consciente » aux décisions dans le cadre du régime économique en place en vue d'une société meilleure. Il revient donc aux syndicats de définir une stratégie visant à donner aux salariés les avantages optimaux dans le système économique et social tel qu'il est, tout en posant des jalons en vue du partage du pouvoir économique à construire dans le cadre de la démocratisation du Plan. S'interrogeant d'abord sur les finalités de ce dernier, Delors revient sur les éléments de l'étude qu'il avait réalisée en février 1960 sur les perspectives d'évolution de la consommation des Français, et pose la nécessité d'une définition des valeurs sur lesquelles l'économie et son pilotage doivent reposer.

Dans la distribution du revenu national, la justice sociale implique de viser la performance maximale en termes de croissance devant permettre la réduction des inégalités, mais aussi de viser l'égalité des chances et la préservation des citoyens vis-à-vis des risques propres à la société industrielle – le tout à travers un modèle de consommation qui associe besoins individuels et besoins collectifs, et préserve le citoyen de l'illusion de liberté qu'induisent les excès de la société de consommation par rapport aux « véritables besoins de l'homme ».[10]

Il s'agit, par conséquent, d'une planification plus volontaire impliquant que l'État exerce une série de responsabilités dans le champ économique et social :

- créer un environnement qui favorise l'expansion : innovation scientifique, technique et commerciale, mobilité des facteurs de production ;
- orienter les activités en fonction des objectifs du plan, notamment en fonction des branches d'activité, au moyen d'incitatifs relevant – entre autres – de la fiscalité ;
- développer la capacité de l'État à se substituer, si nécessaire, aux branches défaillantes (modernisation, création d'entreprises) ;
- nécessité pour l'État de veiller à l'exécution du plan grâce à une meilleure articulation du budget annuel avec les objectifs du plan ;
- organiser les instruments dont dispose l'État ou sur lesquels il peut influer, en particulier dans le domaine financier, en vue d'une action coordonnée au profit du Plan.

La question de la politique des salaires se situe au cœur du dispositif de concertation qui doit être mis en place en vue de réaliser l'objectif d'une croissance forte et harmonisée. Elle est conditionnée par l'acceptation par les groupes sociaux de disciplines collectives afin d'éviter les dérapages inflationnistes et de tenir les coûts, objectifs qui déterminent la tenue de la monnaie et la compétitivité économique de la France. Elle suppose un arbitrage (difficilement) négocié entre charges salariales, profits et prélèvements fiscaux. Elle suppose également une politique nationale des salaires, qui passe par conséquent par la fixation – entre l'État, le patronat et les syndicats – d'un taux moyen annuel de croissance défini en fonction de l'équilibre économique ; une politique nationale modulée en fonction des performances des entreprises et de l'évolution de la carrière des salariés, mais aussi par la capacité à jouer sur des composantes telles que le salaire indirect

ou différé, ou encore la durée du travail. Au total, cette politique repose à la fois sur la discipline et la responsabilité impliquant les salariés et l'ensemble des groupes sociaux, ainsi que sur une conception des besoins relevant d'une certaine conception de l'Homme.

Les réflexions conduites par Jacques Delors sur la planification, ses objectifs et ses modalités de mise en œuvre ont attiré l'attention de Pierre Massé et de ses collaborateurs, et expliquent son recrutement au Commissariat général au Plan, où Delors prend ses fonctions en avril 1962. Les préoccupations de Jacques Delors se situent, en effet, au cœur de la démarche planificatrice voulue par Massé, notamment lors de la Conférence des revenus, que ce dernier préside d'octobre 1963 à janvier 1964. L'urgence de la tenue d'une telle conférence résulte, en partie, de la grève des mineurs de mars 1963 et de l'arbitrage que le gouvernement avait demandé à Massé et auquel Delors avait été associé[11]. L'objectif sur lequel repose la politique des revenus que Massé veut promouvoir est proche du modèle de croissance qui fait l'objet des réflexions de Delors depuis le début des années 1960 : une croissance forte, non inflationniste, reposant sur l'innovation, la formation et la mobilité des facteurs, mais promouvant un modèle associant besoins individuels et collectifs, associant le marché à des formes d'interventionnisme à visée corrective ou d'orientation définies dans une concertation faisant intervenir tous les acteurs. Le consensus entre parties prenantes sur le modèle ainsi défini se révèle difficile à atteindre, les syndicats se refusant pour la plupart à se laisser intégrer dans la définition d'une politique économique et sociale qui contraindrait à l'excès leurs marges de manœuvre ou se refusant totalement à collaborer à la gestion d'une économie capitaliste. Parmi les syndicats, seule la CFTC semblait prête, dans certaines limites, à adhérer au schéma proposé.

QUEL ENGAGEMENT EUROPÉEN ?

Le débat sur le modèle de planification démocratique dans le cadre national implique une réflexion sur l'articulation de celle-ci au sein du processus de construction européenne. Cette dernière est engagée dès le début des années 1960 de sorte que l'ensemble des enjeux se télescope. Comment faire évoluer le modèle français dans le contexte d'une économie qui a largement dépassé le stade de la reconstruction d'après-guerre et dans le cadre d'une Communauté économique européenne de plus en plus solidement installée ? Ces deux préoccupations peuvent apparaître contradictoires dans la mesure où l'ancrage européen peut, par la primauté du marché, affaiblir la portée de la planification nationale et peut, en raison du mode de fonctionnement des institutions européennes, se trouver en contradiction avec le projet d'une planification démocratique.

Le débat se développe en France au sein de la plupart des instances au sein desquelles Delors est impliqué : – au sein des syndicats de par leur participation au processus d'élaboration du plan, dont les modalités et le degré d'engagement font débat ; – au sein des clubs en tant que lieux d'élaboration d'une pensée et de schémas d'action qui se veulent indépendants du jeu des partis politiques. Delors se trouve associé à ces différentes instances de par son action au sein de la CFTC et au sein des clubs Citoyens 60 et Jean Moulin. Il y est également impliqué en tant que membre du Conseil économique et social national en charge du suivi du Plan et des investissements, puis comme partie prenante au sein du Commissariat au Plan en tant que chef de service des affaires sociales à partir de 1962 ; dernière fonction qui inclut aussi son implication dans le processus de programmation économique à moyen terme définie, puis mise en place par la Commission européenne à partir de 1964. On notera que ses nouvelles fonctions au sein du Plan ne l'empêcheront pas de