

1985, *annus mirabilis* de l'Europe : *le programme d'achèvement du marché intérieur et la relance de la construction européenne*¹

1985 fut sans conteste une grande année européenne. Le premier événement marquant de l'année qui pourrait venir à l'esprit est sans doute l'arrivée en mars à la tête du pouvoir soviétique de Mikhaïl Gorbatchev, suivie par les prémisses d'un réchauffement international avec la rencontre Reagan–Gorbatchev au mois de novembre. On ne comprendrait toutefois qu'imparfaitement la situation de l'Europe contemporaine si l'on oubliait la dynamique des événements qui ont remis la construction européenne sur les rails en 1985 précisément. Avec un recul de près de vingt ans, force est en effet de constater que les événements et développements survenus durant l'année 1985 ont représenté un épisode crucial à la fois pour l'intégration européenne et pour l'avenir du continent européen. L'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux États-membres le 1^{er} mai 2004 est à la fois l'enfant de '1989' (déréliction du pouvoir communiste en Europe centrale et orientale) et de '1985' (nouvel essor de la construction européenne qui l'a rendue très enviable pour ces nouveaux États du centre et de l'Est de l'Europe).

Même s'il existe une imposante littérature de science politique sur les causes et les acteurs de la relance européenne de 1985,² la perspective de cet article sera différente. Nous pensons en effet qu'il est temps après près de vingt ans de proposer une mise en perspective historique des événements fondamentaux de 1985. La suite du texte est organisée comme suit : nous allons commencer par montrer comment et pourquoi la construction européenne était bloquée au moment de l'arrivée de 1985, ensuite de quoi nous présenterons et analyserons les grands développements de 1985 centrés autour de la mise en place du programme d'achèvement du marché intérieur (la fameuse échéance de 1992). Nous mettrons enfin 1985 en perspective et tenterons de tirer quelques leçons en guise de conclusion.

¹ Le présent article se base sur les recherches effectuées dans le cadre de la préparation de ma thèse de doctorat, soutenue à l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève, et publiée dans le livre suivant : GRIN, Gilles. *The Battle of the Single European Market: Achievements and Economic Thought, 1985-2000*. London, New York: Kegan Paul, 2003.

² Voir notamment : FIELDER, Nicola. *Western European Integration in the 1980s: The Origins of the Single Market*. Bern, Berlin: Peter Lang, 1997. GREEN COWLES, Maria. "Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 33, no 4, December 1995; pp. 501-526. MORAVCSIK, Andrew. "Negotiating the Single European Act". In: KEOHANE, Robert O. HOFFMANN, Stanley (editors). *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, San Francisco: Westview Press, 1991. SANDHOLTZ, Wayne. ZYSMAN, John. "1992: Recasting the European Bargain". *World Politics*. Vol. XLII, no 1, 1989; pp. 95-128.

Une Europe bloquée

En dépit d'un sentiment général d'optimisme au sein de l'Europe des Six à la fin de la période de transition dans la mise en place du marché commun (fin 1969), beaucoup de projets européens ne purent pas être réalisés durant les années 1970 et la première partie des années 1980. Quatre séries de facteurs étaient principalement responsables des problèmes européens. Il y avait tout d'abord l'approche communautaire retenue en matière d'harmonisation des standards et de lutte contre les barrières techniques. Le choix d'une harmonisation législative détaillée n'était en effet pas heureux car il était long et difficile d'obtenir un accord unanime des États et car le progrès technologique rendait rapidement obsolètes les mesures approuvées. Deuxième source de troubles pour l'intégration européenne : l'instabilité monétaire, qui était la conséquence de l'effondrement final en 1971-73 du système monétaire international dit de Bretton Woods.³ Troisièmement sont venus s'ajouter à l'instabilité monétaire en Europe deux chocs pétroliers, en 1973 et 1979 respectivement, suivis par une récession. L'Europe occidentale était ainsi plongée au début des années 1980 dans la pire récession qu'elle ait connue depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. La quatrième série de facteurs de troubles, sans doute la moins significative, trouvait sa source dans les élargissements de 1973 (au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark) et de 1981 (à la Grèce). Le débat sur les conditions d'accès du Royaume-Uni, tout comme le manque d'enthousiasme danois et les difficultés faites par la Grèce n'ont pas simplifié la tâche des Européens et ont eu un effet de diversion. Au total, les quatre séries de facteurs que nous venons de mentionner interagissaient et se renforçaient mutuellement pour rendre la tâche des Européens très difficile. Les dérèglements monétaires et les chocs pétroliers créaient de la stagflation, triste mélange d'inflation et de récession. La stagflation stimulait les instincts protectionnistes des États qui augmentaient massivement leurs aides publiques et créaient de nouvelles barrières non-tarifaires aux échanges tandis que l'approche communautaire retenue en matière d'harmonisation des standards ne permettait pas de faire face aux défis. Toutes ces questions difficiles à régler étaient encore compliquées par les problèmes liés à l'élargissement de la Communauté. Résultat : une diversion des efforts et une divergence croissante entre États-membres.

³ Pour une étude des problèmes du système monétaire international dans les années 1960 à travers les écrits de deux grands économistes, Robert Triffin et Jacques Rueff, voir : GRIN, Gilles. "L'évolution du système monétaire international dans les années 1960 : les positions des économistes Robert Triffin et Jacques Rueff". *Relations Internationales*, no 100, hiver 1999; pp. 377-392.

Les contemporains étaient très conscients que les Communautés européennes traversaient des moments critiques. De nombreuses personnalités au sein des institutions européennes, des États-membres et du monde économique prirent position en faveur de la préservation de ce qui avait été accompli et du renforcement de l'intégration de sorte à réaliser les objectifs du Traité de Rome et à aider l'Europe à émerger de la sévère crise qu'elle traversait. Parmi les faits marquants de cette période difficile, on peut mettre en avant l'arrêt 'Cassis de Dijon' de la Cour de Justice des Communautés européennes (1979)⁴ et son utilisation intelligente par la Commission, les rapports préparés par le Parlement européen ou pour le compte de celui-ci,⁵ et enfin le travail de conviction de la Table ronde des industriels européens nouvellement établie. Du point de vue conceptuel, on doit à Étienne Davignon, alors vice-président de la Commission, et au rapport Albert-Ball de 1983, d'avoir popularisé l'idée d'un coût de la non-Europe, c'est-à-dire d'un coût économique associé au manque de coopération entre les États constituant la Communauté.⁶ La littérature scientifique mettait quant à elle l'accent sur la faiblesse des investissements observée en Europe, en la liant au caractère inachevé du marché intérieur communautaire. Ces développements négatifs étaient perçus comme une menace pour le développement de nouveaux secteurs à haute valeur technologique et pour la compétitivité de l'Europe dans le monde.

Au niveau politique, les déclarations du Conseil européen mettant l'accent sur l'importance du marché intérieur communautaire demeuraient largement impuissantes face aux nombreux désaccords sur les politiques et dossiers communautaires, aux politiques économiques nationales divergentes, aux réflexes nationaux et aux vues à court terme. Les questions relatives au marché intérieur étaient toujours vues à travers un prisme essentiellement économique et la grande ambition de cette première partie des années 1980 demeurait relativement modeste, puisqu'il s'agissait simplement de faciliter les échanges et qu'on ne parlait pas encore de la suppression des frontières intérieures. Des événements politiques importants eurent lieu en 1983 et 1984, qui jetèrent les bases permettant la relance

⁴ Cour de Justice des Communautés européennes; cas 120/78; 20 février 1979.

⁵ ALBERT, Michel. BALL, James. *Towards European Economic Recovery in the 1980s: Report Presented to the European Parliament*. European Parliament, 31 August 1983 (European Parliament Working Documents 1983-1984). *Report Drawn up on Behalf of the Temporary Special Committee on European Economic Recovery on the 'Plan for European Economic Recovery'*. European Parliament, PE 88.794/fin./A+B, 12 March 1984 (European Parliament Working Documents 1983-1984). *Report Drawn up on Behalf of the Committee on Economic and Monetary Affairs on the Need to Implement the Internal European Market*. European Parliament, PE 89.088/fin., 26 March 1984 (European Parliament Working Documents 1984-1985).

⁶ DAVIGNON, Étienne. "The End of the Road for Europe, or a New Beginning?" In: DAHRENDORF, Ralf (editor). *Europe's Economy in Crisis*. New York: Holmes & Meier Publishers, 1982; p. 121. ALBERT, Michel. BALL, James. *Towards European Economic Recovery in the 1980s: Report Presented to the European Parliament*. European Parliament, 31 August 1983.

de 1985. En mars 1983, à la suite d'une série de graves crises au sein du Système monétaire européen, la France du Président Mitterrand abandonna ses efforts solitaires (et illusoire) de pratiquer seule une politique expansionniste pour sortir de la crise. La France adopta la politique dite du franc fort en mettant dorénavant l'accent sur la lutte contre l'inflation. Ce choix, qui plaçait la politique française en harmonie avec celle de ses partenaires, était un clair choix en faveur de l'Europe. Le sommet européen de Fontainebleau, en juin 1984, fut aussi très important car il permit de trouver une solution au problème de la contribution britannique au budget communautaire, problème qui avait empoisonné l'atmosphère au sein des Neuf puis des Dix durant plusieurs années. Ainsi donc, les Communautés européennes apparaissaient mûres pour une relance après Fontainebleau, mais les Européens sauraient-ils saisir cette chance ?

Une nouvelle Commission pour les Communautés européennes

Le mandat de la Commission présidée par l'ancien Premier ministre du Luxembourg, Gaston Thorn, arrivait à échéance au début de l'année 1985. Dès la fin du mois de mai 1984, François Mitterrand proposait à Helmut Kohl le nom de Jacques Delors pour succéder à Gaston Thorn dans le cas où l'Allemagne fédérale ne présenterait pas elle-même un candidat qualifié. Kohl accepta de soutenir la proposition de Mitterrand lors d'un petit déjeuner au cours du sommet de Fontainebleau. La Commission Thorn était alors perçue comme faible et le désir était présent en Europe de la remplacer par une nouvelle équipe. Ainsi donc, la proposition de l'axe franco-allemand fut acceptée par les autres États-membres lors d'une réunion à Bruxelles le 8 octobre 1984 et formalisée au cours du sommet de Dublin en décembre.⁷ Même le Premier ministre britannique, Margaret Thatcher, avait à l'époque une opinion positive de Jacques Delors, opinion qui n'allait se modifier qu'à partir de la fin de 1986.⁸

La désignation des futurs commissaires se fit durant l'automne de 1984. L'un des pivots de la nouvelle Commission allait être le conservateur britannique Lord Arthur Francis Cockfield. Membre du cabinet britannique, Lord Cockfield avait saisi toute l'importance stratégique du marché intérieur et ne voulait aller à Bruxelles que s'il recevait ce portefeuille au sein de la nouvelle Commission.⁹ Lors d'un dîner à Londres en octobre 1984, Delors

⁷ ATTALI, Jacques. *Verbatim I. Deuxième partie, 1983-1986*. Paris: Fayard, 1993; pp. 972-974 + 999 + 1074.

⁸ THATCHER, Margaret. *The Downing Street Years*. London: HarperCollins Publishers, 1993; p. 547.

⁹ COCKFIELD, Arthur (Lord Cockfield). *The European Union: Creating the Single Market*. London, New York: Wiley Chancery Law, 1994; pp. 19 + 52.

accepta la proposition britannique que Lord Cockfield fût placé au marché intérieur.¹⁰ Lors de son tour des capitales européennes à l'automne 1984, Jacques Delors soumit quatre propositions à ses interlocuteurs : une défense commune, une union monétaire, une réforme institutionnelle, enfin l'achèvement du marché intérieur. Comme aucune des trois premières propositions ne recueillait un accord unanime parmi les Dix, Delors accepta de se rabattre sur la quatrième. L'achèvement du marché intérieur visait à terminer un travail se situant au cœur du Traité de Rome tout en répondant à des soucis contemporains de libéralisme et de dérégulation; c'était une bonne idée qui venait au bon moment.¹¹ Ainsi donc, l'achèvement du marché intérieur se trouva placé au sommet de l'agenda européen dès l'automne 1984. La forme exacte du projet et son marketing restaient encore à définir. L'idée d'un projet avec une échéance en 1992 émergea lors des conversations entre Delors et Cockfield précédant l'entrée en fonction de la nouvelle Commission le 6 janvier 1985.¹² Lors de son premier discours devant le Parlement européen le 14 janvier, Jacques Delors posa la question suivante : "[...] est-il présomptueux d'annoncer, puis d'exécuter la décision de supprimer toutes les frontières à l'intérieur de l'Europe d'ici à 1992 ?"¹³ Même si le discours de Delors allait bien au-delà de l'achèvement du marché intérieur, la référence à la suppression des frontières intérieures était fondamentale. Elle allait en effet distinguer le programme de la Commission Delors des efforts antérieurs en matière de marché intérieur. La définition exacte du moment de l'achèvement de ce programme ne fut définitivement fixée qu'à la fin de l'hiver : '1992' signifierait le 31 décembre 1992, c'est-à-dire que le programme s'étendrait sur la durée du mandat de deux Commissions successives.¹⁴ Durant la première moitié de l'année 1985, la Commission était très active pour établir son programme d'achèvement du marché intérieur. En même temps, elle planchait sur plusieurs autres dossiers très importants comme la préparation de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal et les questions monétaires.

¹⁰ ATTALI, J., *op. cit.*; pp. 1090 + 1097.

¹¹ DELORS, Jacques. *L'unité d'un homme : Entretiens avec Dominique Wolton*. Paris: Éditions Odile Jacob, 1994; pp. 220-221.

¹² COCKFIELD, A., *op. cit.*; p. 33.

¹³ "Déclaration sur les orientations de la Commission des Communautés européennes, faite devant le Parlement européen par le président Jacques Delors, et réponse donnée à l'issue du débat parlementaire sur cette déclaration, Strasbourg, 14 et 15 janvier 1985". In: *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 1/85, 1985; p. 6.

¹⁴ COCKFIELD, A., *op. cit.*; pp. 32-33.

Une nouvelle approche de l'harmonisation technique

L'arrêt 'Cassis de Dijon' de la Cour de Justice avait ouvert la voie vers le principe de la reconnaissance mutuelle permettant à un produit légalement fabriqué et distribué dans un État-membre de bénéficier d'un libre accès aux marchés des autres États-membres dans la mesure où il respectait les objectifs légaux (sécurité publique, santé publique, etc.). Sur la base d'une proposition de la Commission du 31 janvier 1985, le Conseil des ministres adopta le 7 mai suivant une résolution sur une nouvelle approche de l'harmonisation technique et des standards.¹⁵ Les principes fondamentaux de cette nouvelle approche étaient les suivants. Premièrement, l'harmonisation législative serait limitée aux éléments essentiels. Ensuite, des organisations de standardisation comme le Comité européen de normalisation (CEN) ou le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) seraient chargées d'établir des spécifications techniques détaillées se conformant aux éléments essentiels déterminés par les responsables politiques. Troisièmement, ces spécifications techniques, à la différence des éléments essentiels, ne seraient pas obligatoires pour les producteurs. Un producteur choisissant de ne pas respecter ces spécifications techniques devrait toutefois être prêt à prouver que ses produits se conformaient aux éléments essentiels spécifiés par le Conseil. Finalement, les autorités nationales seraient obligées de reconnaître que les produits en conformité avec les standards européens (et, provisoirement, les standards nationaux) seraient présumés respecter les éléments essentiels définis au niveau politique.

Le Conseil avait accompli un travail considérable au titre de l'approche traditionnelle avant 1985 (par exemple dans le domaine des véhicules à moteurs) et il ne s'agissait pas de défaire le travail réalisé. La nouvelle approche allait se concentrer principalement sur les domaines négligés ou sur ceux pour lesquels l'approche traditionnelle avait été impuissante. Cette nouvelle souplesse en matière d'harmonisation technique et de standards allait permettre des progrès à l'avenir sans sacrifier les grandes exigences de sécurité, de qualité et de santé. La nouvelle approche allait aussi influencer la philosophie du programme d'achèvement du marché intérieur en cours d'élaboration à la Commission et qui allait être appelé le Livre blanc.

¹⁵ "Harmonisation technique et normalisation : une nouvelle approche". In: *Bulletin des Communautés européennes*, no 1, 1985; pp. 15-16. "Council Resolution of 7 May 1985 on a new approach to technical harmonization and standards". In: BIEBER, Roland et al. (editors). 1992: *One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1988; pp. 443-451.

Le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur

L'élaboration du Livre blanc était achevée au début du mois de juin 1985. Le document fut très vite accepté par la Commission mais ne fut envoyé aux hauts responsables politiques nationaux que quelques jours plus tard, soit le 14 juin.¹⁶ L'action était délibérée : il s'agissait de donner assez de temps aux chefs d'état ou de gouvernement pour être informés, mais pas assez pour l'analyser dans les moindres détails et détricoter tout l'édifice. La couverture de presse à travers l'Europe fut très bonne et les réactions au document très favorables. Le directeur général d'un quotidien européen de référence, Emanuele Gazzo, parla ainsi d'un acte politique majeur et d'une prouesse technique.¹⁷ Le Parlement européen acceptait quant à lui entièrement l'idée d'achever le marché intérieur d'ici 1992 tout en souhaitant l'adoption de mesures et politiques d'accompagnement (par exemple en matière de politique régionale, de politique des transports, de projets d'infrastructure ou de création d'une citoyenneté européenne).¹⁸ La question des liens entre l'achèvement du marché intérieur au sens strict¹⁹ et l'adoption de mesures et politiques d'accompagnement avait également été discutée au sein de la Commission et l'opinion de Lord Cockfield, à savoir que l'utilisation de liens (*linkages*) était de nature à retarder voire menacer les progrès dans chaque domaine, prévalut très largement.²⁰ Ainsi donc, le Livre blanc se concentrait sur l'achèvement du marché intérieur et les politiques d'accompagnement suivraient séparément.

Le Livre blanc était un document formidable qui allait fixer l'agenda communautaire en matière de marché intérieur pour les huit années suivantes, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1992. Étant donné la nouveauté du concept de supprimer toutes les barrières physiques, techniques et fiscales et d'établir un espace sans frontières intérieures, la préparation du Livre blanc fut

¹⁶ *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28 and 29 June 1985)*. Brussels: Commission of the European Communities, COM(85) 310 final, 14 June 1985.

¹⁷ "The "White Paper": a major political act and technical achievement". *Europe (Agence Europe)*, no 4112, 19 June 1985; p. 1.

¹⁸ "European Parliament plenary session". *Europe (Agence Europe)*, no 4110, 15 June 1985; p. 11. *Report Drawn up on Behalf of the Committee on Economic and Monetary Affairs and Industrial Policy on the White Paper from the Commission of the European Communities to the European Council (Milan, 28-29 June 1985) on 'Completing the Internal Market' (COM(85) 310 final – Doc. C 2-63/85)*. European Parliament, PE 101.919/fin., 11 December 1985 (European Parliament Working Documents 1985-1986). *Annex to the Report by Mr G. Patterson on Behalf of the Committee on Economic and Monetary Affairs and Industrial Policy – Opinion of the Committee on Energy, Research and Technology*. European Parliament, PE 101.919/fin./Ann., 20 December 1985 (European Parliament Working Documents 1985-1986). *Annex to the Report by Mr G. Patterson on Behalf of the Committee on Economic and Monetary Affairs and Industrial Policy – Opinion of the Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection*. European Parliament, PE 101.919/fin./Ann.2, 9 January 1986 (European Parliament Working Documents 1985-1986).

¹⁹ Soit la réalisation des grandes libertés fondamentales pour les biens, les services, les personnes et les capitaux ainsi que des mesures horizontales touchant la fiscalité, les marchés publics, le droit des sociétés et la propriété intellectuelle et industrielle.

²⁰ COCKFIELD, A., *op. cit.*; pp. 44-48.

logiquement un exercice difficile pour les services de la Commission, au point que le directeur général chargé des questions fiscales fut remercié car il n'était pas capable d'élaborer des propositions adéquates. Près de 60% des quelque 300 propositions du Livre blanc touchaient le contrôle et la libre circulation des biens. Ainsi donc, le Livre blanc voulait tout d'abord finir le travail dans ce domaine. L'idée était ensuite d'appliquer les concepts et méthodes de la libre circulation des biens au domaine des services. Des mesures horizontales ainsi que la libre circulation des facteurs de production figuraient également à l'agenda; la libre circulation des personnes débordait toutefois du cadre strictement économique en affichant une ambition citoyenne. Ainsi donc, les notions d'abolition des frontières intérieures et de libre circulation des citoyens européens faisaient du Livre blanc un ambitieux programme allant bien au-delà de l'intégration économique pure.

A côté du Livre blanc, plusieurs gros dossiers figuraient au menu du sommet européen de Milan des 28 et 29 juin 1985. Il y avait tout d'abord la question de la réforme institutionnelle des Communautés européennes, particulièrement importante pour donner une chance aux propositions du Livre blanc d'être adoptées. Sans une telle réforme, 90% de ses propositions auraient en effet dû être adoptées à l'unanimité par le Conseil des ministres. Le dossier de la coopération politique en matière de politique étrangère donnait quant à lui lieu à d'intenses manœuvres et controverses entre les grands États-membres. Le sommet de Milan commença dans une atmosphère très chargée et se termina sur un coup de théâtre : à sept contre trois, les Dix acceptaient la convocation d'une conférence intergouvernementale chargée de réviser les traités fondateurs. Quant au Livre blanc, il était accueilli favorablement et endossé par les chefs d'état ou de gouvernement. Par l'acceptation du Livre blanc et de la tenue de négociations intergouvernementales qui allaient très certainement réformer les procédures décisionnelles permettant l'adoption des mesures incluses dans ledit Livre blanc, le sommet de Milan a été fondamental pour le marché intérieur communautaire. De nombreux défis et écueils restaient toutefois à surmonter.²¹

²¹ *Conseil européen des 28/29 juin 1985 à Milan (Conclusions de la Présidence)*, DOC/85/2, 29 juin 1985. *Europe (Agence Europe)*, no 4121, 30 June 1985; pp. 7-9. ATTALI, J., *op. cit.*; pp. 1243 + 1245-1246 + 1249-1250 + 1255-1258. COCKFIELD, A., *op. cit.*; pp. 63-64. DELORS, J., *op. cit.*; pp. 222-224. GENSCHER, Hans-Dietrich. *Erinnerungen*. Berlin: Siedler, 1995; p. 373. HOWE, Geoffrey. *Conflict of Loyalty*. London, Basingstoke (UK): Pan Books, 1995; pp. 407-410. THATCHER, M., *op. cit.*; pp. 548-551.

Le sommet de Luxembourg : vers l'Acte unique européen

La séance inaugurale de la conférence intergouvernementale (CIG) se tint à Luxembourg le 9 septembre 1985. La recommandation de la Commission, à savoir de mettre sur pied une seule CIG chargée de réviser les traités instituant les Communautés européennes et de traiter de la coopération politique, avait été suivie. Le but de ce cadre unique était d'éviter la création d'une nouvelle Communauté politique de laquelle la Commission serait exclue et qui fragmenterait les efforts européens d'intégration. Le Royaume-Uni, le Danemark et la Grèce étaient présents à Luxembourg même s'ils avaient voté contre la convocation de la CIG.²²

La Commission joua un rôle majeur dans les négociations intergouvernementales. Dès le début, elle mit l'accent sur l'achèvement du marché intérieur et les changements associés dans les procédures institutionnelles. Les plus intégrationnistes autour de la table étaient les Italiens, les Belges, les Néerlandais et les Luxembourgeois. A l'autre extrémité du spectre se trouvaient les Britanniques et les Danois, qui étaient très attachés à leur souveraineté nationale et n'étaient prêts à de prudents compromis que pour faire avancer certains objectifs limités. L'axe franco-allemand, qui se trouvait au cœur de la Communauté, était quant à lui plutôt intégrationniste même s'il y avait des différences occasionnelles entre les deux pays. Finalement, le souci principal de l'Irlande et de la Grèce touchait la cohésion, qu'ils voyaient comme leur meilleure chance de faire face à l'importante libéralisation induite par le programme d'achèvement du marché intérieur.

Les négociations ne furent pas faciles et beaucoup de questions étaient dans une impasse à la veille du sommet européen de Luxembourg des 2 et 3 décembre 1985. Voyant toutes les difficultés sur le chemin de Luxembourg, le Président Mitterrand disait qu'un accord ne devait pas être cherché à n'importe quel prix.²³ La réunion des chefs d'état ou de gouvernement à Luxembourg fut l'une des plus longues de l'histoire communautaire, durant plus de 27 heures et se terminant à minuit le second jour. Le chapitre sur le marché intérieur ne fut bouclé qu'à 10 heures le second soir. Il sembla pendant longtemps qu'aucun accord ne pourrait être trouvé à Luxembourg, mais finalement un résultat était là, qui pouvait sembler décevant pour certains mais qui était dans l'ensemble bien équilibré. François Mitterrand déclara qu'il s'agissait d'un compromis de progrès et qu'une importante partie de l'agenda de Milan avait été atteinte. Les autres chefs d'état ou de gouvernement étaient dans l'ensemble satisfaits du compromis; seul le président du Conseil italien, Bettino Craxi, se déclarait déçu du résultat

²² Pour une excellente analyse de l'Acte unique européen, voir : RUYT, Jean De. *L'acte unique européen : Commentaire*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2^e éd., 1989.

obtenu. Après un enthousiasme initial, Jacques Delors se montra plus réservé. Quant aux membres du Parlement européen, du Mouvement socialiste européen et du Mouvement européen, ils manifestaient leur insatisfaction avec les résultats de la CIG.²⁴

Quels étaient les résultats principaux de l'accord ? Le marché intérieur recevait une définition faisant référence à l'espace sans frontières intérieures tandis que certains mécanismes de protection demeuraient aux mains des États. L'échéance du 31 décembre 1992 pour achever le marché intérieur trouvait sa place dans le traité, mais il s'agissait d'un engagement politique et non pas juridique. La particularité de certaines économies plus faibles était prise en compte. Les procédures décisionnelles étaient aussi modifiées, particulièrement pour permettre l'achèvement du marché intérieur et donner plus de poids au Parlement européen. Grâce à l'accord obtenu, on peut estimer que la proportion des mesures contenues dans le Livre blanc pouvant être adoptées à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité des États-membres grimperait de 10 à 70%.²⁵ Même si le Parlement européen gagnait en influence, il n'obtenait toutefois pas de pouvoir de co-décision. Plusieurs nouveaux domaines trouvaient aussi leur place dans les traités; il s'agissait ici principalement de la codification de politiques communes existantes comme par exemple la cohésion économique et sociale ou l'environnement.

Certains points secondaires furent encore résolus après le sommet de Luxembourg. L'Acte unique fut signé par neuf États-membres le 17 février 1986 à Luxembourg tandis que le Danemark, la Grèce et l'Italie le signèrent le 28 février à La Haye suite à une complication du côté danois²⁶ : le parlement danois avait en effet refusé le traité, amenant le peuple à devoir se prononcer et à accepter le traité par 56% des voix. Le processus de ratification ne connut des problèmes qu'en Irlande, où le gouvernement fut obligé par un recours juridique à organiser un référendum populaire, au terme duquel le oui triompha par 70% des voix. L'Acte unique européen put finalement entrer en vigueur le 1^{er} juillet 1987.

²³ ATTALI, J., *op. cit.*; pp. 1343-1344.

²⁴ "European Council: agreement on a series of provisional texts, with several reservations (both general and specific), to be finalised by foreign affairs ministers on 16 December". *Europe (Agence Europe)*, no 4218, 5 December 1985; pp. 3-6. "European Council and reform of the Community: Mr Pflimlin meets the Dutch presidency – Mrs Thatcher and Mr Andreotti appear before their national parliaments – reactions of European parliamentarians to the European Movement". *Europe (Agence Europe)*, no 4220, 7 December 1985; pp. 3-3a. "European Parliament plenary session". *Europe (Agence Europe)*, no 4222, 12 December 1985; pp. 3-6. *Intervention by the President of the Commission, Mr J. Delors, at the End of the Debate on the Single Act*. Brussels: Commission of the European Communities, IP/87/186, May 14, 1987; p. 1. BRITTAN, Leon. *A Diet of Brussels: The Changing Face of Europe*. London: Little, Brown and Company, 2000; pp. 35-36. COCKFIELD, A., *op. cit.*; p. 159. GENSCHER, H.-D., *op. cit.*; p. 374. HOWE, G., *op. cit.*; pp. 455-458. RUYT, J. De, *op. cit.*; p. 81. THATCHER, M., *op. cit.*; pp. 555-557.

²⁵ DE CLERCQ, Willy. VERHOEF, Leo. *Europe back to the Top*. Brussels: Roularta Books, 1990; p. 22.

1985 en perspective

Les débuts de la mise en œuvre du programme du Livre blanc furent quelque peu poussifs. Au très important sommet européen de Bruxelles en février 1988, un accord fut trouvé sur l'agriculture, la réforme des fonds structurels et le budget communautaire. Cet accord libéra les énergies des Européens. La meilleure santé économique du continent et le succès médiatique de '1992' aidant, le programme du Livre blanc put largement être conduit à terme dans les délais, mais en l'absence de Lord Cockfield dont Margaret Thatcher avait refusé de renouveler le mandat de commissaire à partir de janvier 1989 pour avoir de façon supposée trahi les intérêts britanniques à Bruxelles. En même temps que le Livre blanc fournissait un cadre à l'achèvement du marché intérieur, il permettait des ajustements ultérieurs dans le détail des mesures proposées. C'est ainsi que le programme adopté à l'expiration de l'échéance de 1992, tout en demeurant largement le même, présentait tout de même quelques différences par rapport aux propositions initiales de 1985. Même si le marché intérieur constitue assurément un chantier perpétuel et pourrait nous faire penser au mythe de Sisyphe, '1992' fut un grand succès de l'histoire communautaire. Même si le lien n'était ni mécanique ni automatique, le marché intérieur a mis en mouvement une dynamique positive et a permis d'aller plus facilement à la monnaie unique. Avec le recul, 1985 a été une grande année dans la riche, complexe et parfois tumultueuse histoire de la construction européenne.

Quelques leçons en guise de conclusion

L'étude des événements communautaires de l'année 1985 et leur mise en perspective est assurément riche d'enseignements. Nous aimerions articuler ici notre propos autour de trois grands axes, à savoir l'existence d'un débat permanent sur les finalités de l'intégration européenne; la difficulté de l'ambition européenne, qui malgré tout progresse; et enfin l'alchimie du succès dans la construction européenne.

L'existence d'un débat permanent sur les finalités de l'intégration européenne est une constante depuis toujours. Même si les finalités de l'entreprise apparaissent en premier lieu d'ordre politique, il y a toujours eu en réalité un subtil mélange d'économique et de politique. Ce débat et cette nature duale du processus sont parfaitement visibles en 1985. Le génie du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur a été précisément de trouver une alchimie

²⁶ L'Espagne et le Portugal étaient devenus membres des Communautés européennes le 1^{er} janvier 1986, portant ainsi le nombre d'États-membres à douze.

subtile entre économique et politique. Ainsi, la dimension citoyenne du Livre blanc, son objectif d'abolition des frontières intérieures et la mise en évidence de la nécessité d'une réforme institutionnelle allaient au-delà de l'économique et étaient porteurs d'un message puissant pour l'avenir.

L'histoire nous montre à quel point il a toujours été difficile de faire progresser l'intégration européenne mais qu'en même temps cette dernière avance pourtant. Ceci ne devrait pas nous surprendre du fait qu'il s'agit d'un exemple unique et sans précédent dans l'histoire. Une construction pacifique, volontaire et ambitieuse entre de vieilles nations européennes est vouée à parfois prendre du temps, mais les progrès réalisés ont été extraordinaires sous l'aspect d'une dialectique entre élargissement et approfondissement. Ici encore, 1985 en fournit une illustration parfaite. Si les événements survenus durant cette année peuvent sembler idylliques avec le recul, ce serait oublier combien les difficultés étaient alors grandes. Malgré tout, des solutions purent être trouvées. Il existe ainsi des précédents, dont celui de 1985, infirmant l'idée pouvant prévaloir à un moment donné qu'une certaine ambition européenne ne pourra probablement pas être mise en œuvre. Cela n'assure évidemment pas le succès de tout projet commun mais devrait inciter à un plus grand optimisme que ne semblent l'indiquer les positions des uns et des autres avant une échéance européenne cruciale. L'amorce d'une dynamique nouvelle en 1985 mais nécessitant de grands efforts dans les années suivantes, pointe vers une autre leçon : ce n'est qu'avec un certain recul que l'on peut juger du succès d'une entreprise communautaire.

Quelle est l'alchimie du succès en matière d'intégration européenne ? A cet égard, l'analyse des événements de 1985 placés dans leur contexte met en évidence les six aspects suivants : premièrement le rôle et l'action des institutions (avec au premier plan la Commission); deuxièmement les hommes (au premier chef Jacques Delors, Arthur Cockfield, leurs collaborateurs ainsi que plusieurs hommes d'état nationaux, qui ont tous fait une différence); troisièmement l'ère du temps (avec la montée en puissance d'une philosophie économique libérale) prouvant bien qu'une idée n'est bonne que si elle vient au bon moment; quatrièmement des objectifs clairs qui ont pu mobiliser tout le monde; cinquièmement une opinion publique qui se saisit de l'enjeu (ce qui s'est fait durant la mise en œuvre du programme du Livre blanc, avec un tournant manifeste vers le printemps de 1988); sixièmement et dernièrement la croissance économique (mais qui a agit à un certain moment plus comme un lubrifiant que comme un carburant). Évidemment, l'alchimie du succès de la relance initiée en 1985 ne pourra jamais être exactement transposée à d'autres épisodes de la

construction européenne, mais elle fournit tout de même d'intéressants repères dont il vaut la peine de se souvenir.

Gilles GRIN

*Office fédéral de l'éducation et de la science*²⁷

Berne

RÉSUMÉ

Cet article analyse la relance du processus d'intégration européenne en 1985 avec le développement d'un programme visant à achever le marché intérieur de la Communauté (le fameux *objectif 1992*). En faisant ainsi, l'article place les événements extraordinaires de l'année 1985 dans une perspective historique et tire quelques conclusions au sujet de l'existence d'un débat permanent sur les finalités du processus d'intégration, la difficulté de l'ambition européenne qui progresse malgré tout et l'alchimie du succès dans la construction d'une Europe plus étroitement intégrée.

SUMMARY

This article analyses the relaunch of the European integration process in 1985 with the development of a programme to complete the Community internal market (the so-called *1992 programme*). By doing so, the article puts the formidable events of the year 1985 in historical perspective and draws some conclusions regarding the existence of a permanent debate on the ends of the integration process, the difficulty of the European ambition that nevertheless makes progress, and the alchemy of success in the construction of a more closely integrated Europe.

²⁷ L'auteur s'exprime ici en son propre nom et ses propos n'engagent en aucune façon l'Office fédéral de l'éducation et de la science.