

COLLECTION  
DÉBATS ET DOCUMENTS  
JUIN 2021

21

# CONSTRUCTION EUROPÉENNE

LA RÉVOLUTION D'UN CONTINENT

GILLES GRIN



FONDATION  
**JEAN MONNET**  
POUR L'EUROPE

**CONSTRUCTION  
EUROPÉENNE**  
**LA RÉVOLUTION D'UN CONTINENT**  
GILLES GRIN





**Gilles Grin** exerce depuis 2012 la fonction de directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe à Lausanne. Il est également chargé de cours à l'Université de Lausanne, où il est responsable d'un enseignement d'introduction à l'intégration européenne.

Il est membre du comité de l'Association suisse de politique étrangère ainsi que de celui de la Nouvelle Société Helvétique.

De 2006 à 2012, il a été vice-directeur de la Fondation, responsable des activités scientifiques, de l'administration et des finances. Il a travaillé, de 2002 à 2006, comme conseiller scientifique au sein de l'administration fédérale suisse (Office fédéral de l'éducation et de la science, puis Secrétariat d'État à l'éducation et à la recherche), après avoir œuvré en qualité de stagiaire administratif puis de consultant au sein de la Commission européenne à Bruxelles.

Gilles Grin est docteur en relations internationales de l'Institut de hautes études internationales et du développement (The Graduate Institute) à Genève, auteur d'une thèse préparée sous la direction du professeur Pierre du Bois. Il est aussi titulaire d'une licence en gestion d'entreprise de la Faculté des hautes études commerciales (HEC) de l'Université de Lausanne, d'un Master of Arts en histoire de l'Université Yale aux États-Unis et d'un Master of Science en études européennes de la London School of Economics.

Il est l'auteur d'une soixantaine de publications (articles, livres, chapitres de livre et recensions) sur la construction européenne.

---

## Référence bibliographique

Grin, Gilles: *Construction européenne: la révolution d'un continent*. Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Collection débats et documents, numéro 21, juin 2021

Les points de vue et opinions exprimés dans le présent texte sont ceux de l'auteur et n'engagent pas la Fondation en tant qu'institution

© 2021 – Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne

Tous droits réservés pour tous pays

*À Corina*

# Table des matières

---

<b>Préface</b> .....	11
<b>Chapitre 1 : l'Europe politique et économique avant 1945</b> .....	13
1. Les systèmes internationaux .....	15
Cinq types de systèmes internationaux .....	15
Périodisation .....	19
2. Le règlement de paix de Vienne (1815) .....	23
La fin de trois siècles de guerres.....	23
Cinq grandes puissances .....	24
Une distribution équilibrée des forces.....	24
3. Le système européen de 1815 à 1914.....	25
Le Concert et une période de longue paix entre grandes puissances (1815-1854) .....	25
L'anarchie internationale (1854-1871) .....	25
Le système de Bismarck (1871-1890).....	26
Vers la polarisation (1890-1914).....	27
4. L'Europe économique avant 1914 .....	29
Système monétaire de l'étalon-or: mythes et réalités..	29
Ouverture commerciale .....	30
5. La Première Guerre mondiale (1914-1918).....	32
Guerre européenne, guerre mondiale.....	32
Problèmes à la fin de la Première Guerre mondiale.....	34
6. Le règlement de paix de 1919.....	35
7. Le système international de l'entre-deux-guerres .....	37
8. Deux figures européennes de l'entre-deux-guerres.....	39
9. Les questions économiques durant l'entre-deux-guerres.....	40
Retour de l'étalon-or.....	40
Les origines de la grande dépression des années 1930.....	41
10. La Seconde Guerre mondiale (1939-1945) .....	42
Chronologie des entrées en guerre.....	42
Une deuxième « Guerre de 30 ans » ?.....	44

<b>Chapitre 2 : l'Europe après la Seconde Guerre mondiale : division et reconstruction, 1945-1950</b> .....	47
1. L'Europe au sortir de la guerre .....	49
2. Les conférences de Yalta et Potsdam.....	49
3. Émergence d'un nouvel ordre international .....	50
4. La création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) .....	51
5. La politique de Roosevelt et la politique de Truman...	52
6. L'émergence du rideau de fer.....	53
7. La situation économique de l'Europe après la guerre..	54
8. La création de l'OECE .....	56
9. L'influence économique des États-Unis en Europe .....	57
10. La question allemande dans l'après-guerre.....	59
11. Le traité de l'Atlantique Nord.....	60
12. La création d'autres organisations européennes .....	61
13. Développements institutionnels en Europe de l'Est....	62
14. Consécration d'un nouvel ordre international bipolaire .....	63
 <b>Chapitre 3 : la création des Communautés européennes, 1950-1957</b> .....	67
1. Des années riches et tumultueuses .....	69
2. La déclaration Schuman conçue par Jean Monnet.....	70
3. Naissance de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).....	72
4. L'Union européenne des paiements (UEP) .....	74
5. Le projet de Communauté européenne de défense (CED) .....	75
6. Échec de la CED. L'Europe en crise .....	78
7. Les accords de Paris.....	78
8. Le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe.....	79
9. La relance de Messine.....	80
10. Vers les traités de Rome.....	81
11. La signature des traités de Rome .....	84
12. La diversion de la grande zone de libre-échange (1956-1958).....	86
13. Les deux Europe de l'Ouest.....	87

<b>Chapitre 4 : progrès et limites de l'intégration européenne, 1958-2021</b> .....	89
1. Des élargissements au Brexit .....	91
Historique des élargissements .....	91
Force d'attraction du modèle communautaire.....	94
Vote du Brexit .....	94
2. Perspectives et non-perspectives en matière d'élargissement.....	105
Critères d'adhésion.....	105
Élargissements et situation actuelle.....	108
Les limites géographiques de l'élargissement.....	110
3. Les approfondissements de l'intégration européenne	113
Du marché commun au marché intérieur .....	113
Les politiques communes.....	116
L'unification monétaire.....	118
L'espace de liberté, de sécurité et de justice.....	120
La politique étrangère et de sécurité commune ..	122
Le budget communautaire .....	124
4. La dynamique historique des crises et des relances....	131
Premier cycle (1950-1954) .....	133
Deuxième cycle (1954-1963).....	134
Troisième cycle (1963-1973).....	136
Quatrième cycle (1973-1992).....	144
Cinquième cycle (1992-2005) .....	148
5. Les crises contemporaines.....	152
6. Conclusions .....	164
 Bibliographie sélective.....	168
 Crédits photographiques.....	181

# Préface

---

Le présent ouvrage s'appuie largement sur une partie du contenu du cours d'intégration européenne que je donne à l'Université de Lausanne dans le cadre du partenariat avec la Fondation Jean Monnet pour l'Europe. Il est ainsi le fruit de plus de dix ans d'enseignement. Le style se veut aussi simple que possible. Mon objectif est de présenter d'une façon abordable des enjeux complexes et parfois très techniques. Essayer de simplifier sans dénaturer, tel a été mon credo.

J'aimerais adresser des remerciements particuliers à Françoise Nicod, ancienne responsable des archives de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, et à Eva Paul, chargée de projets à la Fondation, qui m'ont beaucoup aidé dans la préparation du texte final. J'ai aussi une profonde gratitude envers deux très regrettés professeurs de l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève : Pierre du Bois, qui fut mon directeur de thèse et beaucoup plus que cela, un maître et un ami qui m'a tant appris sur la construction européenne ; et Bruno Arcidiacono, qui fut président de mon jury de thèse et vint plusieurs fois à Lausanne parler aux étudiants, enrichissant grandement notre connaissance de l'histoire diplomatique européenne avant 1945.

Lausanne, mai 2021

# **Chapitre 1 : l'Europe politique et économique avant 1945**

---





Le gâteau des rois, tiré au Congrès de Vienne en 1815 [estampe].

## 1. Les systèmes internationaux

### Cinq types de systèmes internationaux

Le professeur Bruno Arcidiacono, malheureusement décédé en 2019 et qui enseigna au Graduate Institute de Genève, a mis en avant l'existence de cinq types de systèmes internationaux: système hégémonique, système d'équilibre, système directorial, système de droit international ou système confédératif, et système fédératif<sup>1</sup>. Passons successivement en revue ces différents types de systèmes.

1/ *Le système hégémonique.* La force et la puissance dans le système international sont concentrées ici dans les mains d'une hyper puissance qui peut imposer sa loi aux autres. Si le système hégémonique est un système assez idéal pour l'hégémon, soit la puissance dominante du système international, c'est évidemment un système détestable pour les autres puissances dominées par l'hyper puissance hégémonique.

L'Antiquité a connu des empires hégémoniques. Certains, comme celui d'Alexandre le Grand ou l'Empire romain, dominaient de vastes contrées. Au faîte de sa puissance, l'Empire romain comptait près de 100 millions d'habitants, soit la moitié de la population estimée de l'humanité à l'époque. Cela dit, le reste de l'humanité ne faisait pas vraiment partie d'un système, et il n'y avait donc pas de système international à proprement parler. Il existait des pouvoirs extrêmement forts, qui étaient, en tous cas pour leurs voisins, de type hégémonique. Dans ce système, les autres puissances, nations ou groupes n'aiment pas être sous la domination d'un hégémon. Et la tendance naturelle est, pour les pays qui craignent l'émergence d'un hégémon, de se coaliser pour

<sup>1</sup> Bruno Arcidiacono. *Cinq types de paix: une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVI<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*. Paris: Presses Universitaires de France, 2011.

faire cause commune. Ceci explique qu'au fil de l'Histoire les tentatives de prise de pouvoir hégémonique ont souvent été contrées par des coalitions d'autres puissances.

*2/ Le système d'équilibre.* La force est distribuée ici entre plusieurs acteurs du système international. Si deux acteurs dominent le système, on parle d'un système bipolaire. Nous verrons que c'est un système qui a émergé immédiatement dans les années précédant la Première Guerre mondiale. L'exemple typique d'un système bipolaire est celui de la guerre froide, avec la rivalité stratégique et systémique entre les États-Unis et l'Union soviétique.

Lorsque plus de deux acteurs commandent dans un système d'équilibre, on parle d'un système multipolaire, avec de multiples pôles de puissances. Pour faire le lien avec le premier type de système, les hégémons potentiels tendent à faire évoluer le système d'équilibre vers un système hégémonique, et les autres puissances à se coaliser pour l'en empêcher, produisant un frein à l'émergence d'un tel système.

*3/ Le système directorial.* Celui-ci existe lorsque les grandes puissances du moment s'entendent pour gouverner ensemble le système international. C'était par exemple l'idée à la base de la création des Nations Unies en 1945, avec son Conseil de sécurité, ses cinq membres permanents et leur droit de veto. Ces grandes puissances doivent pouvoir travailler ensemble et permettre de maintenir la paix mondiale.

Dans le système d'équilibre, les grandes puissances sont rivales mais elles s'équilibrent. Dans le système directorial, ces puissances arrivent à travailler ensemble pour conduire le monde. Le point commun à ces trois premiers systèmes, c'est de conserver la force comme principe de fonctionnement du système international.

*4/ Le système de droit international, ou système confédératif.* Dans ce système, le droit remplace la force comme principe de fonctionnement, ce qui suppose un contrat social international. L'idée est que l'application des règles du droit international est garantie par

un certain nombre de principes, de règles et d'institutions. On appelle aussi ce système de droit international système confédératif, qui se base sur la même distinction qu'entre confédération et fédération. Les États acceptent de créer une normalisation commune, de travailler ensemble, éventuellement de définir ensemble des principes et des règles, mais le système reste de type intergouvernemental: chaque État garde un droit de veto, et bien sûr, un droit de retrait. La souveraineté nationale n'est pas déléguée et reste du ressort de chaque État qui ne peut subir de contraintes. Un exemple typique d'un système confédératif est celui de la Société des Nations (SDN), née après la Première Guerre mondiale.

La Seconde Guerre mondiale a démontré que la SDN n'avait pas pu remplir les objectifs assignés. La force de ce système est aussi sa faiblesse, la souveraineté restant entièrement aux mains des États, et chaque État gardant un droit de veto.

*5/ Le système fédératif.* Il implique la création d'une forme d'union politique entre les États qui le constituent. Cette union politique assure l'émergence d'une nouvelle autorité internationale supérieure aux États membres. Il y a donc délégation des souverainetés de chaque État membre dans certains domaines choisis. Ce genre de système a déjà été pensé par certains érudits et philosophes au Moyen-Âge, mais il n'a jamais pu être mis en place au niveau international car il suppose des partages ou des renoncements à la souveraineté nationale, inacceptables pour les grandes puissances. En revanche, l'Union européenne d'aujourd'hui est un mélange des systèmes 4 et 5, soit des systèmes confédératif et fédératif. Les Communautés européennes, créées dès les années 1950 et qui ont évolué vers ce qui est aujourd'hui l'Union européenne, ont été conçues après la Seconde Guerre mondiale par des bâtisseurs qui avaient vu les horreurs des deux Guerres mondiales et n'en voulaient plus jamais sur le continent européen. L'idée était de bannir définitivement l'usage de la force entre les États européens, et pour s'affranchir de la force, il faut s'affranchir des systèmes hégémoniques, d'équilibre ou directoriaux.

Le système confédératif, qui correspond finalement à la méthode intergouvernementale dans la construction européenne, permet dans certains cas de créer des règles et des institutions. Il permet aux États de collaborer, mais chaque État garde son entière souveraineté, ainsi qu'un droit de veto. Il est donc à peu près impossible de construire une véritable union politique. Pour ce faire, il faut certaines délégations de souveraineté, des institutions, ainsi qu'un droit de type supranational, en somme un système fédératif.

Au vu des grandes diversités existant dans le monde, tel qu'il a été, qu'il est et qu'il va demeurer, un système fédératif à l'échelle mondiale est une utopie. Certains enjeux de gouvernance globale deviennent pressants pour l'humanité. Les très graves questions des dérèglements climatiques et de la chute vertigineuse de la biodiversité plaident pour une véritable action globale et rapide. Des recherches d'actions globales existent, pour assurer que tout le monde puisse vivre aussi décemment que possible, ou pour gérer les questions migratoires notamment. On pourrait argumenter que ces grandes questions globales devraient être réglées par une gouvernance mondiale de type fédératif. Mais la réalité est qu'à ce jour, il serait impossible de créer une union politique au niveau mondial. On pourrait débattre et argumenter sur une telle nécessité, mais la très grande diversité des systèmes politiques et de ce qui les sous-tend rend la chose simplement impossible.

Ce système fédératif a été imaginé et appliqué à l'échelle régionale en Europe. Il pourrait fonctionner entre des États assez proches économiquement, géographiquement, culturellement, entre autres, comme c'est typiquement le cas sur le continent européen. Mais la tâche n'est pas facile car les États existent et ne veulent pas se dissoudre, et donc, lorsque des développements de type fédératif sont possibles, il y a souvent un système mixte qui mêle des éléments fédératifs et confédératifs.

## Périodisation

Depuis les débuts de l'époque moderne, il y a cinq siècles, les systèmes internationaux d'équilibre ont eu tendance à dominer. La force fait partie de l'ordre international. Des blocs de pays peuvent se trouver opposés et des coalitions s'ajustent, évoluent et se modifient.

Les autres types de systèmes sont parfois présents. Le système hégémonique n'a pas pu s'installer durablement parce que les autres pays l'ont empêché. Des éléments de système directorial et confédératif ont été et peuvent être présents à des degrés divers. La création des Communautés européennes, puis de l'Union européenne, marque l'implication des systèmes fédératifs, non pas à tout le système international mais au sous-système européen.

Arrêtons-nous maintenant à l'année 1815, très importante pour l'Europe, à un moment où, dans l'ordre international, cette dernière était encore au centre du monde. Un règlement de paix a alors été négocié et signé lors du Congrès de Vienne. Ce règlement de paix intervenait après quasiment une génération de guerres ininterrompues. Les soubresauts politiques qu'a connus la France – Révolution, République, Empire – ont secoué l'ordre international ancestral. De nouvelles valeurs et de nouveaux idéaux se sont imposés, porteurs de nouvelles visions des droits de l'homme et de l'ordre international. Des tumultes et des guerres, pratiquement ininterrompus, en ont résulté entre 1792 et 1815.

L'Europe est sortie épuisée de cette longue période de guerres. Les puissances présentes au Congrès de Vienne ont voulu restaurer la paix sur le continent européen. La Révolution française avait changé la réalité. Les forces conservatrices auraient été heureuses de l'éradiquer d'un coup de baguette magique, mais c'était impossible car une grande partie du continent avait été imprégnée par ses idéaux de liberté, de démocratie et de promotion des valeurs républicaines. Sur ces fondations, le XIX<sup>e</sup> siècle a connu des luttes à la fois sociales, économiques, mais aussi politiques et de valeurs, influençant finalement l'ordre international. Le XIX<sup>e</sup> siècle a

cependant été un siècle relativement pacifique, plus que les siècles précédents et beaucoup plus que le siècle suivant. Les conflits qu'il a connus ont été localisés et n'ont pas sauf exceptions remis en question les relations entre les grandes puissances.

Le XIX<sup>e</sup> siècle a connu deux grandes périodes de paix entre les grandes puissances, chacune d'une durée d'environ 40 ans. La première allait de 1815 à 1854, la seconde de 1871 à 1914. De telles périodes de paix, d'à peu près quarante ans, étaient inouïes dans l'ordre international. On n'avait jamais vu cela depuis le début du XVI<sup>e</sup> siècle. Entre les deux, une période trouble de 17 ans, de 1854 et 1871, a vu cinq guerres consécutives, dont des rivalités entre puissances, mais aussi des guerres internes qui ont amené à l'unification de l'Italie et à celle de l'Allemagne. Finalement, en 1871, un nouvel ordre international était en place.

À l'inverse du XIX<sup>e</sup> siècle relativement pacifique, la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle a été une abomination. Entre 1914 à 1945, il y a eu deux guerres mondiales, entrecoupées d'une période de 20 ans de paix apparente, mais durant laquelle les conflits ont perduré et les mauvais règlements de la paix ont semé les germes d'une future guerre. Ces germes et les grands dérèglements politiques, économiques et sociaux des années 1930, ont amené à la Seconde Guerre mondiale. La Première Guerre mondiale a fait environ 10 millions de morts, la Seconde environ 60 millions: des militaires, des combattants, mais aussi des civils car ces guerres étaient globales et touchaient toute la société.

À la lumière de la classification des systèmes internationaux, on peut dire que les tentatives hégémoniques des Habsbourg en Autriche, dans le Saint Empire et en Espagne, avaient été contrées. Les ambitions hégémoniques de la France, sous le roi Louis XIV et sous l'empereur Napoléon, avaient aussi été contrées. La Seconde Guerre mondiale a représenté le paroxysme d'une ambition hégémonique de l'Allemagne, heureusement elle aussi contrée.

En 1945, le monde, et l'Europe en particulier, étaient épuisés par ces guerres dévastatrices. La Seconde Guerre mondiale a usé

l'Europe, conduit au démembrement à terme des empires coloniaux européens et à la domination globale de l'ordre international par deux puissances filles de l'Europe: les États-Unis et l'Union soviétique. Le monde a connu un équilibre bipolaire, l'équilibre de la guerre froide entre les États-Unis et leurs alliés d'une part et l'Union soviétique et les siens d'autre part. Ce fut une période extrêmement agitée.

La guerre froide n'a pas concrètement engendré de guerre entre ces grandes puissances, et tant mieux, car elles étaient devenues puissances atomiques avec des forces de destruction colossales, capables de détruire plusieurs fois la planète. La période de la guerre froide a représenté la menace d'un cataclysme nucléaire et de la destruction de l'humanité.

L'Europe de l'Ouest, à l'époque de la guerre froide, se trouvait sous le parapluie de sécurité américain, c'est-à-dire sous une dépendance des États-Unis. Une dépendance douce, puisque les États-Unis étaient restés en Europe à la demande des Européens. Ils représentaient un modèle politique, économique et culturel très attractif, que l'on peut appeler *soft power*. L'implication des États-Unis en Europe occidentale était dans leur intérêt aussi car cela faisait partie de leur lutte globale contre l'Union soviétique et leur ouvrait des marchés. C'était en outre une chose que les peuples et les gouvernements d'Europe occidentale appelaient largement de leurs vœux.

Pour l'Europe centrale et orientale, ce que l'on appelait à l'époque l'Europe de l'Est, il en allait autrement. Les Soviétiques lui avaient imposé leur modèle communiste avec brutalité, impliquant une mise au pas économique, sociale et politique ainsi que des purges très dures. L'Europe était donc divisée en deux et avait perdu la maîtrise de son destin.

En Europe de l'Ouest, la population souhaitait majoritairement la présence américaine, amenant une stabilité sécuritaire et de bonnes conditions cadre pour entamer le processus de construction européenne. Un processus de construction qui a d'ailleurs

aussi été appelé de leurs vœux et a été soutenu dans toute la mesure du possible par les États-Unis. Historiquement, ce soutien résultait d'une relation bienveillante, même si par la suite les choses sont devenues plus difficiles et tendues. Finalement, dans l'optique de la classification des systèmes internationaux, on peut dire que grâce au soutien américain, l'Europe de l'Ouest est devenue une des sous-composantes du système international. Celui-ci était de type bipolaire avec un équilibre des forces entre les États-Unis d'une part et l'URSS d'autre part, mais à l'intérieur de ce système, le processus de construction européenne a permis l'émergence régionale d'un système mêlant des dimensions confédérative et fédérative.

La guerre froide s'est terminée entre 1989 et 1991. Les quinze républiques fédératives de l'Union soviétique sont devenues des États indépendants et la plus puissante d'entre elles, la Fédération de Russie, a repris les armes nucléaires et le siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies. Toutefois, la Russie, dans les années quatre-vingt-dix, ne pouvait pas du tout rivaliser avec les États-Unis. On a pu penser alors qu'il y aurait un moment unipolaire américain, mais qui n'a pas duré longtemps puisqu'à partir de 2003 les États-Unis se sont enlisés dans la seconde guerre d'Irak. Ce moment unipolaire a peut-être existé entre 1991 et 2003.

En réalité, on le voit maintenant avec le recul historique, le monde est en train de retourner à un système d'équilibre. Actuellement, ce système est de type multipolaire, avec l'émergence de nouvelles forces, de nouveaux États et de nouveaux pôles de puissances dans le monde, comme les États-Unis, la Chine, la Russie ou l'Inde. D'autres puissances émergent à l'échelle régionale, comme le Brésil, l'Afrique du Sud ou le Nigéria. Au Proche-Orient, les équilibres sont extrêmement compliqués, avec une lutte pour la domination régionale entre l'Arabie Saoudite et l'Iran. Le monde n'est pas du tout pacifié. La grande question est de savoir si ce système international va rester multipolaire ou aller de nouveau vers un ordre bipolaire, avec une domination des États-Unis d'un côté et de la Chine de l'autre. Et ce qu'on voit, c'est qu'il n'y a toujours pas vraiment de place pour des systèmes confédératifs et fédératifs forts à l'échelle du monde.

Et l'Union européenne dans tout cela? Peut-elle émerger comme l'un des acteurs forts du nouveau système international? C'est une question extrêmement importante pour les Européens et pour la forme de l'ordre international, car l'Europe a des valeurs démocratiques libérales et un système d'économie sociale de marché qui sont assez uniques et que très peu d'autres entités partagent dans le monde. Mais les pays européens tendent à vouloir conserver leur propre politique étrangère et à être de ce fait fragmentés sur la scène internationale. La grande question reste donc: l'Europe pourrait-elle dans l'avenir se profiler comme un acteur international solide?

## 2. Le règlement de paix de Vienne (1815)

### La fin de trois siècles de guerres

Depuis que Charles Quint, devenu roi d'Espagne en 1516 et empereur du Saint Empire romain-germanique en 1519, avait mis en avant des prétentions hégémoniques et engendré des conflits avec des grandes puissances, l'Europe avait connu trois siècles de guerres quasi-ininterrompues. Progressivement, la France avait émergé comme la grande puissance sur le continent et la Russie s'était développée, surtout depuis Pierre le Grand. Dans l'Europe centrale, la Prusse était un État en pleine émergence. L'Empire des Habsbourg en Autriche était bien au cœur de l'Europe, mais le pouvoir mondial émergeant ne se trouvait plus au cœur des continents: il se trouvait sur les mers. Leur maîtrise permettait d'acquérir de grands empires coloniaux, et d'utiliser les richesses de ces empires pour développer le commerce international. L'Espagne et le Portugal avaient été les premières puissances globales à coloniser le monde. Plus tard, la rivalité des Provinces unies, ancêtres des Pays-Bas, et surtout par la suite de l'Angleterre, s'était installée. 1815 arrivait donc après pratiquement trois siècles de guerres ininterrompues pour affirmer ou contrer l'hégémonie de telle ou telle puissance.



L'objectif du Congrès de Vienne était de mettre fin à ces guerres. Partant du constat que les attributs de la force et de la puissance résidaient dans différents facteurs, comme la grandeur du territoire, la population, les ressources que ces territoires recélaient, mais aussi l'accès à la mer et les capacités diplomatiques, les dirigeants de l'époque se donnèrent pour objectif de redessiner la carte politique du continent pour essayer de mieux répartir la puissance.

### Cinq grandes puissances

Cinq grandes puissances ont émergé du Congrès de Vienne en 1815 : la Russie, le Royaume-Uni, la France, l'Autriche et la Prusse. La Russie était la puissance continentale militaire dominante. Le Royaume-Uni était la puissance dominante sur les mers, que ce soit en termes de marine commerciale ou marchande, mais aussi de marine militaire. C'était le pays qui possédait, déjà à ce moment-là, le plus grand empire colonial. La France, qui avait créé tant de soucis aux autres, avait vu sa puissance affaiblie pour qu'elle ne fût plus une menace. Elle restait cependant une grande puissance, les autres pays n'ayant pas eu la moindre ambition de la détruire ou de l'humilier. L'Europe centrale était largement dominée par l'Empire d'Autriche et par la Prusse. La Prusse s'était développée en contrant historiquement l'Autriche et les Habsbourg. Elle était alors la puissance la plus faible des cinq, mais elle était une puissance émergente et, comme nous le verrons, le pays a été au cœur de l'unification allemande.

### Une distribution équilibrée des forces

Entre ces cinq grandes puissances, la distribution des forces était équilibrée; la puissance de chacune était à peu près équivalente pour qu'aucune ne puisse l'emporter sur les autres. L'idée était de mettre l'Europe à l'abri des guerres d'hégémonie et a amené, à part la période mentionnée de 17 ans, à près d'un siècle de paix entre les grandes puissances européennes. Ce règlement de paix de Vienne a donc été un succès.

## 3. Le système européen de 1815 à 1914

### Le Concert et une période de longue paix entre grandes puissances (1815-1854)

Le XIX<sup>e</sup> siècle a connu une première longue période de paix entre 1815 et 1854, désignée comme la période du Concert européen, concert entre les nations européennes, c'est-à-dire une paix d'équilibre entre grandes puissances. Même les révolutions de 1830 et de 1848 n'ont pas remis en question la paix entre grandes puissances.

### L'anarchie internationale (1854-1871)

Entre 1854 et 1871, a succédé une forme d'anarchie internationale jalonnée de cinq guerres qui ont impliqué les grandes puissances. Très schématiquement, il y a eu en tout premier la guerre de Crimée, où la France et le Royaume-Uni étaient opposés à la Russie. Puis la guerre qui a amené à l'unification italienne: la France s'y opposa à l'Autriche pour défendre la cause italienne. Cela a permis à l'unification italienne d'être largement achevée en 1861, à l'exception de Rome qui fut prise en 1870. Puis il y a eu une guerre des Prussiens et des Autrichiens contre les Danois, suivie en 1866 d'une guerre entre la Prusse et l'Autriche qui a humilié cette dernière, conduit à la naissance de l'Empire austro-hongrois en 1867 et fait de la Prusse une puissance continentale de plus en plus importante. Enfin dans cette suite de guerres, survint le choc frontal entre la Prusse et les autres États allemands contre la France. C'est la guerre franco-allemande de 1870-1871 qui a amené à une paix humiliant la France par le traité de Francfort et conduisant à l'unification allemande sous l'égide de la Prusse. Le roi de Prusse devint empereur allemand en 1871. De plus, pour humilier encore les Français, l'Empire allemand a été proclamé dans le salon des glaces du château de Versailles, lieu symbolique de la puissance française voulue par Louis XIV.

La France, insatisfaite à cause du traité de Francfort, ne pouvait accepter cette défaite et le nouvel ordre international. Contrairement à 1815, le nationalisme s'était affirmé à travers toute l'Europe. La France aussi connut un regain de sentiment national, et la population prenait conscience de la perte de l'Alsace et de la Lorraine, annexées à l'Empire allemand. En 1871, la France était une puissance affaiblie et mécontente des dernières évolutions, donc très révisionniste.

### Le système de Bismarck (1871-1890)

Le chancelier de Prusse, Otto von Bismarck, président du gouvernement prussien depuis 1862, devint chancelier de l'Allemagne unifiée en 1871. Il resta au pouvoir jusqu'en 1890, soit durant presque 30 ans. Le nouveau chancelier, nationaliste allemand, était clairement conservateur dès 1871, même s'il a su à l'interne adopter certaines politiques sociales. Son but était de conserver l'ordre international et l'ordre européen. Voyant que cet ordre satisfaisait tout le monde sauf la France, son objectif était de créer une vaste alliance conservatrice pour isoler la France et l'empêcher de construire de nouvelles coalitions. Bismarck a donc accompli un travail diplomatique prodigieux et développé un réseau général d'accords englobant toutes les grandes puissances sauf la France: l'Allemagne, l'Autriche, la Russie, le Royaume-Uni, mais aussi l'Italie unifiée. Cinq des six grandes puissances de l'Europe des années 1870-1880 se situaient dans ce réseau, au centre duquel se trouvait l'Allemagne.

Ce réseau d'alliances, parachevé en 1887, ne dura pourtant que trois ans. Le nouvel empereur Guillaume II n'était pas du tout de tendance libérale, mais plutôt autocrate. En conflit avec son chancelier, il le congédia en 1890, ce qui amena à l'effondrement de l'architecture diplomatique de Bismarck et au remodelage des alliances.

### Vers la polarisation (1890-1914)

La période entre 1890 et 1907 vit émerger deux camps diplomatiques en Europe. La polarisation se fit alors plus au niveau diplomatique qu'au niveau militaire.

D'un côté, la Triple Entente rassemblait la France, la Russie et le Royaume-Uni. La France a réussi, dès les années 1890, à devenir l'alliée de la Russie, et donc à la détacher de son alliance avec l'Allemagne. Vint ensuite en 1904 l'Entente Cordiale entre la France et le Royaume-Uni et, en 1907, la Russie et le Royaume-Uni, qui avaient de lourds contentieux, s'allièrent.

Finalement, de l'ancienne alliance de Bismarck, il ne restait que la Triple Alliance qui coalisait l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie. La politique mondiale de l'Allemagne a changé sous la houlette de l'empereur Guillaume II. La vision de Bismarck était une vision européenne, conservatrice et sans ambition de créer un grand empire colonial ou de faire de l'Allemagne une puissance maritime. Guillaume II, lui, voulait rompre avec cette vision européenne pour développer une *Weltpolitik*, une politique mondiale. L'idée était que l'Allemagne avait droit à sa place au soleil aux côtés du Royaume-Uni et de la France, et devait pouvoir développer son propre empire colonial. Cette vision globale de l'Allemagne amena à une mondialisation de la vision du système international.

C'est à ce moment-là que le système européen devint le système international. Toutes les puissances qui étaient menacées par cette *Weltpolitik* de l'Allemagne s'unirent, conduisant entre 1907 et 1914 à une rigidification du système international et à l'apparition de deux blocs politico-militaires opposés. Le système international multipolaire devint un système international bipolaire avec deux grands blocs opposés: la Triple Entente contre la Triple Alliance.

L'étincelle qui embrasa l'Europe arriva avec la crise de juillet 1914. Les tensions entre les deux blocs n'étaient pas nouvelles si l'on songe aux crises liées au démembrement de l'Empire ottoman, ou aux aspirations de l'Allemagne en Afrique du Nord. En juillet

1914, une mécanique infernale se mit en place, amenant à la Première Guerre mondiale. Le 28 juin 1914, l'héritier du trône austro-hongrois, l'archiduc François-Ferdinand et son épouse, furent assassinés à Sarajevo. C'était une crise balkanique, une de plus, qui ouvrit la voie à une guerre mondiale.

Dans un premier temps, l'Autriche attaqua la Serbie, car les forces nationalistes serbes étaient à l'origine de l'assassinat de Sarajevo. Mais la Serbie était l'alliée de la Russie, entraînant le choc entre l'Autriche et la Russie. Finalement l'Allemagne entra en jeu aux côtés de son allié autrichien contre la Russie, et la France rejoignit son ami russe contre les empires centraux. La France, impliquée, fut attaquée par l'Allemagne qui viola de ce fait la neutralité de la Belgique. Cette violation de neutralité, garantie par les grandes puissances, fut l'élément de trop pour l'Empire britannique qui entra aussi en guerre. Ainsi, entre juillet et août 1914, ces déclarations de guerre successives conduisirent à l'embrasement de l'Europe.

Le système bipolaire Triple Entente - Triple Alliance était globalement instable. L'Europe de 1914 connaissait des problèmes: tout d'abord, il n'y avait pas de zones d'influence clairement délimitées entre les intérêts prépondérants des États de la Triple Entente et ceux de la Triple Alliance. Dans les Balkans, zone indépendante depuis le reflux de l'Empire ottoman, différentes grandes puissances étaient en rivalité pour des enjeux contradictoires. En outre, la Triple Alliance se voyait condamnée à une perte progressive de puissance. En effet, l'Allemagne était la puissance dominante au cœur du continent européen, mais la Russie disposait de ressources énormes. Bien qu'encore archaïque au niveau politique, social et économique, la Russie était en train de s'industrialiser à grande vitesse et de développer un réseau de chemins de fer. L'Allemagne, voyant cet immense potentiel qui commençait seulement à être développé, avait la conviction que le temps travaillait contre elle et que tôt ou tard elle se trouverait en choc frontal très dur avec l'Empire russe.

Un autre problème était que l'égalité - ou la quasi-égalité - perçue entre les deux blocs n'était pas dissuasive. L'Allemagne se trouvait dans une situation défavorable, avec d'un côté la France et le Royaume-Uni, et de l'autre la Russie. Ainsi prise en tenaille, elle aurait eu énormément de peine à gagner une guerre sur deux fronts. Son idée était un plan de mobilisation, baptisé le plan Schlieffen du nom d'un général allemand, selon lequel elle pouvait mobiliser extrêmement rapidement à l'Ouest, pulvériser la France, trouver un accord avec les Britanniques, puis retourner toutes les forces vers l'Est contre la Russie. L'Allemagne avait donc l'idée qu'elle pouvait mener une guerre éclair. Et d'ailleurs, dans toutes les capitales à l'été 1914, on pensait que la guerre serait courte et que les soldats pourraient être rentrés à Noël. Si on avait su ce qui allait se passer, on aurait certainement réfléchi à deux fois.

#### 4. L'Europe économique avant 1914

##### Système monétaire de l'étalon-or: mythes et réalités

De nombreux mythes sont associés au système monétaire international de l'étalon-or. Essayons donc rapidement de démêler les mythes des réalités.

Le système de l'étalon-or était en place depuis les années 1870. Étalon-or veut dire que l'or, métal précieux, se trouvait placé au centre du système monétaire international, mais aussi des systèmes monétaires domestiques. L'or était au cœur des échanges, tout d'abord entre particuliers à l'intérieur des États, mais aussi entre les États qui dépendaient du système monétaire international de l'époque. Certes, dans ce système, des billets pouvaient être émis par des banques, bien qu'il n'y eût alors pas encore de banques centrales ayant le monopole de leur émission. La particularité de ces billets était d'être échangeables contre de l'or au comptoir de la banque. Ils étaient donc dans les faits une promesse d'échange en or. Parfois, les individus utilisaient directement de



l'or pour commercer. Pour prendre le cas de la Suisse, il y avait à cette époque des pièces d'or frappées par la Confédération et utilisées dans les échanges entre particuliers, des pièces d'or de 10 francs, de 20 francs et plus rarement de 100 francs.

Le système était donc ouvert. Si un État se trouvait avoir des excédents dans sa balance de paiements, il y avait afflux d'or. Si au contraire l'État était en déficit, l'or allait quitter le pays. Dans ce cas, la masse monétaire nationale se contractait, provoquant une déflation, donc une baisse générale des prix, mais aussi des salaires. Cela amenait à une récession, voire une dépression, et donc une augmentation du niveau de chômage.

Le système étant ouvert entre les pays, et l'or circulant librement d'un État à l'autre, les monnaies étaient définies entre elles de façon fixe. C'était l'équivalent or qui faisait foi. Cela conduisait à empêcher les pays de faire n'importe quoi et à éviter le plus possible que l'or quittât le pays. Un tel cas impliquait des ajustements internes éprouvants.

Les peuples et les dirigeants nationaux devaient accepter la logique assez implacable du système de l'étalon-or, une chose devenue complètement impensable de nos jours. En fait, depuis la fin de la Première Guerre mondiale déjà, les économies ont évolué. Le système de l'étalon-or ne connut vraiment son heure de gloire qu'avant 1914. De nombreux pays tentèrent de rétablir ce système dans les années 1920, créant beaucoup de malheurs économiques vu que les conditions avaient beaucoup changé. La pensée était en retard sur les nouvelles réalités.

### Ouverture commerciale

Avant la Première Guerre mondiale, des combats féroces opposaient les forces protectionnistes et celles du libre-échange. C'était une guerre des idées, de la pensée économique, qui muait en guerre d'intérêts nationaux et provoquait finalement des conflits entre les États.

Les années 1840 ont marqué un tournant significatif, avec ce qu'on a appelé la bataille des *Corn Laws* en Angleterre: les lois sur les céréales. Jusqu'aux années 1840, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande était protectionniste. Il était assez naturel de craindre la concurrence étrangère. L'Angleterre, devenue la puissance industrielle numéro un du monde, voyait bien que sa production agricole domestique lui coûtait cher car elle n'avait pas d'avantages comparatifs en matière de production de biens agricoles. Elle comprenait qu'elle pourrait globalement mieux s'en sortir en important largement les biens alimentaires destinés à nourrir sa population. Mais pour les forces agricoles, de même que pour toutes les forces terriennes possédant terres et rentes foncières, l'introduction du libre-échange était naturellement néfaste, car les rentes foncières allaient chuter et le nombre d'agriculteurs diminuer drastiquement.

Pour les industriels et le prolétariat, il était intéressant de pouvoir axer l'avantage comparatif de l'Angleterre sur l'industrie, et de se concentrer sur son aspect le plus compétitif. Ces oppositions internes ont généré de graves conflits. L'abolition des *Corn Laws* en 1846 marquait en Angleterre la victoire des forces du libre-échange, faisant du pays un précurseur en la matière. Progressivement, par tout un réseau d'accords bilatéraux entre pays européens, cette ouverture commerciale se développa pour atteindre un point culminant au milieu des années 1860. Dès les années 1870, l'Europe entra de nouveau dans une période globalement plus protectionniste.

À partir des années 1870, la conjoncture économique se détériora avant de s'améliorer de nouveau au tournant du XX<sup>e</sup> siècle. Les forces protectionnistes gagnèrent en importance mais malgré tout, les frontières ne se refermèrent jamais totalement. Au moment où s'exerçaient certaines pressions sur le libre-échange, le système international de l'étalon-or s'établit très solidement. D'une certaine manière, on peut considérer cela comme une sorte de marché intérieur européen avant l'heure.

C'est probablement de là que certains mythes ont émergé, pour en faire une sorte d'âge d'or de l'économie européenne. Il y avait des aspects positifs, notamment l'équilibre de la valeur de la monnaie et un équilibre monétaire international. Mais ce système pouvait avoir un coût domestique considérable et brutal, avec des récessions extrêmement dures.

Dans l'Europe d'avant 1914, les individus pouvaient globalement circuler librement. L'arrivée de la guerre entraîna immédiatement le durcissement des contrôles aux frontières. Auparavant, les biens circulaient assez librement comme d'ailleurs le capital grâce à l'étalon-or. Les services n'étaient alors pas encore très importants dans l'économie. À la différence du système européen actuel, un cadre institutionnel multilatéral et supranational n'existait cependant pas. C'était une construction basée sur une somme d'accords bilatéraux et ce système était fragile. Il ne résista pas au développement du nationalisme, à la rigidification du système international et aux conséquences des guerres mondiales.

## 5. La Première Guerre mondiale (1914-1918)

### Guerre européenne, guerre mondiale

À l'époque, l'Europe était au cœur du monde, et les conflits européens se sont mués en guerre mondiale.

Tout a donc commencé avec l'embrassement de 1914 où deux camps s'opposaient: la Triple Entente et la Triple Alliance. La Triple Alliance allait tout de suite se réduire à une alliance entre l'Allemagne et l'Empire austro-hongrois, car l'Italie refusa en 1914 de se soumettre à ses obligations d'alliance. Elle entra même, en 1915, en guerre aux côtés des puissances de la Triple Entente qui lui faisaient miroiter certains avantages.

Le climat en 1914 était marqué par des décennies d'émergence du nationalisme. Le nationalisme, c'est le culte de la nation qui induit la haine de l'autre. On pourrait même qualifier cette époque de darwinisme social car nombreux étaient ceux qui appliquaient les thèses de Charles Darwin sur la lutte entre les espèces à l'ordre international entre les nations. Certains penseurs ont effectivement développé cette idée de lutte pour la puissance entre les États. Dans ces guerres, l'enjeu était la survie de la nation. La Première Guerre mondiale n'a pas fait exception à cette idée: il fallait mobiliser et gagner la guerre très vite, et chaque camp avait la certitude que la victoire pouvait être rapide. De plus, le leadership était particulièrement faible à ce moment.

Pendant la Première Guerre, des armes nouvelles ont vu le jour comme les tanks, les avions utilisés à des fins militaires ainsi que les armes chimiques. Cette guerre a fait environ 10 millions de morts, dont plus de civils que de militaires, auxquels il faut ajouter les blessés physiques, mais aussi psychologiques. On peut dire que la Première Guerre mondiale a conduit à un changement de l'inconscient collectif. Au début de la guerre, on avait l'idée d'une guerre courte, ce qui n'a pas été le cas. Les camps rivaux se sont enlisés dans le conflit, et les soldats de chaque camp ont passé plusieurs années dans des conditions de vie abominables. L'exemple peut-être le plus absurde et emblématique a été la bataille de Verdun, qui a duré 10 mois en 1916, et où ni les Français ni les Allemands n'ont réussi à percer. L'inconscient collectif en a été profondément marqué.

Avec la Première Guerre, tout l'équilibre préexistant, qu'il soit politique, économique, social, culturel, des valeurs internationales, a volé en éclats. Avec le prolongement de la Seconde Guerre mondiale, la première partie du XX<sup>e</sup> siècle a véritablement détruit tout ce qui existait. Ce qui a été détruit dans la première partie du XX<sup>e</sup> siècle est devenu le combat des bâtisseurs de l'Europe unie dans la deuxième partie du siècle. L'idée était de rendre paix et prospérité aux peuples européens et d'assurer leur liberté. La construction européenne résulte directement de la déconstruction de la première partie du XX<sup>e</sup> siècle.

La Première Guerre mondiale a aussi donné aux États un poids et un rôle énormes dans le fonctionnement de l'économie, ce qui a été encore renforcé par la Seconde Guerre mondiale. Les guerres impliquent l'émergence d'économies nationales. Face au gouffre financier que représente la guerre, les États peuvent la financer grâce à des emprunts, par les impôts, mais aussi par le jeu de la monnaie ou monétisation des dettes: les États font tourner la planche à billets, créant une monnaie qui ne vaut finalement plus rien mais qui est imposée. Cette monétisation des dettes fait exploser la masse monétaire, menant à l'inflation voire à l'hyperinflation.

En conséquence, les États prélèvent tellement de ressources auprès de leur population qu'on en arrive à une sorte de faillite collective et à la destruction de l'instrument monétaire. Par la suite, cela influe sur la capacité à faire des échanges, mais aussi à épargner, c'est-à-dire à pouvoir ne pas tout consommer et créer un capital transmis de génération en génération. Les dérèglements dus à l'hyperinflation détruisent finalement la classe moyenne, amenant au déséquilibre social et à des conflits. Ce cercle infernal est passé de la Première à la Seconde Guerre mondiale et à la fin de cette dernière, les Européens ont cherché une solution afin d'interrompre ce cercle vicieux.

### Problèmes à la fin de la Première Guerre mondiale

Les guerres sont toujours source de bouleversements et de tumultes. Cela a été particulièrement vrai en Russie. Jusqu'au début de l'année 1917, la Russie était un empire autocratique avec un tsar à sa tête. Le pays connaissait une phase d'industrialisation très rapide depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Malgré tout, son économie, basée principalement sur ses ressources naturelles et dont la structure sociale et politique était très archaïque, était en retard. La guerre a dynamité cette structure.

Un premier changement de régime se produisit en mars 1917 avec l'abdication du tsar et l'instauration d'une République. Vinrent

ensuite les événements que l'on connaît sous la dénomination «révolution d'Octobre», bien que celle-ci ait véritablement eu lieu au mois de novembre<sup>2</sup>. On parle de révolution, mais il s'agissait en réalité plutôt d'un coup d'État mené par une fraction politique d'extrême gauche, les bolchéviques, un courant conduit par le révolutionnaire Vladimir Ilitch Lénine. Les bolchéviques, en arrivant au pouvoir, voulaient atteindre les objectifs qu'ils avaient promis, à savoir la paix et assez de nourriture pour le peuple. Par le traité de Brest-Litovsk de mars 1918, la Russie signa un armistice avec l'Allemagne et sortit de la guerre.

L'Allemagne demanda finalement l'armistice aux Alliés. Celui-ci entra en vigueur le 11 novembre 1918. C'était la fin de la Première Guerre mondiale. L'Europe, à la sortie de cette guerre, connaissait des vainqueurs et des vaincus. Les vaincus étaient l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Turquie et la Bulgarie. La Russie quant à elle s'était mise hors-jeu. Les principaux vainqueurs étaient la France, le Royaume-Uni, l'Italie passée dans le camp allié en 1915 et les États-Unis entrés dans le conflit en 1917.

Le fait que l'Allemagne ait demandé l'armistice et n'ait pas capitulé constituait un point fondamental. La capitulation sans condition, c'est le fait d'abandonner le combat et de s'en remettre complètement à l'ancien ennemi. Par la demande d'armistice, en revanche, il n'y a pas eu d'effondrement total du Deuxième Reich allemand, et donc pas d'invasion de son territoire.

## 6. Le règlement de paix de 1919

Le règlement de paix comportait en fait cinq traités de paix différents, dont le traité de Versailles avec l'Allemagne. La question centrale des discussions était de savoir comment traiter l'Allemagne,

<sup>2</sup> Les Russes utilisaient à l'époque le calendrier julien, tandis que l'Occident était passé au calendrier grégorien. Dans le calendrier grégorien, le mois d'octobre 1917 correspond au mois de novembre 1917.

et le traité de Versailles a été un mauvais compromis. La France était très affaiblie, mais elle était le grand vainqueur. Le fait que le congrès se tint à Paris était un symbole important pour elle, qui se souvenait de la défaite humiliante de la guerre franco-prussienne de 1870-71.

Le but des Alliés était de rendre impossible toute nouvelle guerre sur le continent européen, mais il y avait entre eux des désaccords sur la meilleure façon d'y parvenir. Les Français étaient particulièrement durs dans l'idée qu'ils se faisaient du règlement de paix. Pour eux, il fallait imposer des conditions draconiennes à l'Allemagne. Les Britanniques et les Américains étaient plus souples. Il y avait donc conflit d'objectifs qui se ressentit dans le traité de Versailles, traité bâtard et compromis malheureux entre les deux modèles.

Le problème principal était que l'Allemagne était humiliée. Elle fut officiellement reconnue coupable de la guerre et subit des amputations territoriales. Celles-ci se firent surtout à l'est, où des territoires furent prélevés pour recréer la Pologne. L'Allemagne perdit aussi l'Alsace-Lorraine à l'ouest. Le territoire allemand diminua de 540'000 à 474'000 kilomètres carrés. L'Allemagne, avec le traité de Versailles, devait digérer des clauses vexatoires et des contraintes militaires puisque son armée se vit limitée à 100'000 hommes et fut privée d'aviation. Toute la rive gauche du Rhin fut démilitarisée, et l'Allemagne devait payer de lourdes indemnités de guerre aux Alliés.

Le traité de Versailles n'était pas assez généreux pour pouvoir être accepté par l'Allemagne, mais pas assez dur non plus pour provoquer son impuissance. C'était la pire des solutions. Par ailleurs, en 1919, l'Allemagne apparaissait beaucoup plus forte au niveau de son territoire qu'avant la Première Guerre. L'Europe centrale et orientale était fragmentée et de nouveaux États virent le jour: les États baltes par exemple, ou encore la Pologne ou la Tchécoslovaquie. La Hongrie quant à elle perdit deux tiers de son territoire. La Roumanie au contraire faisait partie des vainqueurs et vit son territoire croître. Il y avait donc plus d'États en Europe centrale

et orientale, mais aussi une plus grande fragmentation du territoire, ce qui rendait la situation géopolitique plus favorable à l'Allemagne dans le long terme. Versailles fit donc de l'Allemagne une puissance entravée, mais aussi une puissance revendicative qui n'acceptait pas les conditions qu'on lui imposait et qui pourrait être prête, à un moment donné, à rebondir.

La fin de la Première Guerre mondiale se caractérisa aussi par la fin des empires. L'Allemagne, qui était un empire, proclama la République au mois de novembre 1918. L'Autriche-Hongrie fut démantelée; c'était la fin de la monarchie des Habsbourg. La Russie cessa d'être un empire en 1917. Et finalement, l'Empire ottoman disparut dans le tumulte. Sous la conduite de Mustafa Kemal, qui fut surnommé Atatürk, la Turquie entreprit une guerre pour réviser les conditions de paix. Ce conflit se poursuivit jusqu'en 1923 avec la signature du traité de Lausanne, qui remplaçait le traité de Sèvres de 1920, et était beaucoup plus favorable à la Turquie qui devint une république.

Cette disparition systémique des empires marquait aussi des bouleversements politiques et sociaux considérables.

## 7. Le système international de l'entre-deux-guerres

Entre 1919 et 1939, un nouvel ordre européen et international fut imposé par les cinq traités de paix du règlement de Paris. Ce règlement de paix ne dura qu'à peine vingt ans. Très vite apparurent les limites de la sécurité collective, une des idées du président américain Woodrow Wilson. Celui-ci croyait beaucoup à l'autodétermination des peuples et pensait que les États s'organiseraient naturellement autour de la Société des Nations (SDN), une nouvelle organisation internationale qui allait supposément rendre la guerre impossible. Le principe reposait sur l'idée que tous les États du monde allaient s'unir contre un agresseur et donc empêcher l'agression. Mais la SDN a été un instrument purement

intergouvernemental et donc d'une grande faiblesse, notamment à cause du droit de veto absolu. L'exigence de l'unanimité rendait difficile la prise de décisions constructives et importantes sur la paix et la guerre dans le monde.

Un autre problème de la SDN résidait dans l'absence de certains grands acteurs. La Russie soviétique, Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) à partir de 1922, représentait le mal incarné pour les pays capitalistes. Le modèle communiste était une menace, et certains membres de la SDN tentèrent véritablement d'ostraciser la Russie soviétique, en y finançant par exemple des contre-insurrections. Il fallut donc attendre 1934 pour que la Russie soviétique fût invitée à adhérer à la SDN.

Un autre problème colossal était que les États-Unis, principale puissance instigatrice de ce nouvel ordre international de la SDN, se retirèrent du système européen en 1920. Le président américain Wilson, démocrate, devait faire face à un Sénat républicain, qui souhaitait revenir à une politique isolationniste. Ce fut seulement en 1941 que les États-Unis s'impliquèrent de nouveau dans un conflit européen. L'Allemagne, jugée responsable de la Première Guerre mondiale, se trouvait aussi mise à l'écart. Elle le resta jusqu'en 1926, pour quitter l'organisation en 1933 lors de l'arrivée au pouvoir du parti national-socialiste.

Les années 1920 connurent cependant une certaine stabilisation politique du système européen. Lors de la réunion de Locarno en 1925, l'Allemagne reprit partiellement sa place dans le concert européen. Elle accepta ses frontières occidentales, mais pas les frontières orientales, ce qui lui ouvrit les portes de la SDN l'année suivante. Les réparations allemandes furent aussi revues à la baisse.

Après la Première Guerre mondiale, on entra dans une nouvelle période aux idéologies très virulentes: outre le communisme, on a assisté à la montée du fascisme. En 1922, Benito Mussolini prit

le pouvoir en Italie. En Allemagne, le national-socialisme prit le contrôle absolu en 1933. L'ordre de Versailles fut ensuite rapidement démantelé.

## 8. Deux figures européennes de l'entre-deux-guerres

La Première Guerre mondiale a été un cataclysme pour les sociétés, les systèmes politiques, les économies et l'ordre international. Mais elle a aussi eu un impact dans le domaine des idées. De nombreux intellectuels considéraient la Première Guerre mondiale comme un événement dramatique et voulaient empêcher coûte que coûte qu'une nouvelle guerre éclatât.

Dans ce contexte, on peut citer le Comte Richard de Coudenhove-Kalergi. Né en 1894, décédé en 1972, il était le fils d'un diplomate austro-hongrois et d'une mère japonaise. Il se fit connaître en lançant un appel à l'unité de l'Europe en 1922 et, en 1923, il publia un livre intitulé Pan-Europa. Du point de vue intellectuel, il devint le précurseur et le porte-drapeau de l'idée d'unité européenne.

On peut mentionner également le politicien français Aristide Briand, qui a d'ailleurs été inspiré par le message de Coudenhove-Kalergi. Briand prononça à la Société des Nations, le 5 septembre 1929, un discours devenu célèbre. Il était alors ministre français des affaires étrangères et proposa dans son discours d'établir « un lien fédéral européen ». Il soulevait la question de savoir comment on pourrait établir un lien fédéral entre les États européens sans toucher à la souveraineté des nations. Sa proposition n'eut pas de suite dans le contexte troublé du moment, puisqu'on se trouvait à quelques semaines seulement du grand crash boursier de 1929.

L'idée de Briand contenait une certaine incompatibilité. Dès lors qu'il y a une dimension supranationale ou fédérale, même si elle s'inscrit dans un ordre dominé par l'intergouvernemental, il s'agit de revisiter le concept de la souveraineté traditionnelle des États.

Mais il n'empêche que des idées fédérales se développèrent en Angleterre avant la Seconde Guerre mondiale. Et en pleine guerre, ces idées fédérales furent une puissante source d'inspiration pour trois personnalités italiennes très marquantes: Altiero Spinelli, Ernesto Rossi et Eugenio Colorni. Ces trois dissidents du régime mussolinien étaient prisonniers sur l'île de Ventotene, une petite île au large de Naples. Ces trois auteurs y écrivirent ce qu'on a appelé le manifeste de Ventotene, qui devint très largement connu après la Seconde Guerre mondiale. Le manifeste était un plaidoyer pour appliquer un modèle fédéral à l'Europe, pour créer des États-Unis d'Europe qui s'inspireraient du modèle américain.

Les idées fédérales se développèrent dans l'entre-deux-guerres et prirent un essor pendant la Seconde Guerre mondiale. Promues aussi par de nombreux mouvements de résistance, elles eurent un grand écho au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

## 9. Les questions économiques durant l'entre-deux-guerres

### Retour de l'étalon-or

Il existait une volonté des États de retourner au système monétaire international et domestique de l'étalon-or qui avait prévalu jusqu'en 1914. Les gouvernements associaient cet étalon-or à la stabilité monétaire interne et externe car il créait un système de taux de change fixes entre monnaies. L'idée était qu'un retour à ce système allait fournir les bases d'une nouvelle prospérité économique. Dans les années 1920, juste après la guerre, les dérèglements

monétaires étaient catastrophiques, avec une hyperinflation et de grandes politiques déflationnistes. En 1925-26, l'étalon-or fut pourtant largement rétabli.

En Allemagne, en 1922-23, l'hyperinflation était tellement forte que le pouvoir d'achat de la monnaie se détruisait à une vitesse accélérée. La banque centrale allemande n'arrivait même pas à suivre en imprimant de nouveaux billets. Le pays en était arrivé à un point où l'on ne faisait qu'apposer un tampon sur les billets pour transformer leur valeur: un billet de 1'000 marks recevait un tampon avec trois zéros de plus, et 1'000 marks devenaient instantanément un million de marks.

En termes de politique économique, le leitmotiv était donc le retour à l'étalon-or. Ce n'étaient pas simplement des choix d'ordre technique, mais des choix qui touchaient à la nature des interventions de l'État dans la politique monétaire et dans l'économie en général. Le leitmotiv avec ce retour à l'étalon-or était d'être prêt à avoir de la déflation et du chômage de masse, de la rigueur et des conditions de récession pour retourner à l'équilibre. Beaucoup de souffrances étaient imposées aux peuples européens au nom de cette volonté de retourner à l'ordre précédant la Première Guerre mondiale.

### Les origines de la grande dépression des années 1930

Dans les années 1920, la bourse était devenue un lieu extrêmement important pour le capitalisme. Au mois d'octobre 1929 survint à Wall Street un crash boursier. On ne peut pas faire directement le lien entre ce crash et la grande dépression qui a suivi. Selon l'économiste américain Peter Temin, le grand problème au tournant des années 1930 était le fait que les politiques économiques nationales assuraient une orientation déflationniste. Dans le système de l'étalon-or, on considérait que l'or était l'ancre des systèmes monétaires domestiques et internationaux et qu'il fallait laisser les économies s'autoréguler et s'ajuster.



Les États prirent progressivement et à des rythmes différents conscience de ces facteurs. Les régimes de politique économique se modifièrent peu à peu et c'est de ces sorties des régimes économiques classiques libéraux que vint la sortie de la grande dépression. Le réarmement colossal dans les années 1930 a aussi été un facteur de redynamisation de l'économie.

L'Angleterre fut le premier pays à abandonner le système de l'étalon-or en 1931, ce qui lui permit de connaître une récession plus faible que les autres pays. En Allemagne et aux États-Unis, des bouleversements politiques changèrent aussi la donne. Aux États-Unis, après des années d'inactivité de l'administration républicaine du président Herbert Hoover, le démocrate Franklin D. Roosevelt fut élu président en novembre 1932 et entra en fonction le 4 mars 1933. Il voulait donner à l'État un rôle beaucoup plus important dans l'économie.

En Allemagne, Adolf Hitler devint chancelier du Reich le 30 janvier 1933 et les partisans nationaux-socialistes abandonnèrent, tout comme les Américains, l'étalon-or et prirent le contrôle de l'économie nationale. La France franchit le pas seulement en 1936.

Avec le renoncement à l'étalon-or, le lancement de grands travaux et le réarmement, l'État a pris un rôle plus important dans le fonctionnement de l'économie. Les choses se sont progressivement améliorées jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale.

## 10. La Seconde Guerre mondiale (1939-1945)

### Chronologie des entrées en guerre

L'année 1939 marque conventionnellement le début de la guerre. Elle devint globale en 1941 avec l'entrée de l'Union soviétique et des États-Unis. En Europe, le conflit partait de l'invasion de la Pologne par l'Allemagne nazie le 1<sup>er</sup> septembre 1939, événement

qui faisait suite à toute une série de provocations de la part du chancelier allemand Adolf Hitler: réarmement de l'Allemagne, occupation de la rive gauche du Rhin en 1936, Anschluss de 1938, volonté de démembrement de la Tchécoslovaquie la même année. En septembre 1938 eut lieu une conférence au sommet à Munich. Les Français et les Britanniques reculèrent et acceptèrent le début du démembrement de la Tchécoslovaquie. La réunion de Munich était alors considérée comme un grand succès, car la guerre avait été évitée. Dans les faits, elle a seulement été reportée de quelques mois. La volonté d'éviter la guerre avait rendu la France et le Royaume-Uni bien trop naïfs envers les velléités de l'Allemagne nazie.

Cependant, les Français et les Britanniques voulaient garantir l'intégrité de la Pologne et déclarer la guerre si nécessaire. En septembre 1939 donc, lorsque l'Allemagne envahit la Pologne, les Français et les Britanniques déclarent la guerre. Pour autant, rien ne bougea militairement parlant. C'est ce qu'on a appelé la « drôle de guerre ». Il n'y eut pas de mouvements de troupes. Pire, une alliance absolument contre nature s'était nouée entre l'Allemagne nazie et l'URSS de Staline par la signature du pacte de non-agression le 23 août 1939.

La version officielle donnée par les Soviétiques était que, devant le mutisme des Occidentaux, il fallait bien gagner du temps. En vérité, un protocole secret était annexé au pacte de non-agression, partageant l'Europe centrale et orientale entre l'Allemagne et les Soviétiques. Cela laissa à Adolf Hitler les mains libres pour attaquer l'Ouest. Il envahit la France le 10 mai 1940 et, après une guerre éclair, l'armistice fut signé le 22 juin. Hitler atteignit une position d'hégémonie sur le continent en 1940-41.

En 1941, l'URSS entra cependant en guerre contre l'Allemagne, qui l'avait attaquée frontalement en juin de la même année. En décembre 1941, ce furent les Japonais qui attaquèrent les États-Unis en bombardant la flotte américaine de Pearl Harbour à Hawaï.

Les États-Unis déclarèrent immédiatement la guerre à l'empire du Japon. Et les Allemands, alliés des Japonais, déclarèrent aussi la guerre aux États-Unis.

La Seconde Guerre mondiale provoqua environ 60 millions de morts, dont 6 millions étaient à imputer à l'Holocauste, le sommet de l'abomination. Pendant la Seconde Guerre, les armements ont aussi évolué avec des innovations comme le radar, les missiles et la tristement célèbre arme atomique, employée pour la première fois en 1945 par les États-Unis contre le Japon.

### Une deuxième « Guerre de 30 ans » ?

On peut relier les deux guerres mondiales pour parler d'une « deuxième Guerre de 30 ans », en référence au conflit européen du XVII<sup>e</sup> siècle (entre 1618 et 1648). Il est clair que la Première Guerre mondiale n'a pas mené mécaniquement, simplement et irrémédiablement à la Deuxième Guerre mondiale. Les grands dérèglements politiques, idéologiques, économiques et sociaux des années 1930 ont aussi joué un grand rôle, mais il faut tout de même souligner que le Congrès de la paix de Paris en 1919 possédait un vice de conception. D'une certaine manière, le mauvais règlement de paix de la Première Guerre mondiale contenait en lui les germes de la Seconde Guerre mondiale.

Cette période 1914-1945 peut être vue comme l'ère des guerres civiles européennes, le rôle de l'Europe dans le monde induisant des guerres mondiales. Quelque part, l'Europe avait des pulsions suicidaires et le continent européen a touché le fond en 1945, d'où l'expression « d'année zéro » pour évoquer cette année où le continent était à plat et où tout était à reconstruire. Dans les siècles précédents, l'Europe avait été le continent qui avait dominé le monde depuis les grandes découvertes. Depuis plus de quatre siècles, elle avait dicté son tempo au monde. En 1945, c'en était fini.

D'ailleurs, les pouvoirs impériaux des Européens se disloquèrent et les empires coloniaux disparurent après la Seconde Guerre

mondiale. Les nouveaux pouvoirs dominants dans le monde post-1945 étaient désormais les États-Unis d'un côté, et l'Union soviétique de l'autre.



## **Chapitre 2 : l'Europe après la Seconde Guerre mondiale : division et reconstruction, 1945-1950**

---



Le président américain Truman signant la mise en œuvre du traité de l'Atlantique Nord entouré des ambassadeurs d'Europe, 1949.

## 1. L'Europe au sortir de la guerre

---

L'état de l'Europe à la fin de la guerre en 1945 était cataclysmique. La guerre a été un véritable cauchemar et a duré près de 6 ans. L'horreur des camps de concentration a été découverte et mise au grand jour. Les disparitions d'enfants, de femmes, d'hommes, de personnes âgées, ont entaché de manière indélébile le continent européen, continent de la Renaissance, des grandes découvertes et des Lumières. L'Europe avait réuni le monde et exporté son modèle. Cette Europe de l'art, de la culture, du meilleur avait montré qu'elle pouvait être le continent du pire.

La guerre a naturellement entraîné beaucoup de destructions matérielles. Les outils de production étaient touchés, des pénuries de matières premières se faisaient jour, l'Europe manquait de ressources énergétiques et les réseaux de communication étaient largement détruits. La guerre terminée ne signifiait pas que la vie était redevenue facile pour les Européens. Dans les années d'après-guerre, la misère et la faim ont continué de prévaloir en Europe. Les systèmes de rationnement alimentaire et de biens essentiels mis en place dans les débuts de la guerre se poursuivirent encore pendant plusieurs années. En France, ils ne disparurent qu'en 1949, et le Royaume-Uni, puissance victorieuse de la guerre, n'en sortit qu'en 1953. Les perspectives étaient très sombres pour les Européens, pas seulement économiquement, mais aussi socialement, politiquement et culturellement.

## 2. Les conférences de Yalta et Potsdam

---

En février 1945 se tint la conférence de Yalta, du nom de la station balnéaire de Crimée. La guerre touchait à son terme, même si le conflit allait encore durer près de trois mois. Les participants en étaient le président américain, Franklin D. Roosevelt, le secrétaire général du Parti communiste et dictateur tout puissant de l'URSS, Joseph Staline, et le premier ministre du Royaume-Uni

de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Winston S. Churchill. Cette réunion en pleine guerre était scrutée très étroitement. Elle comportait des ambiguïtés, même des faux semblants, car Staline a laissé miroiter la perspective d'élections libres en Europe centrale et orientale, qui n'ont jamais eu lieu.

Quelques mois plus tard, Yalta fut suivie par la conférence de Potsdam, lieu d'un château dans la périphérie de Berlin. Au moment de Potsdam en juillet 1945, l'Allemagne avait capitulé sans condition deux mois auparavant. Les participants ont en partie changé, non pas l'inamovible dictateur soviétique Staline, qui resta au pouvoir jusqu'à sa mort en mars 1953, mais le président américain était désormais Harry S. Truman. Au milieu de la conférence de Potsdam, à la suite d'élections générales au Royaume-Uni, Winston Churchill et son parti furent battus, contre toute attente. C'est donc le successeur de Churchill, le travailliste Clement Attlee, qui prit le relais à Potsdam. Avec plus d'acuité encore, on se demandait quel allait être le nouvel ordre européen et le nouvel ordre mondial.

### 3. Émergence d'un nouvel ordre international

Après 1945, un nouvel ordre international émergea, qui se mit en place de lui-même, d'une façon non coordonnée, non concertée entre les Alliés. Il fut le résultat d'oppositions et d'actions de part et d'autre. Ce n'était pas l'ordre international qu'auraient pu espérer les États-Unis, l'URSS et le Royaume-Uni, mais un ordre bipolaire avec deux superpuissances, les États-Unis et l'URSS.

Ce système bipolaire a tout de même assuré la paix en Europe et largement dans le monde jusqu'en 1991, avec la fin de l'Union soviétique. Quand on parle de paix, on veut dire qu'il n'y a pas eu de conflit direct entre les grandes puissances. Il y eut quand même des guerres par puissances interposées et le monde d'après 1945 ne fut pas pour autant complètement pacifique. Mais si on reprend

la comparaison des périodes de paix entre grandes puissances, on a alors à nouveau une assez longue période de paix, à l'image de celles mentionnées pour le XIX<sup>e</sup> siècle.

### 4. La création de l'Organisation des Nations Unies (ONU)

Le cœur du nouveau système international était la création de l'Organisation des Nations Unies en remplacement de l'ancienne Société des Nations. En créant les Nations Unies, dans leur nouvelle configuration, les États reconnaissent que la Société des Nations (SDN) n'avait pas bien rempli son rôle. Malgré ses quelques réalisations positives, la SDN restait liée à la montée des extrémismes et à une marche inéluctable vers la guerre dans les années 1930. On reconnaissait que la SDN n'avait pas donné un rôle suffisamment important aux grandes puissances. La vraie nouveauté pour les puissances internationales, c'était d'établir un Conseil de sécurité, composé d'un certain nombre d'États, dont cinq membres permanents qui étaient les grandes puissances censées dominer l'ordre international après 1945: les États-Unis, l'URSS, le Royaume-Uni, la France et la Chine<sup>3</sup>. Ces membres permanents se voyaient aussi dotés d'un droit de veto au sein du Conseil de sécurité. Les autres membres, non permanents, ne possédaient pas un tel droit.

Le problème évidemment est qu'il suffit qu'une puissance ne soit pas d'accord avec les autres pour paralyser le tout. Pour reprendre la réflexion en termes de modèle, on peut dire que la SDN après la Première Guerre était conçue selon un modèle confédératif, c'est-à-dire intergouvernemental: chaque pays possédait un droit de veto. Dans le système des Nations Unies, on peut davantage parler d'un système de type directorial, avec un directoire des grandes puissances qui peuvent assurer ensemble la paix mondiale. Dans ce genre de système, chaque pays ne peut pas bloquer

<sup>3</sup> La République populaire de Chine ne reprit le siège qu'en 1971.

l'organisation, mais chaque grande puissance peut bloquer le système. C'est ce qui s'est passé pendant la guerre froide: les Soviétiques ont souvent utilisé leur droit de veto et ont bloqué l'action de l'ONU. Cette dernière ne retrouva un regain d'activité qu'à la fin de la guerre froide dans le cadre de la première guerre d'Irak.

Du fait de ces antagonismes Est-Ouest, les Nations Unies ne purent pas remplir le rôle imaginé à leur création. Le fait que les États-Unis et l'URSS étaient frontalement opposés, que ce fût en termes idéologiques, de système économique, mais aussi en termes géopolitiques, engendra un système bilatéral basé sur un équilibre des forces entre les deux superpuissances. Le monde d'après la Seconde Guerre mondiale voyait l'existence d'armes atomiques, signifiant à la fois un potentiel destructeur dramatique, mais rendant aussi impossibles des tentatives aventureuses. Le système rigidifia l'ordre international et assura une véritable dissuasion à chacune des superpuissances. Ce fut un facteur important de paix, bien que comportant le risque d'une guerre cataclysmique.

## 5. La politique de Roosevelt et la politique de Truman

Aux États-Unis, la passation de pouvoir entre Franklin D. Roosevelt et Harry S. Truman ne fut pas anodine. Roosevelt était le président démocrate venu de l'establishment new-yorkais, héritier de certaines valeurs libérales américaines incarnées par exemple par le président Wilson pendant la Première Guerre mondiale. Roosevelt, en 1945, avait encore l'idée que les États-Unis allaient rapatrier les 6 millions de soldats GI's présents à travers le monde. Il imaginait qu'il serait possible de trouver une concertation entre les grandes puissances et qu'un nouvel ordre international serait établi, dont l'ancrage serait l'ONU.

Mais Roosevelt avait commis deux erreurs d'appréciations:

1/ Il ne s'était pas rendu compte à quel point ses alliés de l'Ouest de l'Europe, le Royaume-Uni et la France, étaient sortis affaiblis de la guerre. De plus, il régnait une profonde animosité entre Roosevelt et la France libre du général de Gaulle. Pour Roosevelt, de Gaulle ne semblait pas légitime et était à ses yeux un apprenti dictateur. Il était tellement méfiant envers la France libre qu'il avait tout fait pour écarter de Gaulle. En outre, même si la relation avec le Royaume-Uni de Churchill était très bonne, il restait des différences de points de vue, notamment sur la question coloniale.

2/ Il faisait une mauvaise estimation du rôle et des attentes de Staline et de l'Union soviétique. L'Union soviétique se voyait comme une sorte de forteresse assiégée, qui voulait maintenir son système communiste, tant en termes économiques qu'en termes politiques. Staline était un dictateur tout puissant et sanguinaire, et aussi absolu qu'Adolf Hitler. On peut imaginer que les attentes principales de l'URSS étaient d'ordre défensif: il fallait pouvoir contenir les assauts de forces extérieures. En même temps, l'URSS apparaissait aux yeux des Occidentaux comme un pouvoir offensif et menaçant, donc très déstabilisateur pour la paix du monde.

Le président Roosevelt mourut au mois d'avril 1945, complètement épuisé, au début de son quatrième mandat. Selon la constitution américaine, c'est son vice-président Harry S. Truman qui prit sa place. Vice-président depuis seulement 3 mois, ce dernier n'avait aucune expérience en politique étrangère, et n'avait pas du tout été tenu au courant par Roosevelt des grands enjeux de politique étrangère et de sécurité des États-Unis. Avant d'être président, Truman n'avait par exemple aucune idée du projet ultra-sensible qui visait à construire des bombes atomiques. Il l'a découvert seulement en entrant à la Maison Blanche.

## 6. L'émergence du rideau de fer

Entre l'Est et l'Ouest, on assista à une émergence progressive de ce qu'on a appelé le rideau de fer, *iron curtain*, selon les mots de

Winston S. Churchill, c'est-à-dire le début de la guerre froide. Au mois de mars 1947, le président américain Harry S. Truman prononça un discours important devant le Congrès des États-Unis. Il marqua le début de la doctrine de l'endiguement (en anglais: *containment*), ou doctrine Truman. Cette doctrine officialisa le fait que les États-Unis renonçaient à toute velléité de retrait du continent européen. C'était une césure par rapport aux idées de l'immédiat après-guerre. Très pratiquement, les États-Unis prirent la relève du Royaume-Uni, en quasi-banqueroute financière, pour soutenir en Grèce et en Turquie l'opposition aux mouvements communistes armés qui menaçaient de renverser les pouvoirs en place.

À partir de ce moment-là, l'idée pour l'Occident fut de tenir coûte que coûte et d'éviter une progression de l'influence soviétique. Quelques mois après la doctrine Truman, fut développé le plan Marshall, du nom du secrétaire d'État américain George C. Marshall, un militaire de carrière qui avait été chef d'état-major de l'armée américaine pendant la Seconde Guerre mondiale. Il lança en 1947 ce qu'on a appelé le *European Recovery Program*, programme pour reconstruire l'Europe, qui a finalement pris son nom. Le plan Marshall, qui visait à améliorer la situation économique de l'Europe, fut très important, déployant des effets économiques mais aussi politiques.

## 7. La situation économique de l'Europe après la guerre

Parmi les problèmes économiques de l'Europe au sortir de la Seconde Guerre mondiale, figuraient les perturbations dans les approvisionnements en matières premières et en énergie, des difficultés dans les transports qui avaient un effet paralysant sur l'économie, même si l'infrastructure n'était détruite que dans une proportion limitée. Les capacités d'exportation des pays européens étaient atteintes, et ces pays s'étaient recroquevillés sur eux-mêmes. On avait assisté après la guerre à un retour du

bilatéralisme dans les relations économiques entre les pays. Chacun, pris isolément, avait donc des relations bilatérales, sans cadre multilatéral.

Une des conséquences néfastes de ce bilatéralisme économique découlait du fait qu'il n'existait pas d'instrument de *clearing* multilatéral: un pays ayant un excédent avec un autre pays ne pouvait pas utiliser cet excédent pour compenser un déficit avec un autre pays. L'absence d'une solution multilatérale pour compenser les excédents et les déficits a exercé un effet négatif sur le volume des échanges, puisqu'un pays en situation de déficit tenait effectivement à freiner ses importations des pays avec un excédent.

Il existait également des problèmes monétaires colossaux, car les monnaies des pays européens étaient faibles et inconvertibles. C'était par ailleurs une période de pénurie de dollars, ce qu'on a appelé le *dollar gap* ou *dollar shortage*. Le dollar était la devise que tous les pays européens rêvaient d'avoir, car elle portait un vrai pouvoir d'achat, tandis que les monnaies des pays européens étaient faibles. Ceci a conduit à une dévaluation de ce stock monétaire, entraînant de fortes pressions inflationnistes.

Le plan Marshall, visant à offrir des crédits aux pays européens, représentait environ 13 milliards de dollars de l'époque sur une période de 4 ans. Ces crédits à disposition des Européens devaient leur permettre d'acheter aux États-Unis les biens et matières premières qui leur manquaient. Ceci était donc aussi positif pour les États-Unis, car le plan Marshall permettait d'y stimuler l'activité économique. Elle avait tourné à plein rendement pendant la guerre pour produire des quantités absolument colossales d'armements, mais une fois la guerre terminée, on craignait que la reconversion fût difficile puisque les usines n'avaient plus à produire ces armements. La transition vers une économie en temps de paix s'annonçait difficile à gérer. Les crédits accordés aux Européens offraient ainsi une façon de stimuler l'activité économique et de favoriser pour les États-Unis le passage à une économie de paix.

Tous les biens achetés aux États-Unis ont permis aux Européens de combler les pénuries qu'ils connaissaient dans différents domaines, les ont aidés à reconstruire l'économie européenne, à posséder les matières premières nécessaires et à offrir des conditions cadres pour un redémarrage de la croissance en Europe.

Les États-Unis n'étaient clairement pas de simples mécènes pensant seulement à aider les autres, même si cette dimension existait. En aidant les autres, on s'aidait soi-même, ce qui paraissait tout à fait rationnel et normal. Un pays ne saurait agir à l'encontre de ses intérêts. Les États-Unis possédaient les moyens de mettre ces ressources à disposition: en 1945, l'économie américaine représentait 50% du produit intérieur brut mondial. Leur appareil économique était intact. Les pertes humaines, aussi douloureuses fussent-elles, n'avaient rien de comparable avec ce qu'avaient subi leurs alliés. La fin de la guerre donnait aux États-Unis un rôle et une influence en Europe qui allaient perdurer et qui restent considérables aujourd'hui.

## 8. La création de l'OECE

L'aide américaine comportait un point important qu'il convient de considérer, c'est sa conditionnalité. Si elle a été imposée par les Américains à l'Europe, elle a été aussi à l'avantage des Européens. Ils ont dû, à la demande des Américains, définir des plans de développement économique et collaborer étroitement entre eux pour rendre ces plans compatibles. À cette fin et pour mieux coordonner leur aide, les Américains ont conduit les Européens à créer une organisation: l'OECE, Organisation européenne de coopération économique. L'OECE a été créée en 1948, et son secrétaire général était le Français Robert Marjolin, proche collaborateur de Jean Monnet.

L'OECE administra la collaboration entre pays européens et la mise en œuvre de l'aide américaine. Le fait de forcer les Européens à collaborer économiquement, alors que le réflexe européen dans

la souffrance et la pénurie était le repli national, a été finalement positif. C'est sous l'influence de l'OECE que les Européens prirent en 1948 les premières mesures pour le rétablissement des échanges. Les restrictions quantitatives et les droits de douane furent touchés, des mesures furent prises en vue de créer une convertibilité entre les monnaies. C'est encore dans le cadre de l'OECE que fut créée en 1950 une Union européenne des paiements (UEP), qui allait jouer un rôle important sur le chemin de la normalité monétaire et commerciale.

## 9. L'influence économique des États-Unis en Europe

Ces liens économiques étroits permirent en outre d'importer une culture de la productivité depuis les États-Unis, qui étaient très en avance dans le développement d'une production de masse en vue d'une consommation de masse. Le boom constaté en Europe dans les années 1950, avec une diffusion des biens de masse, avait commencé plus tôt aux États-Unis. On peut dire que l'aide américaine, en adoucissant les contraintes économiques, a contribué aussi à adoucir le climat social. Mais ces conditions nécessaires pour aider les Européens et leur donner le courage d'aller de l'avant n'étaient pas suffisantes en elles-mêmes. Il fallait en plus qu'ils se décidassent à agir de l'intérieur.

Il faut relever également l'essor de la pensée keynésienne. Le libéralisme économique classique était discrédité après la grande dépression des années 1930. L'idée de Keynes était que l'État avait un rôle important à jouer dans la stabilisation de l'économie, pour éviter par exemple des chutes et des récessions trop graves. Les choses évoluèrent, mais le legs intellectuel de Keynes en termes de politique économique est resté très présent.

Il y avait enfin une sorte de paradoxe dans cette Europe occidentale de l'après Seconde Guerre mondiale. À l'international, il existait la volonté de recréer un ordre international libéral comme



on l'avait connu avant la Première Guerre mondiale. En même temps, on reconnaissait que les guerres avaient changé les États et les sociétés, et l'après Seconde Guerre mondiale marquait aussi le grand développement des États providence: l'État avait un rôle à jouer dans le maintien de l'économie et la réduction des inégalités. On dépassait l'ancien dogme libéral classique qui prévalait avant la Première Guerre et dans l'entre-deux-guerres, qui considérait que l'État devait avoir un rôle très restreint dans le fonctionnement de l'économie, et qu'il était normal de passer par des phases parfois fortes de récession.

Après la Seconde Guerre, l'idée était que l'État avait un rôle à jouer pour éviter le plus possible les récessions et pour promouvoir la croissance et l'emploi. On acceptait un certain accommodement envers l'inflation. L'inflation a causé des désastres, typiquement en Allemagne, d'où le modèle allemand qu'on connaît de lutte contre l'inflation et de maintien de la stabilité des prix. Dans beaucoup d'autres pays, on pouvait s'accommoder d'une certaine dose d'inflation. La période des trente glorieuses a été une période économique assez exceptionnelle, jusqu'au début des années 1970.

En France, au sortir de la Seconde Guerre mondiale et de façon particulièrement marquée, il existait un important programme de nationalisations. En 1945, Jean Monnet proposa au général de Gaulle, qui était à la tête du gouvernement provisoire de la France, de créer une nouvelle instance, le Plan. De Gaulle accepta l'idée et fit de Monnet le premier commissaire général au Plan, fonction qu'il occupa de 1945 à 1952. C'est Monnet qui conduisit l'effort de redressement économique et de modernisation du pays.

Une idée fondamentale du Plan était de créer la concertation entre l'État, le patronat et les syndicats ouvriers, de les faire s'asseoir à la même table et travailler ensemble dans le but de faire émerger un intérêt commun économique à long terme. Ceci supposait un système de planification. On considérait que si les seules forces du marché étaient laissées à leur fonctionnement, trop de ressources allaient être allouées à la consommation immédiate et pas assez à l'investissement. On aurait consommé des ressources rares à trop

court terme, alors qu'il s'agissait de créer une base solide pour consolider une croissance de long terme. Pour cela, on avait besoin d'investissement et du développement de secteurs durables. Ce plan indicatif pour piloter l'économie française était une planification souple qui n'avait rien à voir avec le système dirigiste de l'Union soviétique. Jean Monnet, dans son rôle de commissaire général au Plan, avait aussi une responsabilité importante pour négocier des emprunts américains en faveur de la France.

## 10. La question allemande dans l'après-guerre

Le plan Marshall avait été proposé à tous les États européens, y compris ceux d'Europe centrale et orientale. Mais les régimes communistes en place l'avaient refusé sous la pression soviétique. À l'image de la situation allemande, la fracture devint béante entre l'Est et l'Ouest. Le continent était divisé par la guerre froide, et l'Allemagne se trouvait au cœur de l'Europe divisée entre les puissances occidentales et l'URSS. Berlin, l'ancienne capitale du Reich, se trouvait elle-même divisée en zones d'occupation: soviétique à l'Est et zones occidentales - américaine, britannique et française - à l'Ouest. La question allemande est cruciale pour comprendre l'Europe d'après-guerre.

En 1948, les Alliés occidentaux, sous l'impulsion américaine, décidèrent de redonner une entité étatique à leur zone d'occupation. Il existait alors en Allemagne une zone américaine au Sud, britannique au Nord et française à l'Est. Dans l'immédiat, la décision consistait à doter ces trois zones d'occupation d'une constitution et d'entreprendre une réforme monétaire qui se traduisit par la naissance du *Deutsche Mark*, le mark allemand, dès juin 1948. Cette décision était inacceptable pour les Soviétiques, parce qu'il était prévu que les puissances Alliées occupassent ensemble l'Allemagne et qu'elles se prononçassent ensemble sur son avenir. Les Soviétiques étaient furieux et, en réaction, ils entamèrent en juin 1948 le blocus de Berlin. Ils fermèrent les frontières terrestres avec Berlin Ouest, créant ainsi une véritable enclave occidentale

en plein cœur de la zone Est. La seule solution de liaison restait la voie aérienne. Les Occidentaux décidèrent de ravitailler et de maintenir sous perfusion Berlin Ouest par un pont aérien. La situation dura 11 mois, jusqu'en mai 1949.

Staline nota alors que les Occidentaux tenaient coûte que coûte à garder Berlin Ouest et s'en donnaient les moyens. Il ne voulait pas provoquer une guerre pour cela. La ville garda un rôle symbolique très important durant toute la guerre froide, car elle était le symbole de la division de l'Allemagne, de l'Europe et du monde. Berlin a aussi été tristement célèbre par le mur construit par les Soviétiques en 1961 pour éviter la fuite des Allemands de l'Est et qui resta en place jusqu'en 1989. La chute du mur le 9 novembre 1989 n'était pas le premier élément, mais l'élément déterminant qui fit basculer l'Europe vers la fin de la guerre froide.

## 11. Le traité de l'Atlantique Nord

En 1948, cinq pays occidentaux, la France, le Royaume-Uni et les trois pays du Benelux<sup>4</sup>, avaient toujours peur de l'Allemagne. Cette dernière était divisée, occupée, mais jusqu'à trois ans auparavant elle avait été la puissance nazie qui avait semé le chaos en Europe. Les plus anciens se rappelaient aussi la Première Guerre mondiale. Il fallait trouver une solution définitive à ce problème pour garantir une nouvelle époque de paix en Europe. Ainsi donc fut signé le traité de Bruxelles, traité défensif dans une perspective antiallemande.

Du traité de Bruxelles en 1948, impliquant seulement cinq pays européens et une perspective antiallemande, on bascula l'année suivante vers un traité plus large qu'on appela le traité de l'Atlantique Nord, ou traité de Washington. On retrouvait dans ce traité le cœur des cinq signataires du traité de Bruxelles, et cinq autres

<sup>4</sup> Belgique, Pays-Bas et Luxembourg.

États européens: l'Italie et le Portugal au sud, le Danemark, la Norvège et l'Islande au nord, ainsi que les États-Unis et le Canada. Cette alliance atlantique devint en fait une alliance militaire permanente dans laquelle les pays signataires s'impliquaient dans les questions européennes, et reconnaissaient que la sécurité de leur pays ne pouvait pas être garantie sans la sécurité de l'Europe. Pour les États-Unis, traditionnellement isolationnistes, c'était un changement révolutionnaire.

Le traité de l'Atlantique Nord conduisit dans les années suivantes à la création d'une véritable organisation politique et militaire intégrée pour mettre en œuvre le traité. C'est ce qu'on a appelé l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, l'OTAN. En 1952, la Grèce et la Turquie, alliées de l'Occident, accédèrent aussi à l'OTAN. Mais la question allemande n'était toujours pas réglée.

## 12. La création d'autres organisations européennes

L'année 1948 fut aussi importante du fait de la tenue du Congrès de La Haye, qui réunit des centaines de représentants de tous les pays occidentaux. L'idée était de réfléchir à l'unité de l'Europe, concrétisation qui venait de réflexions intellectuelles et de l'accélération du mouvement pendant l'entre-deux-guerres et durant la Seconde Guerre mondiale. Plusieurs organisations naquirent du Congrès de La Haye de 1948: la plus importante était le Conseil de l'Europe, basé à Strasbourg. Dans un autre registre, c'était aussi la naissance du Collège d'Europe à Bruges, lieu d'étude et de formation pour les jeunes Européens, ainsi que du Centre européen de la culture à Genève. Les fédéralistes espéraient grandement pouvoir promouvoir des solutions fédérales en Europe.

Pour certains fédéralistes, c'étaient effectivement les États nations qui avaient provoqué les aberrations de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Il fallait donc effacer les États et créer une véritable Europe fédérale constituée de régions. Beaucoup d'autres



reconnaissaient que les États étaient une réalité forte et intrinsèque de l'Europe, et que l'on ne pouvait rien construire sans eux. Malgré les espoirs fédéralistes, les résultats furent décevants. Il existait un courant, qu'on a appelé le courant unioniste et dont le Royaume-Uni avait pris la tête, qui ne voulait pas de la création d'une organisation supranationale en Europe de l'Ouest. Ce courant acceptait une solution de type confédéral, mais pas de type fédéral.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe fut signée en 1950 une convention très importante, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou Convention européenne des droits de l'homme. Elle entra en vigueur en 1953 et permit quelques années plus tard la création d'une Cour européenne des droits de l'homme. Le Conseil de l'Europe joua un rôle très important dans les questions de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et mena aussi des actions intéressantes dans le domaine culturel.

L'après-guerre fut donc marqué par un important développement d'institutions occidentales: OEEC, OTAN et Conseil de l'Europe. La CECA, ancêtre de l'Union européenne actuelle, n'a été quant à elle proposée que le 9 mai 1950. Pour l'heure, il n'y avait pas encore de création d'une organisation véritablement supranationale, car il n'existait pas de consensus en Europe occidentale pour établir un tel modèle.

### 13. Développements institutionnels en Europe de l'Est

L'Est connut aussi des développements institutionnels. Les Soviétiques créèrent en effet en 1947 le Kominform, successeur de la III<sup>e</sup> Internationale, et qui s'était appelé précédemment le Komintern. L'objectif du Kominform était de reprendre en main les partis communistes, à l'Est par des purges souvent très brutales, à l'Ouest par la prise de contrôle des partis communistes.

En février 1948, les Soviétiques provoquèrent le coup de Prague: l'URSS prit le contrôle de la Tchécoslovaquie. Elle possédait déjà, suite à la Seconde Guerre mondiale, les États baltes, la Pologne, la Hongrie, mais aussi la Bulgarie et la Roumanie. Des purges violentes eurent lieu en Europe de l'Est avec la volonté de mettre en place une véritable chape de plomb idéologique et au profit économique et politique de l'URSS. Sur le plan économique, les Soviétiques créèrent le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), autrement dit le Comecon, qui ressemblait à une sorte de marché commun des pays de l'Est soumis à la domination soviétique.

Un autre changement à noter dans l'ordre géopolitique mondial est que la Chine continentale devint communiste en 1949. Il y avait eu en Chine une guerre interne avant la Seconde Guerre mondiale, que la conquête japonaise avait mise entre parenthèse. Mais dès la fin de la guerre en 1945, la guerre civile reprit, et les communistes dirigés par Mao Zedong proclamèrent la République populaire de Chine le 1<sup>er</sup> octobre 1949. Les forces nationalistes de Tchang Kaï-chek avaient perdu, et se replièrent sur l'île de Taïwan. Vue de l'Occident, cette masse énorme de l'Eurasie qui devint rouge causa une immense crainte et un grand choc.

### 14. Consécration d'un nouvel ordre international bipolaire

Ces chocs ont naturellement mené à des excès. À l'Ouest, particulièrement aux États-Unis, on a tout à coup eu très peur du communisme, et on voyait des communistes partout, même où il n'y en avait pas. On se rappelle la période très sombre du maccarthysme, du nom du sénateur américain Joseph McCarthy, qui a conduit une chasse aux sorcières visant à purger les États-Unis de toutes les composantes communistes.

C'est dans ce contexte de guerre froide que les Soviétiques formalisèrent leur alliance militaire avec leurs partenaires d'Europe

de l'Est par la signature, en 1955, du pacte de Varsovie. À ce moment-là, il y avait deux alliances militaires intégrées: l'OTAN à l'ouest sous la conduite des États-Unis, et le pacte de Varsovie à l'est sous la conduite de l'URSS. La cassure du continent européen était définitivement consacrée.

Il est intéressant de relever que l'arrivée de cet ordre bipolaire s'est faite sur quelques années par des décisions prises de part et d'autre, mais surtout en l'absence d'un règlement de paix global après la Seconde Guerre mondiale. Il n'y avait pas eu de congrès de la paix avec des traités signés. C'était la différence entre 1945 et 1918-19.

On ne soulignera jamais assez dans ce contexte l'importance de l'Allemagne et le fait que de la guerre froide sont nées deux Allemagnes. La question de son réarmement se posait par exemple, puisqu'en 1945, l'armée allemande avait été démantelée. La question de savoir comment réarmer l'Allemagne de l'Ouest pour qu'elle contribuât à l'effort du camp occidental contre l'URSS était une question cruciale entre 1950 et 1955.

L'ordre européen de l'après Seconde Guerre mondiale était caractérisé par une présence durable des États-Unis et de l'URSS en Europe, au contraire de l'après Première Guerre, où les États-Unis avaient choisi de se retirer et où la Russie soviétique avait été ostracisée par les autres États. Dans ce cadre européen de division, à l'Ouest il y avait reconstruction.

Pour mettre en perspective l'Europe dans le monde, il faut se rappeler qu'après la Seconde Guerre mondiale, les Européens amorcèrent un vaste mouvement de décolonisation. Evidemment, la décolonisation était souhaitée par les peuples colonisés qui voulaient reprendre la maîtrise de leur destin, et qui souvent avaient été pillés économiquement au bénéfice de leurs colons. Les nouvelles superpuissances, les États-Unis et l'URSS, par essence anti-coloniaux, promouvaient ce mouvement de décolonisation. Il prit largement son envol en août 1947 lorsque l'Empire britannique des Indes cessa d'exister, pour être remplacé par le dominion de l'Inde, qui devint trois ans après une république, et le Pakistan.

Cette naissance en 1947 se fit dans des conditions dramatiques car les frontières furent établies à la hache impliquant des mouvements énormes de population et des massacres.

Les spasmes ne touchèrent pas seulement les Britanniques, mais aussi les Français notamment. Entre 1946 et 1954, la guerre d'Indochine, française depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, donna naissance à quatre États: le Vietnam du Sud, le Vietnam du Nord, le Cambodge et le Laos. Puis la guerre d'Algérie dura 8 ans, entre 1954 et 1962. Guerre extrêmement destructrice, elle créa le chaos jusqu'en France métropolitaine avec une tentative de coup d'État, et finalement l'abolition de la IV<sup>e</sup> République et le retour au pouvoir du général Charles de Gaulle en 1958.

La position de l'Europe n'a plus du tout été ce qu'elle avait été dans le monde. À partir de 1945, à bien des égards, l'Europe est devenue périphérique dans le nouvel ordre international. Elle était divisée et elle était largement un objet de rivalité et d'antagonisme entre les nouvelles superpuissances extra-européennes. Après 1945, ce processus à la fois de reconstruction et de division de l'Europe amena au lancement et au développement de l'Europe communautaire dès 1950.

## **Chapitre 3 : la création des Communautés européennes, 1950-1957**

---



© Théo Mey / Photothèque de la ville de Luxembourg

Séance inaugurale de la Haute Autorité de la CECA.

## 1. Des années riches et tumultueuses

Ces années, qui commencèrent dans un contexte de guerre froide exacerbée et de tensions très fortes entre l'Est et l'Ouest, ont été riches et tumultueuses pour la construction européenne. La mort du dictateur soviétique Joseph Staline, en mars 1953, conduisit à un dégel et ouvrit la voie à une coexistence pacifique entre l'Est et l'Ouest. La guerre froide demeurait dans les rivalités entre systèmes économiques, sociaux, politiques, idéologiques et géopolitiques, mais l'ambiance était moins agressive et on ne craignait plus la survenance d'une guerre.

En même temps, ces années confirmèrent l'existence d'un glacis soviétique en Europe centrale et orientale. À l'époque, l'Europe de l'Est était très sévèrement gardée par les Soviétiques et lors des insurrections à Berlin en 1953, puis en Hongrie en 1956, ils intervinrent manu militari pour restaurer leur ordre.

Économiquement, l'Europe occidentale quitta sa phase de reconstruction d'après-guerre pour entrer dans une longue période de prospérité sans précédent qu'on a appelé les trente glorieuses. On doit ce terme à l'économiste français Jean Fourastié, en référence aux trois jours de révolution à la fin de juillet 1830 en France, qu'on avait appelés les trois glorieuses. Les trente glorieuses commencèrent entre 1945 et 1950 et durèrent jusqu'en 1973, date du premier choc pétrolier. Dans cette période initiale de la construction européenne des années 1950 et 1960, le contexte économique était très favorable, avec beaucoup de croissance et très peu de chômage.

Les années 1950-57 commencèrent avec la proposition très audacieuse de créer une première communauté européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). En 1950, le climat était mauvais : guerre froide entre deux blocs antagonistes, et division de l'Allemagne, dont la capitale elle-même est divisée.

La situation de Berlin, Berlin-Ouest plus particulièrement, était un enjeu central de la première partie de la guerre froide jusqu'au début des années 1960.

Le contexte international était globalement tendu, avec le premier essai atomique de la Russie et la prise de contrôle du parti communiste en Chine en 1949, ainsi que la chasse aux sorcières aux États-Unis. La paix mondiale était en danger. Preuve en était qu'un mois et demi après la déclaration du 9 mai 1950 dont nous allons parler, la Corée du Nord communiste envahit la Corée du Sud soutenue par les Américains.

## 2. La déclaration Schuman conçue par Jean Monnet

Il est important de comprendre ce climat délétère pour saisir les mécanismes derrière la déclaration Schuman. La déclaration porte le nom de Robert Schuman, ministre français des affaires étrangères, mais le projet a été imaginé, conçu et préparé par Jean Monnet et quelques collaborateurs. Sans la collaboration entre Monnet et Schuman, la déclaration n'aurait pas pu voir le jour : si Schuman n'y avait pas mis son crédit politique, le projet serait resté dans les tiroirs de l'Histoire. Et sans Monnet, Schuman n'aurait pas eu ce projet très concret à proposer.

Jean Monnet était guidé par son souci de contribuer à la paix mondiale. Le climat mondial très dégradé l'inquiétait. Il était alors commissaire général au Plan en France, responsable de la mise en œuvre du programme de modernisation et d'équipement du pays. Entre avril et mai 1950, en cinq semaines, il développa un projet de déclaration. La dernière et neuvième version fut prête le 6 mai 1950. Il remit son projet à Robert Schuman par l'intermédiaire du chef de cabinet de ce dernier, Bernard Clappier.

La déclaration Schuman a changé la face de l'Europe. En voici des extraits choisis :

*La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. [...]*

*L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée: l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne. Dans ce but, le Gouvernement Français propose de porter immédiatement l'action sur un point limité mais décisif: Le Gouvernement Français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier, sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe. La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes. La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifestera que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. [...]*

*Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne, et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix. [...]*

Ce texte fit de Jean Monnet le père de la méthode communautaire. Il promouvait la mise en commun du charbon et de l'acier, secteurs stratégiques de ressources de guerre. Cette mise en commun devait prévenir voire rendre impossible de futurs conflits, car elle obligeait les pays à se rapprocher et à gérer ensemble ces secteurs économiques stratégiques, ce qui allait créer entre eux de nouvelles solidarités.

### 3. Naissance de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)

Les concepts clés sont la recherche de l'intérêt commun entre les États et l'arbitrage du droit, puisqu'il s'agissait d'établir une communauté basée sur le droit, ce qui sous-entendait la naissance d'institutions communautaires. Les institutions de la CECA étaient la Haute Autorité, le Conseil, l'Assemblée et la Cour de justice. L'action de l'autorité exécutive, la Haute Autorité, était encadrée par une assemblée parlementaire, devant laquelle la Haute Autorité était politiquement responsable. Les décisions de la Haute Autorité pouvaient être contestées devant la Cour de justice, qui interprétait et appliquait le droit communautaire. Le lien avec les États se faisait à travers le Conseil des ministres, qui réunissait les ministres nationaux.

Dans l'idée de Jean Monnet, la France et l'Allemagne étaient au cœur du projet. Il s'agissait une fois pour toutes de pacifier les relations entre ces pays pour permettre à l'Europe de tourner la page. En même temps, le projet se voulait ouvert à tous les pays européens qui le désiraient. L'approche de Monnet était à la fois visionnaire, c'est-à-dire qu'elle s'établissait dans le long terme, et pragmatique en proposant une première étape très concrète. La vision de Monnet était différente de celle des fédéralistes déjà évoqués, au sens où sa première étape se basait sur une logique économique de mise en commun des ressources. En même temps, elle n'était pas totalement éloignée de cette vision fédéraliste, puisque le but était de créer une union plus étroite entre les peuples européens.

Certains critiques voient en Jean Monnet une figure du néo-fonctionnalisme, ce qui est une approche beaucoup trop réductrice. Il y avait effectivement l'idée de développer des solidarités de fait par la création de la CECA, mais il y avait aussi une vision à long terme de rapprochement, correspondant *in fine* à une logique fédérative.

Robert Schuman accepta de prendre la responsabilité politique de cette proposition en tant que ministre des affaires étrangères. Il

présenta tout d'abord le projet au gouvernement français, le 9 mai 1950, en fin de Conseil des ministres. Il était plus que probable que tous les ministres présents n'avaient pas vraiment compris l'ensemble des enjeux de la proposition de Schuman.

Il était aussi fondamental d'informer les Allemands de l'Ouest de ce projet. Pour ce faire, Robert Schuman avait envoyé le 8 mai au soir son collaborateur personnel Robert Mischlich à Bonn pour parler au chancelier ouest-allemand Konrad Adenauer. Mischlich put parler à Adenauer le matin du 9 mai, et le chancelier a tout de suite été extrêmement séduit par cette proposition française. Il en a vu le caractère visionnaire et le potentiel énorme pour pacifier les relations franco-allemandes.

Les Américains avaient aussi été informés, de façon confidentielle, par Robert Schuman. Ils approuvaient ce projet parce que tout ce qui pouvait contribuer à mieux organiser l'Europe occidentale et à la rendre plus forte face à la menace soviétique était bienvenu.

Le mardi 9 mai 1950, à 18 heures, Robert Schuman prononça son discours lors d'une conférence de presse au ministère français des affaires étrangères à Paris, dans le lieu emblématique du salon de l'horloge. Après une déclaration liminaire, il lut la déclaration. Deux heures plus tard, à 20 heures, le chancelier Adenauer prononça à son tour une intervention lors d'une conférence de presse à Bonn pour marquer le ralliement de la République fédérale d'Allemagne au projet. C'était un événement révolutionnaire. La journée du 9 mai 1950 marqua le commencement de la création de l'Europe communautaire, raison pour laquelle le 9 mai est aujourd'hui célébré (et cela depuis 1986) comme la Journée de l'Europe.

Cette proposition lança donc la CECA. En juin 1950, des négociations intergouvernementales commencèrent sur la base de la déclaration française, amenant à la signature du traité de Paris le 18 avril 1951. Il entra en vigueur le 23 juillet 1952 pour une durée



de 50 ans. Juridiquement donc, le traité a expiré en juillet 2002, mais tout son ADN a été transféré dans les institutions et le droit de l'Union européenne.

Le traité de la CECA a créé une Europe sectorielle, c'est-à-dire une intégration sectorielle qui se limitait aux deux secteurs du charbon et de l'acier. Ces secteurs n'avaient pas été choisis au hasard: c'étaient des secteurs essentiels de l'époque, au cœur de la vie économique des pays. L'Europe communautaire naquit sous la forme d'une Europe à six: la France et l'Allemagne, ainsi que l'Italie et les trois pays du Benelux (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg). Les dirigeants des Six s'accordèrent sur le fait que Jean Monnet devint le premier président de la Haute Autorité de la CECA. Il remplit cette fonction pendant presque trois ans, d'août 1952 à juin 1955.

#### 4. L'Union européenne des paiements (UEP)

L'Union européenne des paiements ou UEP a été conçue et a existé dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération économique, l'OECE. Le concepteur de l'UEP était l'économiste américain d'origine belge Robert Triffin, professeur d'économie à l'Université Yale. Établie en 1950, l'UEP fonctionna jusqu'à la fin de l'année 1958 et l'entrée en vigueur d'un nouvel accord qui le remplaça: l'Accord monétaire européen.

L'UEP avait pour objectif de permettre la compensation multilatérale. Auparavant, les flux de commerce se faisaient de manière bilatérale. Et chaque fois qu'un pays avait un déficit avec un autre, c'était source de problème. Dans un système de compensation multilatérale comme l'UEP, chaque pays membre n'avait qu'un solde global unique vis-à-vis de l'Union. Ce solde global pouvait être un excédent ou un déficit, mais il n'y avait plus de soldes bilatéraux entre pays. En outre, un système d'aide aux pays déficitaires fut établi.

L'UEP joua un rôle important en Europe occidentale pour établir plus de normalité monétaire entre les pays, mais aussi pour contribuer à diminuer les restrictions quantitatives (ou quotas) aux échanges. En effet, lorsqu'un État imposait des quotas, c'était en général par volonté protectionniste, pour protéger son industrie nationale en évitant une concurrence extérieure. Après la Seconde Guerre mondiale, une telle attitude aurait risqué de plomber le commerce et l'UEP a grandement contribué à diminuer ces restrictions quantitatives.

Les premières étapes de libéralisation et d'ouverture économique en Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale ont donc eu lieu dans le cadre plus vaste de l'OECE. Par la suite, l'Europe communautaire amplifia ces phénomènes.

#### 5. Le projet de Communauté européenne de défense (CED)

Les réflexions autour d'un tel projet devinrent visibles à la fin du mois d'octobre 1950, lorsque le président du Conseil français, René Pleven, prononça un discours devant l'Assemblée nationale. Il y présenta ce qu'on appela déjà alors le plan Pleven, un projet inspiré par Jean Monnet, que Pleven connaissait bien. L'idée était de proposer la création d'une armée européenne.

L'objectif fondamental de ce plan était d'éviter le rétablissement d'une armée nationale en Allemagne fédérale. Rappelons que le contexte de l'époque était marqué par la guerre froide, et que les États-Unis exigeaient le réarmement de l'Allemagne fédérale afin de mieux contrer la menace communiste. Voici des extraits choisis du discours de René Pleven:

[...]

*L'Allemagne, qui n'est pas partie au Pacte atlantique, est cependant appelée à bénéficier elle aussi du système de*

sécurité qui en résulte. Il est donc juste qu'elle fournisse sa contribution à la mise en état de défense de l'Europe occidentale.

[...]

Le gouvernement français pensait que la réalisation du plan charbon-acier permettrait aux esprits de s'habituer à l'idée d'une communauté européenne avant que ne fût abordée la question si délicate d'une défense commune. Les événements mondiaux ne lui laissent pas de répit. Aussi, confiant dans les destinées pacifiques de l'Europe et pénétré de la nécessité de donner à tous les peuples européens le sentiment d'une sécurité collective, le gouvernement français propose de régler cette question par les mêmes méthodes et dans le même esprit. Mais la seule contrainte des événements ne permettra pas de solution constructive. Tout système qui aboutirait dans l'immédiat ou à terme, directement ou non, avec ou sans condition, à la création d'une armée allemande, ferait renaître la méfiance et la suspicion. La formation de divisions allemandes, celle d'un ministère de Défense allemand, conduiraient fatalement tôt ou tard à la reconstitution d'une armée nationale et, par là même, à la résurrection du militarisme allemand.

[...]

[Le gouvernement français] propose la création, pour la défense commune, d'une armée européenne rattachée à des institutions politiques de l'Europe unie.

[...]

Une armée de l'Europe unie, formée d'hommes issus de diverses nations européennes, doit réaliser, dans toute la mesure du possible, une fusion complète des éléments humains et matériels qu'elle rassemble sous une autorité européenne unique, politique et militaire.

[...]

Les États participants, qui disposent actuellement de forces nationales, conserveraient leur autorité propre en ce qui concerne la partie de leurs forces existantes qui ne serait pas intégrée par eux dans l'armée européenne.

[...]

Les forces européennes mises à la disposition du commandement unifié atlantique opéreraient suivant les obligations contractées dans le pacte Atlantique, tant en ce qui concerne la stratégie générale que l'organisation et l'équipement.

[...]

C'est sur les bases ainsi esquissées que le gouvernement français se propose d'inviter la Grande-Bretagne et les pays libres de l'Europe continentale, qui accepteraient de participer avec lui à la création de l'armée européenne, à mettre au point en commun la réalisation des principes qui viennent d'être exposés.

[...]

À la fin du mois de mai 1952, le traité instituant la Communauté européenne de défense (CED) fut signé à Paris. Les signataires étaient les six États de la CECA: dans la foulée de la création de la première Communauté, ils avaient la volonté de se doter d'une défense commune, ce qui était extrêmement ambitieux. Dès que l'on parle de défense commune, on touche à une compétence régalienne essentielle au cœur de la souveraineté des États. Dans une démocratie, c'est le pouvoir civil qui contrôle les forces militaires. Cela veut donc dire qu'une armée commune nécessite une autorité politique commune qui se doit d'être de type démocratique: c'est pour cela que le projet de CED fut flanqué d'un projet de Communauté politique européenne, qu'on a appelé la CPE. La mise en œuvre de la CPE était subordonnée à la ratification du traité CED.



## 6. Échec de la CED. L'Europe en crise

---

Ce projet de CPE a été discuté, négocié, sans jamais aboutir à un projet clé en main. À la fin du mois d'août 1954, seules la France et l'Italie n'avaient pas encore ratifié le traité CED. Le 30 août 1954, le traité subit un échec devant l'Assemblée nationale française. À l'époque, le gouvernement français était dirigé par Pierre Mendès-France et celui-ci, au sortir de la guerre d'Indochine, avait peut-être même passé certains accords secrets avec les communistes pour ne pas pousser ce traité CED. Le gouvernement Mendès-France présenta le traité à l'Assemblée sans s'impliquer, sans le promouvoir, sans mettre sa responsabilité en jeu. Le parti communiste et le parti gaulliste s'allièrent contre ce projet, et les divisions dans les autres partis menèrent à un vote contre le traité.

Avec le rejet du traité CED en France, le projet de communauté politique sombra également. Les effets furent durables sur la construction européenne qui fut réorientée, de manière plus économique et moins politique, faisant de l'échec de la CED un échec fondateur.

## 7. Les accords de Paris

---

Pour les Américains, le réarmement de l'Allemagne occidentale était jugé indispensable. Cette étape importante se fit par les accords de Paris qui furent signés en octobre 1954: la République fédérale d'Allemagne, ou Allemagne de l'Ouest, rejoignit l'OTAN. Il y avait donc reconstitution d'une armée allemande, mais englobée dans un cadre transatlantique. Le plan Pleven craignait cet effort de réarmement, mais son échec et les impératifs de la guerre froide amenèrent à cette nécessité.

L'établissement de la *Bundeswehr*, l'armée allemande, se fit en même temps que l'Allemagne fédérale entra dans l'OTAN, avec pour conséquence que la défense de l'Europe occidentale allait se

faire au niveau des États et dans un contexte transatlantique, sans avoir de composante européenne propre. Les États-Unis restèrent impliqués militairement en Europe et s'affirmèrent comme les garants de la sécurité de l'Europe occidentale.

## 8. Le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe

---

C'est dans ce contexte de crise de la construction européenne que Jean Monnet prit la décision de quitter la tête de la CECA et fonda quelques mois plus tard son Comité d'action pour les États-Unis d'Europe. Une crise ministérielle en France empêcha, au début de 1955, de désigner un successeur à Jean Monnet. Ce n'est que lors de la conférence de Messine, où les dirigeants des Six se retrouvèrent début juin 1955, que le Français René Mayer, ancien président du Conseil, fut nommé comme son successeur.

En quittant ses fonctions officielles européennes, Jean Monnet avait pour objectif de retrouver sa liberté afin de pouvoir agir en toute indépendance depuis l'extérieur. Lorsqu'il assurait la présidence de la Haute Autorité de la CECA, il veillait à la construction, au développement, à la mise en œuvre de cette Communauté, et son action était contrainte dans ce cadre-là. Il n'avait pas la liberté individuelle pour contribuer à la relance de l'Europe. Au mois d'octobre 1955, Jean Monnet annonça la création du Comité d'action qui rassemblait les principaux partis politiques et syndicats ouvriers des Six.

Avec le Comité d'action, Jean Monnet offrait une plateforme qui permettait aux principaux partis politiques nationaux des Six de se retrouver pour construire un projet européen commun. Ces partis étaient évidemment en concurrence, mais Monnet arrivait à les réunir, à les coaliser pour qu'ils pussent discuter et débattre afin de contribuer à l'intérêt commun des Européens. Le Comité

d'action, qui possédait des liens très forts avec les décideurs, était une organisation officiellement non-gouvernementale, un mouvement qui promouvait la cause de la construction européenne.

Le Comité d'action exista pendant 20 ans, entre 1955 et 1975. Au début, Jean Monnet avait imaginé que ce Comité aurait un rôle limité dans le temps, qui permettrait d'œuvrer et de contribuer à la relance suivant l'échec de la CED.

Les défis n'ont pas cessé d'apparaître au cours de la construction européenne. Le plus grand pour Jean Monnet et pour le Comité a été la vision du président français Charles de Gaulle, au pouvoir entre 1958 et 1969, et qui était à maints égards opposée à celle de Monnet et des autres États membres. Pour Monnet, les années gaulliennes, surtout entre 1963 et 1969, ont été une période difficile. Il fallait essayer de maintenir l'acquis et d'empêcher un tsunami inter-gouvernemental qui aurait pu détricoter tout ce qui avait été réalisé.

## 9. La relance de Messine

La relance européenne vit le jour avec la conférence de Messine au début juin 1955, qui s'articulait autour de deux grandes idées: le projet du marché commun, et le projet d'une Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

Avec le projet de marché commun, il s'agissait d'aller au-delà de l'intégration économique sectorielle pour embrasser un modèle d'intégration économique générale. Le marché commun n'était pas limité à tel ou tel secteur de l'économie, mais visait à en intégrer tous les secteurs. L'idée vint des pays du Benelux, particulièrement du ministre néerlandais des affaires étrangères, Johan Willem Beyen, premier porteur de ce projet.

Le deuxième axe de la relance proposée était l'énergie atomique. À l'époque, l'énergie atomique était vue comme un secteur technologique de pointe. L'Europe allait, durant cette période de

prospérité économique des trente glorieuses, avoir besoin de plus en plus d'énergie. Le charbon devenait une ressource du passé. Avec les découvertes, d'abord théoriques, scientifiques puis industrielles sur l'énergie atomique, il y avait un secteur à bâtir qui allait, on l'imaginait à l'époque, apporter une énergie en quantité abondante et à des coûts modiques. Cette énergie nouvelle était aussi supposée libérer les Européens d'une trop grande dépendance envers le pétrole et les hydrocarbures.

Par la suite, on ne parla plus guère d'Euratom car le pétrole devint abondant et pas cher. De plus, les Français sous Charles de Gaulle étaient sceptiques envers une action européenne au niveau de l'énergie nucléaire. En effet, utilisant eux-mêmes le projet atomique dans sa dimension militaire, les Français étaient sceptiques envers une communauté atomique qui œuvrerait purement à des fins pacifiques. De Gaulle était très chatouilleux sur la souveraineté nationale de la France, et il ne voulait pas la moindre interférence européenne ou transatlantique dans le nucléaire militaire.

## 10. Vers les traités de Rome

La conférence de Messine fut un grand succès. Les ministres des affaires étrangères des Six adoptèrent une résolution qui poussait simultanément les deux projets. En voici des extraits:

*Les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, de Belgique, de France, d'Italie, du Luxembourg et des Pays-Bas, croient le moment venu de franchir une nouvelle étape dans la voie de la construction européenne. Ils sont d'avis que celle-ci doit être réalisée tout d'abord dans le domaine économique. Ils estiment qu'il faut poursuivre l'établissement d'une Europe unie par le développement d'institutions communes, la fusion progressive des économies nationales, la création d'un marché commun et l'harmonisation progressive de leurs politiques sociales. Une telle politique leur paraît indispensable pour maintenir à l'Europe la place qu'elle*

*occupe dans le monde, pour lui rendre son influence et son rayonnement, et pour augmenter d'une manière continue le niveau de vie de sa population.*

[...]

*Les six États signataires estiment qu'il faut étudier la création d'une organisation commune, à laquelle seront attribués la responsabilité et les moyens d'assurer le développement pacifique de l'énergie atomique, en prenant en considération les arrangements spéciaux souscrits par certains gouvernements avec des tiers.*

[...]

*Les six gouvernements reconnaissent que la constitution d'un marché commun européen, exclusif de tout droit de douane et de toute restriction quantitative, est l'objectif de leur action dans le domaine de la politique économique. Ils considèrent que ce marché doit être réalisé par étapes.*

[...]

La résolution de Messine ouvrait le chemin vers les traités de Rome. Le travail du comité Spaak, initié lors de la conférence de Messine, aboutit en avril 1956 avec le rapport Spaak présenté en mai à la conférence de Venise qui réunissait les représentants des Six. Une conférence intergouvernementale fut lancée: les gouvernements allaient négocier, aidés par des experts, dans le but d'élaborer des traités.

À l'automne 1956, la situation des négociations était particulièrement critique, et butait sur plusieurs questions importantes. Les Français craignaient une ouverture économique trop grande et avaient peur que la structure économique du pays ne supportât pas l'intégration européenne. D'autres questions concernaient l'harmonisation des conditions sociales: les Français avaient les conditions sociales les plus développées à l'époque, et il était

indispensable pour eux que leurs partenaires reprissent ces conditions. S'ajoutaient des discussions sur le statut de l'agriculture et sur la question de l'irréversibilité ou non du processus d'ouverture.

Deux grandes crises internationales survinrent et contribuèrent à changer la donne:

*1/ La crise de Suez.* Dans la deuxième partie du XIX<sup>e</sup> siècle, les Français et les Britanniques avaient mobilisé des capitaux et créé une société pour creuser le canal de Suez reliant la Méditerranée à la Mer Rouge. Cet axe stratégique absolument majeur permettait de plus au Royaume-Uni d'accéder plus facilement à l'Empire des Indes.

Le canal de Suez, immense infrastructure, était en mains d'une société privée, avec des actionnaires français et britanniques. Le 26 juillet 1956, le dirigeant de l'Égypte au pouvoir depuis peu, le colonel Nasser, annonça la nationalisation de la société du canal de Suez. Nasser se voulait le leader d'un monde arabe en voie de réunification et de réaffirmation. Il possédait une vision socialiste forte et son geste était un geste d'affirmation nationale, mais aussi panarabe et universelle. La nationalisation du canal signifiait que l'Égypte en prenait le contrôle et allait de ce fait recevoir les profits économiques liés.

Les Français, les Britanniques et les Israéliens s'allièrent pour reprendre le contrôle du canal. Cela déclencha une guerre entre Israël et ses voisins arabes, la deuxième guerre israélo-arabe. Pour les Franco-Britanniques et les Israéliens, la reprise du canal de Suez fut un succès militaire, mais un échec diplomatique et politique total. Au sein de l'ONU, les Soviétiques et les Américains firent part de leur mécontentement, mais ces votes furent paralysés puisque Français et Britanniques possédaient un droit de veto au Conseil de sécurité.

Face à la pression internationale, les Britanniques furent les premiers à lâcher prise. Ils furent suivis par les Français, puis par les Israéliens. De cet échec, les Français et les Britanniques tirèrent

des conclusions diamétralement opposées. Les Français considèrent que, à défaut de peser sur la scène internationale, mieux valait se tourner vers l'Europe. C'est ce qui allait leur permettre à l'automne 1956 de passer outre leurs craintes et réticences basées particulièrement sur des considérations économiques. Les Britanniques, aux conclusions totalement différentes, considèrent qu'il fallait se rapprocher des Américains et devenir leur partenaire privilégié, d'où la naissance du terme de « *special relationship* » entre les États-Unis et le Royaume-Uni. Cela devint une constante de la politique britannique, toujours valable aujourd'hui.

2/ *La Hongrie*. Envahie militairement par les Soviétiques à la fin de la Seconde Guerre mondiale, elle faisait partie du glacis soviétique en Europe de l'Est. La Hongrie, en 1956, vit un changement de responsables et ses nouveaux dirigeants voulurent se libérer du joug soviétique. Les Soviétiques ne pouvaient l'accepter : ils envahirent militairement et prirent le contrôle de la Hongrie. Une chape de plomb s'abattit sur le pays et, malgré une certaine libéralisation économique à partir des années 1960, le contrôle soviétique dura jusqu'à la fin des années 1980.

À l'aune de ces deux développements, la rencontre entre le président du Conseil français Guy Mollet et le chancelier ouest-allemand Konrad Adenauer représenta le point d'inflexion, le moment de déblocage des discussions en novembre 1956. Après cela, les choses allèrent beaucoup plus simplement et il n'y eut plus vraiment de doutes sur l'issue des négociations. Une dernière discussion un peu difficile toucha la question de l'inclusion ou non des territoires d'outre-mer dans le périmètre du marché commun (ils le furent).

## 11. La signature des traités de Rome

Le moment de la signature des traités de Rome fut symboliquement très important. Le 25 mars 1957, au Capitole, à Rome, les deux traités créèrent d'un côté la Communauté économique européenne ou marché commun, et de l'autre la Communauté

européenne de l'énergie atomique ou Euratom. La Communauté économique européenne (CEE) allait être la vraie communauté porteuse d'avenir.

Comme la CECA et sa petite sœur Euratom, la CEE suivait le modèle communautaire. Ses objectifs étaient d'abolir progressivement les restrictions aux échanges entre les six pays membres et de créer une union douanière. À partir des tarifs douaniers existants, un seul allait émerger après une période transitoire de dix ans. Cela impliquait une politique commerciale commune afin de négocier d'une seule voix lors des négociations commerciales internationales au sein du GATT (*General Agreement of Tariffs and Trade* – ancêtre de l'OMC). L'Europe des Six devenait un acteur unique sur le plan commercial.

L'union douanière créait une identité douanière commune vis-à-vis du reste du monde. C'était plus qu'une simple zone de libre-échange, qui visait simplement à diminuer et à abolir les restrictions quantitatives et les droits de douane entre les États membres, où chaque pays gardait sa politique commerciale propre, et négociait seul sur la scène internationale. Avec l'union douanière, les pays devaient négocier et parler d'une seule voix pour les questions commerciales internationales.

Le marché commun visait aussi à permettre, après une période transitoire, la libre circulation de la main d'œuvre, et à créer des politiques communes : politique de concurrence commune et politique agricole commune :

1/ La politique de concurrence reposait sur l'idée qu'il fallait créer des conditions équitables de concurrence, dans la mesure où les frontières nationales seraient largement ouvertes. Il fallait créer ce qu'on appelle en anglais un *level playing field*.

2/ La politique agricole commune, poussée par la France, reposait sur l'idée que l'on n'allait pas créer simplement une Europe du libre-échange industriel, mais aussi une Europe du libre-échange agricole. Après la Seconde Guerre mondiale, l'Europe

continentale avait en tête les guerres, la faim, le rationnement, la crainte était alors de manquer de nourriture. Le but de cette politique commune était d'assurer la production suffisante de biens alimentaires. Le modèle choisi était protectionniste et autarcique vis-à-vis de l'extérieur.

Une fois les traités signés à Rome le 25 mars 1957, s'engagea le combat pour leur ratification. Echaudés par l'expérience de la CED, les cinq partenaires de la France l'avaient conditionnée à ratifier le traité en premier, ce qui fut fait sans problème sérieux. Les deux traités de Rome entrèrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958.

## 12. La diversion de la grande zone de libre-échange (1956-1958)

Projet lancé par les Britanniques au moment où les Six négociaient les traités de Rome, c'était un projet taillé sur mesure pour le Royaume-Uni. Les Britanniques, adeptes du libre-échange, étaient déjà, avec le Commonwealth, partie prenante dans une telle zone, et ils imaginaient qu'en créant une autre zone de libre-échange en Europe occidentale, ils allaient être le seul pays à la jonction des deux : seul pays à la fois dans la zone de libre-échange du Commonwealth et dans la zone de libre-échange à créer en Europe occidentale.

Leur attrait économique s'en serait trouvé grandi, car ils imaginaient ainsi attirer de nombreux capitaux américains, ce qui signifiait développer l'économie et l'industrie, et promouvoir la croissance et l'emploi. Comme ce projet de zone de libre-échange n'aurait pas eu un tarif extérieur commun, les Britanniques pouvaient garder le contrôle de leurs droits de douane et de leur politique commerciale. De plus ce modèle, taillé sur mesure, n'incluait pas l'agriculture, moins importante dans l'économie britannique. Enfin, pour des raisons politiques, le Royaume-Uni était en faveur de la pure coopération intergouvernementale.

La France se positionna contre le projet de grande zone de libre-échange car elle y voyait une menace pour le projet de marché commun. La jeune Commission de la Communauté économique européenne, entrée en fonction en 1958, était aussi critique. On voulait certes éviter de créer des divisions au sein de l'Europe occidentale et essayer de trouver des compromis, mais pas à n'importe quel prix. On ne voulait pas que l'entreprise britannique pût « *dissolve the EEC like sugar in a cup of tea* » (c'est-à-dire dissoudre la CEE comme du sucre dans une tasse de thé).

Dans le contexte du retour de Charles de Gaulle au pouvoir en 1958, la France annonça en novembre de la même année la fin des négociations sur la grande zone de libre-échange. La diversion tentée par les Britanniques n'aboutit pas.

## 13. Les deux Europe de l'Ouest

En novembre 1959, sept pays d'Europe occidentale adoptèrent le texte de la convention de Stockholm qui allait donner naissance à l'Association européenne de libre-échange (AELE). Elle réunissait le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède, la Norvège, la Suisse, l'Autriche et le Portugal. Ces sept pays créèrent une nouvelle organisation, qui pouvait se voir comme un modèle rival de celui de l'Europe des Six. L'Europe des Sept n'avait pas d'ambitions politiques, puisqu'il s'agissait simplement d'une zone de libre-échange industriel, sans inclusion de l'agriculture.

Avec ces deux Europe face à face, sans lien entre elles, en tous cas jusqu'en 1972, on peut voir deux modèles alternatifs et concurrents de construction européenne et de collaboration entre États. Historiquement, comme on le verra, le modèle communautaire a prouvé sa force et a pris le dessus sur le modèle de l'autre Europe, incarné par la tentative britannique de grande zone de libre-échange.

## **Chapitre 4 : progrès et limites de l'intégration européenne, 1958-2021**

---





© Commission européenne

La Commission Delors, 1986.

1958 fut l'année où la Communauté économique européenne et Euratom commencèrent à exister avec l'entrée en vigueur des traités de Rome.

Dans la période assez longue qui va de 1958 à 2021, trois dimensions vont retenir successivement notre attention :

- La dimension géographique, avec l'histoire des élargissements et du Brexit.
- Le survol des approfondissements de l'intégration européenne.
- La dynamique historique à travers la grille de lecture des crises et des relances de la construction européenne. Grille analytique intéressante, car la succession de crises et de relances au cours de cette histoire, souvent tumultueuse, fera apparaître le fait que les crises peuvent être un facteur de progrès.

## 1. Des élargissements au Brexit

### Historique des élargissements

Dans les années 1950, il y avait six États fondateurs des trois Communautés européennes : la France, l'Allemagne fédérale, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. En 1973, eut lieu un premier élargissement vers le nord-ouest avec l'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark. On passa donc de six à neuf États. Puis les élargissements se firent vers le sud dans les années 1980, avec en 1981 la Grèce, et en 1986 l'Espagne et le Portugal. Les Communautés passèrent de neuf à dix puis douze États membres.

Ce qui était particulier dans les élargissements vers le sud, c'est qu'ils suivaient des bouleversements politiques. Jusque dans les années 1970, la Grèce, l'Espagne et le Portugal avaient été des dictatures. Redevenus démocratiques, ces pays aspiraient à rejoindre



les Communautés européennes, qui étaient alors la forme de construction la plus aboutie entre États européens, avec des éléments supranationaux. Les pays du sud avaient aussi l'espoir que l'entrée dans le marché commun pourrait leur apporter plus de prospérité et des aides grâce à la solidarité des États membres du nord.

En 1995, un élargissement alpin et nordique vit entrer l'Autriche, la Finlande et la Suède, qui avaient aussi la particularité d'être trois États neutres. Ces adhésions n'avaient pas pu se faire pendant la guerre froide, le statut de neutralité ayant été important pour ces pays. C'était donc le premier élargissement qui suivait la fin de la guerre froide. On ne peut y inclure 1990 et la réunification allemande: pendant la guerre froide, l'Allemagne avait négocié dans le traité de Rome une clause affirmant que le territoire de l'Allemagne de l'Est était, commercialement parlant, considéré comme partie intégrante du marché commun. La réunification allemande en 1990 n'était ni la disparition de l'Allemagne ni la création d'une nouvelle Allemagne, mais l'adhésion des six Länder de l'Est à la RFA. La charte fondamentale, conçue comme une constitution provisoire, s'imposa comme la constitution pérenne de l'Allemagne. Du point de vue juridique, l'Allemagne de l'Ouest absorba ces six Länder de l'Est, et on ne parle donc pas d'un élargissement. Pratiquement, on peut cependant dire que le territoire régi par les normes et institution européennes s'étendit de facto à l'est.

La fin de la guerre froide et la disparition de la mainmise soviétique en Europe centrale et orientale se traduisirent par la dissolution en 1991 des institutions que l'URSS avait établies: CEAM ou Comecon et pacte de Varsovie. L'aspiration des pays d'Europe centrale et orientale était d'abord d'obtenir une garantie de sécurité, car ils avaient subi le joug de l'URSS de manière contrainte et forcée. Le mot magique était l'OTAN. De plus, l'adhésion aux Communautés était synonyme de prospérité et d'avantages économiques.

Le processus d'adhésion des anciens pays du bloc soviétique était ce qu'on a appelé le grand élargissement. Entre les événements incroyables en Europe de l'Est et l'entrée des premiers pays

s'écoula une période d'environ 15 ans. Il y avait en effet tout un ensemble de mesures à prendre pour être prêt à adhérer à l'Union européenne; il ne suffisait pas de décréter son envie du jour au lendemain.

Ces pays d'Europe de l'Est sortaient d'une période de plus de quatre décennies de soumission au joug de l'URSS et ils avaient dû adopter un système communiste où l'État contrôlait largement l'économie. Ils étaient donc dans une situation économique extrêmement difficile; les rendre prêts à entrer dans le marché commun et à subir le choc concurrentiel lié représentait un véritable défi. C'est pour cette raison que, dans les années 1990, ces pays passèrent à une économie de marché de manière plus ou moins brutale.

L'appartenance à l'Union européenne allait donner des avantages en termes d'accès à un grand marché, mais aussi en termes d'accès à des fonds européens, injections importantes pour soutenir les économies, notamment en ce qui concernait le développement des infrastructures.

Les élargissements de 2004, 2007 et 2013 se concentrèrent pour l'essentiel sur les pays d'Europe centrale et orientale. En 2004, huit pays d'Europe centrale et orientale adhèrent: trois anciennes républiques soviétiques, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie – première des républiques de l'ancienne Yougoslavie à adhérer à l'Union – ainsi que deux pays du sud méditerranéen, Chypre et Malte. En 2004, l'Union passa donc à 25 États membres.

En 2007, nouvel élargissement avec la Roumanie et la Bulgarie. Ces pays étant un peu moins avancés en termes économiques et de transition vers l'État de droit, il leur a fallu presque trois ans de plus. L'Union comptait alors 27 États membres. En 2013, la Croatie – deuxième ex-République yougoslave – adhéra. Le premier reflux eut lieu en 2020 avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, portant à nouveau le nombre d'États membres à 27.

Dans cette Union européenne à 27, il y a quatre États neutres: l'Irlande, l'Autriche, la Finlande et la Suède. Chypre et Malte n'ont pas un statut officiel de neutralité, mais sont des États non-alignés militairement, c'est-à-dire qu'ils n'appartiennent pas à une alliance militaire. Les 21 autres pays appartiennent à l'OTAN.

### Force d'attraction du modèle communautaire

Le modèle communautaire, avec sa dynamique et tous les différents élargissements, est donc historiquement très attractif. Le modèle alternatif de l'AELE, qui vit le jour en 1960, aurait pu représenter un modèle concurrent, mais le modèle de l'Union européenne s'est imposé. Le grand saut s'est fait après la dissolution de l'ancien glacis soviétique en Europe centrale et orientale.

### Vote du Brexit

Depuis le début des Communautés européennes, un seul État membre a décidé de sortir de ce système: le Royaume-Uni. Le 23 juin 2016, il a été demandé au peuple britannique s'il souhaitait rester dans l'Union européenne ou la quitter – « *remain or leave* ». 51.9 % des votants choisirent de la quitter.

La relation entre le Royaume-Uni et l'Europe est très intéressante, car elle n'a jamais été un long fleuve tranquille. Dans la deuxième partie des années 1950, le Royaume-Uni avait déjà essayé de torpiller le projet européen par la création de la grande zone de libre-échange. Le Royaume-Uni n'avait pas voulu faire partie des premières Communautés européennes, et sans doute pensait-il que ce projet ne fonctionnerait pas.

Le Royaume-Uni était historiquement un pays unioniste, plutôt intergouvernementaliste, qui ne croyait pas beaucoup à l'exercice en commun de certaines compétences à un niveau supranational.

Il était traditionnellement en faveur de la coopération entre États, mais sans remettre en question les domaines de souveraineté nationale.

Dès la fin des années 1950, les Communautés européennes ont eu une dynamique positive et plus grande que celle de l'AELE. Voyant que le projet fonctionnait, le Royaume-Uni a su très vite tourner casaque et a déposé une première demande d'adhésion en 1961. Cette demande fut bloquée par la France du président de Gaulle, qui se méfiait de la trop grande proximité politique et militaire du Royaume-Uni avec les États-Unis.

De Gaulle portait en lui le souvenir éprouvant de ce qu'il avait vécu pendant la Seconde Guerre mondiale. Il avait certes été reconnu par le Royaume-Uni de Winston S. Churchill en 1940, mais les États-Unis du président Roosevelt l'avaient toujours considéré comme un apprenti dictateur et avaient constamment essayé de le renvoyer aux oubliettes. De Gaulle a pu finalement imposer la France libre comme la France, alors que les États-Unis prévoyaient d'en faire un territoire occupé militairement. Cette période difficile a laissé des traces.

Pour de Gaulle donc, le Royaume-Uni était le cheval de Troie des Américains en Europe, et il n'en voulait pas. Par la suite, son successeur à la présidence de la République française, Georges Pompidou, leva ce veto. Les négociations purent donc avoir lieu, et l'adhésion britannique intervint en 1973.

En 1974, les travaillistes arrivèrent au pouvoir en Grande-Bretagne. À l'époque, la gauche était plus eurosceptique que les conservateurs: un référendum sur la question de l'appartenance du Royaume-Uni aux Communautés européennes fut organisé en 1975 et deux tiers des votants souhaitèrent rester membres.

Quatre ans plus tard, à la suite de nouvelles élections générales, les conservateurs de Margaret Thatcher arrivèrent au pouvoir. Margaret Thatcher fut première ministre pendant 11 ans et demi, entre 1979 et 1990. Dès le début, elle considéra que le Royaume-Uni

payait trop d'argent aux Communautés européennes. Elle estimait que, par rapport à ce qui était amené dans le budget européen, il n'y avait pas un juste retour. Il était vrai que le Royaume-Uni payait plus qu'il ne recevait, par le fait notamment que le pays bénéficiait peu des aides de la PAC, l'agriculture britannique étant marginale.

La question était ouverte. Mais la Communauté est-elle censée octroyer un juste retour? C'est une question de conception: si on considère que les Communautés sont une organisation essentiellement économique et utilitariste, on pèse ce qu'on y met et ce qu'on y gagne, encore que tout ne puisse pas être quantifié. Mais si l'esprit des Communautés ne suit pas simplement une logique de club de collaboration purement intergouvernemental, et qu'il affirme une ambition politique, alors la solidarité peut tout à fait avoir une place dans cette nouvelle Communauté.

À titre de comparaison, il y a en Suisse des cantons qui paient plus qu'ils ne reçoivent de Berne via le système de péréquation. C'est par exemple le cas actuellement du Canton de Vaud. Et malgré les étonnements et les critiques, dans un État fédéral abouti, dans une union politique, on considère que la solidarité et la redistribution font partie intégrante du système.

Cette querelle budgétaire britannique a empoisonné le climat de la Communauté jusqu'en 1984. À ce moment-là, les dirigeants européens se réunirent à Fontainebleau<sup>5</sup> et trouvèrent un accord: le Royaume-Uni obtint, avec des procédures de calculs complexes et incompréhensibles pour le commun des mortels, une réduction de sa contribution budgétaire d'à peu près un tiers.

<sup>5</sup> Depuis le traité de Lisbonne, toutes les réunions se tiennent, sauf de rares exceptions, à Bruxelles. À l'époque, la présidence du Conseil européen était assumée par un État pour six mois à tour de rôle. Les réunions des dirigeants alternaient généralement dans des villes d'Europe. Au premier semestre 1984, c'est la France qui assumait la présidence tournante.

À partir de 1985, l'Europe se lança dans une nouvelle dynamique avec un ambitieux programme d'achèvement du marché intérieur, pour passer d'un marché commun à un véritable marché intérieur. La nouvelle Commission européenne présidée par le Français Jacques Delors était à la pointe de cette relance européenne de 1985. L'idée était de terminer le travail inachevé des années 1960 et 1970 et de faire muer le marché commun en un marché intérieur avec une plus grande intégration économique.

Pour beaucoup d'Européens, un marché intérieur n'était pas seulement synonyme de néolibéralisme et de dérégulation, c'était aussi l'établissement de normes et le renforcement de politiques d'accompagnement au libre fonctionnement du marché.

Dans une conception utilitariste comme celle de Margaret Thatcher, si la construction européenne pouvait être un instrument de dérégulation et de libéralisation, alors le Royaume-Uni était preneur et a donc adhéré au programme de 1985. En revanche, lorsque les partisans d'une approche plus globale ont voulu à partir de 1988 mettre en avant d'autres dimensions de la construction européenne dans le domaine fiscal ou social, ou avec le projet de créer une monnaie européenne ou une union politique, cela ne correspondait plus à la conception du Royaume-Uni. Margaret Thatcher ne voulait pas d'un développement qui aurait créé une véritable union politique forte.

Elle n'était pas opposée à ce qu'on a appelé à l'époque la coopération politique européenne, c'est-à-dire des concertations en matière de politique étrangère, qu'elle voyait comme purement intergouvernementales. Mais le fait que l'Union pût devenir plus forte et imposer des règles en matière fiscale, sociale, de politique économique ou monétaire, ou encore progresser vers une entité étatique européenne, était complètement inacceptable pour elle.

Dès 1988, le sentiment était que le Royaume-Uni était en guerre contre la tournure que prenait la Communauté européenne. La même année par exemple, le président de la Commission Jacques Delors avait déclaré dans un discours au Parlement européen qu'à

l'horizon de l'an 2000, 80 % de la législation économique et sociale des États pourraient être établis dans le cadre de la Communauté européenne. Margaret Thatcher, furieuse d'entendre cela, eut, dans un discours réponse à Jacques Delors prononcé en septembre 1988 au Collège d'Europe à Bruges, des mots très durs, dont cette fameuse phrase: « *We have not successfully rolled back the frontiers of the state in Britain, only to see them re-imposed on a European level with a European superstate exercising a new dominance from Brussels* ». En français: « *Nous n'avons pas réussi à faire reculer les frontières de l'État en Grande-Bretagne, seulement pour les voir réimposées au niveau européen avec un super-État européen exerçant une nouvelle domination depuis Bruxelles* ».

Sa hantise était donc le super État européen qui aurait écrasé les États nationaux. En fait, l'Union européenne a évolué, mais pas dans la direction d'un super État central. Ce qui frappe plutôt, c'est un sentiment de faiblesse relative de l'Union européenne. Il y a donc une certaine ironie à noter que la construction de l'Europe a été en réalité assez largement en phase avec les vues britanniques.

C'est vrai, l'Union européenne a connu certains développements que les Britanniques n'appréciaient pas et ne voulaient pas. À ce moment-là, en étant à l'intérieur, ils ont pu négocier des exemptions. Ils ont ainsi obtenu une exemption pour l'union économique et monétaire dont ils n'ont jamais fait partie, mais aussi pour l'espace Schengen et pour la charte des droits fondamentaux. L'Union européenne bute toujours sur le passage à une union politique forte et aboutie. Celle-ci, honnie par les Britanniques, ne va pas se faire rapidement (si elle se fait un jour).

Devant ces paradoxes, on peut se demander quelles étaient les motivations du pays en 2016 pour décider de quitter l'Union. On discerne un vote protestataire où la question de l'immigration a, semble-t-il, joué un rôle très important, dans un contexte de développement de la mondialisation.

La politique intérieure britannique a également joué un rôle prépondérant. Les années 2010 virent la création et la montée d'un

nouveau parti, le UKIP (*United Kingdom Independence Party*) mené par Nigel Farage. De plus, depuis la 2<sup>e</sup> partie des années 1980, un fort courant europhobe s'était développé au sein du parti conservateur, avec le scepticisme grandissant de Margaret Thatcher envers l'UE. Lorsque David Cameron prit la tête de ce parti à la fin de la première décennie du nouveau millénaire, il se sentit obligé de donner des gages à sa base. Les Britanniques quittèrent le Parti populaire européen (PPE), la grande alliance de centre-droit au Parlement européen, début d'une forme d'isolement. David Cameron fut ensuite seul contre tous en 2011 pour négocier ce qui s'est appelé le pacte budgétaire, donc une façon de contribuer à résoudre la très grave crise économique, financière, bancaire et sociale de l'Europe du début des années 2010.

En 2013, David Cameron annonça que s'il gagnait les prochaines élections générales, il organiserait un référendum. Il voulait ainsi se débarrasser des divisions au sein de son parti, partant du principe qu'il gagnerait ledit référendum. Pour augmenter ses chances, il avait l'idée d'obtenir certaines concessions de la part des Européens, pour vendre aux Britanniques un paquet de réformes européennes dont il pourrait s'octroyer la paternité. Les autres dirigeants n'y étaient pas très favorables, car Cameron s'était isolé et n'avait pas dialogué avec eux. Les concessions faites aux Britanniques s'avèrent ainsi relativement limitées.

David Cameron perdit pied dans la campagne référendaire. Ses opposants utilisèrent des arguments extrêmement simplistes et démagogiques. Le 23 juin 2016 finalement, 51.9 % des Britanniques votèrent en faveur du « leave ». Cameron, qui aurait bien voulu rester au pouvoir, dut quitter ses fonctions. Son successeur, l'ancienne ministre de l'intérieur Theresa May, en faveur du « remain », reprit la tâche d'activer l'engrenage devant mener au retrait du Royaume-Uni.

L'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE), qui existe depuis le traité de Lisbonne, régit pour la première fois le départ d'un État membre. Auparavant, rien n'avait été prévu. En vertu de cet article, un pays a le droit de notifier aux autres États membres et institutions son futur départ officiel de l'Union. Cette

notification est un acte unilatéral de la part d'un État: le pays a le droit de quitter l'Union et n'a pas besoin de l'accord des autres pays. C'est encore une composante de type purement confédéral de l'Union européenne. Avant le dépôt d'une telle notification, il ne se passe rien juridiquement parlant. Le gouvernement britannique notifia son départ le 29 mars 2017, ouvrant une période de transition et de négociations de deux ans.

Le Brexit aurait donc dû avoir lieu le 29 mars 2019, mais les négociations ont été très difficiles. Un accord fut conclu au mois de novembre 2018 entre les Britanniques et les Européens. Un aspect crucial de l'accord de retrait concernait la question de la frontière irlandaise. En effet, après une guerre civile dramatique de trois décennies, l'accord du Vendredi saint (1998) rétablit la paix et précisa tout un ensemble de mécanismes de partage du pouvoir en Irlande du Nord, et de concertation entre le Royaume-Uni et la République d'Irlande. Cela impliquait entre autres de faire disparaître toutes les frontières physiques entre l'Irlande du Nord, appartenant au Royaume-Uni, et la République d'Irlande. Le risque du Brexit était que le Royaume-Uni fût contraint de rétablir des frontières physiques, puisque la République d'Irlande n'avait pas quitté l'Union européenne.

Deux autres questions délicates se posaient quant à l'accord de retrait: le statut des citoyens européens établis au Royaume-Uni et celui des Britanniques établis dans l'UE, mais aussi la question des engagements budgétaires que le Royaume-Uni avait contractés pour la période budgétaire en cours.

Une fois l'accord négocié entre le Royaume-Uni et l'UE, garantissant le statut réciproque des citoyens et les engagements budgétaires britanniques, un autre problème surgit: le triple rejet successif de cet accord par le Parlement britannique entraîna la chute de Theresa May, remplacée en juillet 2019 par Boris Johnson, ancien maire de Londres, et dont le père avait été (paradoxalement) haut fonctionnaire européen. Jeune professionnel, Johnson avait commencé sa carrière en tant que journaliste à Bruxelles. Il s'illustra entre autres par des histoires critiquant l'UE inventées de toutes pièces.

Boris Johnson avait fait campagne pour le Brexit. En accédant au poste de premier ministre, il négocia quelques amendements à l'accord de retrait. Des élections générales furent organisées en décembre 2019 et se révélèrent un immense succès pour son parti. Il a pu régler le problème des divisions internes au parti conservateur en le purgeant des députés les plus europhiles, qui sont partis ou ont été chassés. Le parti conservateur était donc devenu plus homogène idéologiquement.

L'échéance du Brexit, prévue 2 ans après l'activation de l'article 50, a été repoussée 3 fois: deux fois sous le gouvernement de Theresa May, d'abord du 29 mars au 12 avril, puis au 31 octobre 2019. Finalement, il y a eu un troisième report jusqu'au 31 janvier 2020. La troisième fois a été la bonne et à ce moment-là effectivement, le Royaume-Uni a quitté l'UE.

Juridiquement, le Brexit a eu lieu à cette date, mais l'année 2020 a servi de période transitoire. Le Royaume-Uni avait déjà quitté les institutions, mais s'était engagé à continuer d'appliquer le droit européen. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, le Royaume-Uni est un État tiers et n'est plus soumis au droit européen. Il est désormais hors du marché intérieur et de l'union douanière.

Les négociations sur la relation future entre le Royaume-Uni et l'UE ont été extrêmement difficiles. Un problème apparut lors des discussions concernant la pêche: les États de l'UE souhaitaient continuer d'avoir accès aux eaux britanniques; les Britanniques n'avaient, eux, plus envie de partager ces eaux poissonneuses. En outre, le Royaume-Uni voulait pouvoir adopter ses propres normes sanitaires, environnementales ou sociales puisqu'il était un État souverain, mais les Européens tenaient à ce que la concurrence restât équitable en cas d'ouverture, même partielle, du marché intérieur. Il s'agissait d'éviter de soumettre à une concurrence inéquitable et trop sévère leurs propres entreprises face à des entreprises extérieures qui auraient eu accès au marché intérieur avec moins de normes et de contraintes.



L'énergie mise dans les négociations du Brexit a été colossale. Les 27 ont su adopter un front uni et leur négociateur en chef, le Français Michel Barnier, a parlé en leur nom. C'est juste avant Noël 2020 que les négociateurs européens et britanniques ont conclu un accord de commerce et de coopération pour encadrer leur relation future et éviter un hard Brexit tant craint par beaucoup. Cet accord a été dûment ratifié en 2021.

En soi, le Brexit traduit une situation de *lose-lose* (ou perdant-perdant) : les Britanniques vont perdre économiquement et l'UE également, mais relativement moins, étant donné qu'elle représente un plus grand ensemble. Plus concrètement, avant la création du marché intérieur et jusque dans les années 1980, il y avait encore des contrôles aux frontières et beaucoup de démarches administratives pour passer d'un pays à un autre. Lorsqu'un camion de marchandises français voulait entrer au Royaume-Uni – ou vice-versa – il devait remplir différents documents douaniers et subir de nombreux contrôles concernant les normes sanitaires et techniques ou la fiscalité. L'harmonisation apportée par le marché intérieur a permis un flux commercial beaucoup plus simple.

Le Brexit signifie un retour à ces frontières physiques : des camions bloqués aux frontières pour des contrôles douaniers qui vont considérablement ralentir les échanges, créer des files d'attente et augmenter les coûts. Les problèmes ainsi créés pourraient être potentiellement dramatiques pour les denrées consommables ou les médicaments. Les premiers chiffres de l'année 2021 montrent une diminution significative des flux commerciaux entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Il sera intéressant d'observer quel modèle économique le Royaume-Uni entendra adopter : voudra-t-il rester une puissance respectueuse des normes environnementales, fiscales ou sociales comme l'UE essaie de le faire, garantissant ainsi une concurrence équitable ? Dans un tel cas, les Européens seraient beaucoup plus enclins à laisser entrer les importations de biens britanniques. Ou le Royaume-Uni fera-t-il le choix d'une politique de dérégulation agressive, en n'ayant plus les mêmes standards sanitaires, sociaux, fiscaux ou

environnementaux ? Dans ce cas, la concurrence avec les Européens ne serait pas juste et l'accès au marché européen serait restreint. Les futures conséquences économiques du Brexit seront largement influencées par le nouveau modèle économique britannique.

Le Royaume-Uni ne voulait plus devoir reprendre le droit européen, qu'il considère incompatible avec sa vision de la souveraineté. Il ne voulait plus non plus de la libre circulation des personnes avec l'UE, sujet qui a été au cœur de la campagne référendaire de 2016. Ces volontés britanniques excluent le scénario de l'Espace économique européen ou d'un modèle bilatéral à la manière suisse, dans lequel est incluse la libre circulation des personnes. On peut aussi imaginer que les Européens n'auraient pas eu envie de négocier avec les Britanniques quelque chose qui aurait ressemblé à un système bilatéral sur mesure, puisque la voie bilatérale avec la Suisse s'est révélée extrêmement compliquée à gérer et d'une lourdeur dont les Européens se plaignent depuis 2008.

Plus d'appartenance à l'Union, pas d'EEE, pas de modèle bilatéral... Il restait inévitablement deux modèles : celui d'un accord de libre-échange « plus », comme celui que l'UE a conclu avec le Canada par exemple, ou un modèle de libre-échange « moins », comme défini dans le cadre de l'OMC, et qui va moins loin dans l'intégration économique. L'enjeu de la négociation sur l'accord futur était là : sans accord, les règles internationales de l'OMC auraient été appliquées, tandis que l'accord obtenu permet d'avoir une intégration économique plus poussée, mais avec seulement un accès très partiel au marché intérieur de l'Union.

Le Brexit pourrait aussi amener à une inflexion dans le processus de construction européenne. En toute logique, un membre de l'Union qui s'en va, c'est un affaiblissement, surtout lorsqu'il s'agit d'un des grands États membres. Si l'on est opposé au processus d'intégration, on s'en félicitera. La perte du Royaume-Uni reste un affaiblissement géostratégique d'ensemble de l'Union européenne, dans un contexte mondial où le multilatéralisme est disputé et où de nouvelles grandes puissances sont en train d'émerger de façon accélérée.

Globalement, tous les facteurs sont réunis pour un affaiblissement économique, commercial et politique de l'UE, sans parler du risque d'effet en cascade. Il est toutefois intéressant de constater la grande unité dont ont fait preuve les Européens face à la question britannique. Les 27 ont fait front commun par peur de réactions nationales en cascade, d'un effet boule de neige qui aurait pu signifier une destruction de l'Union. Même les pays les plus critiques ne souhaitent pas sa disparition, car elle représente un cadre de stabilité avec l'Alliance atlantique. En termes économiques, ces pays en bénéficient beaucoup et il est donc important pour eux de maintenir la cohésion.

Les Européens ont eu un excellent négociateur en chef en la personne de Michel Barnier, ancien ministre français et ancien commissaire européen. Les Britanniques ont essayé de diviser les Européens mais ils s'y sont cassé les dents. Cela ne veut pas dire que l'UE ne va jamais disparaître et qu'un éclatement est impossible; elle reste une construction humaine avec des éléments de fragilité. Mais l'UE a une résilience plus grande que ce que les experts et les observateurs en général analysaient il y a cinq ans.

Puisque c'était l'un des États membres les plus eurosceptiques qui quittait le navire, on aurait pu imaginer que le départ britannique allait donner un nouveau dynamisme à la construction européenne. Mais cela ne s'est vérifié que très partiellement: même sans le Royaume-Uni, des divisions, des conflits et des oppositions, schématiquement nord-sud et est-ouest, persistent. Dans la grave crise de 2020 liée aux effets de l'épidémie de Covid-19, le côté positif a été que les Européens ont adopté des mesures de soutien à l'économie et un plan de relance somme toute très ambitieux. Avec les Britanniques à bord, cela aurait été infiniment plus difficile, voire impossible. Dans le domaine budgétaire, financier et militaire, il y aura peut-être plus de facilité à agir du fait de leur départ.

Mais les choses ne sont quand même pas simples. Le grand plan de relance européen de 750 milliards d'euros avalisé par le Conseil européen au mois de juillet 2020 a été annoncé après 4

jours homériques et pénibles de discussions. Les Européens ont ensuite buté sur la question de savoir s'il fallait lier à ce plan des règles sur le respect de l'État de droit, c'est-à-dire qu'un État qui ne respecte pas les règles de l'État de droit pourrait se voir privé de fonds européens. Ce sont surtout les Polonais et les Hongrois qui ont causé des difficultés, car les gouvernements en place sont à la tête de systèmes politiques qui se différencient de plus en plus des standards européens généralement acceptés. Le dirigeant hongrois a lui-même qualifié le système politique de son pays de démocratie illibérale. Cela crée une différence entre ces pays et le reste de l'Union. La plupart des États voulaient soumettre le plan de relance à des règles qui impliquaient de respecter l'État de droit, mais des pays comme la Pologne et la Hongrie ont eu peur que la manne financière ne se tarisse et que la pérennité de leur système politique ne soit plus garantie. Un compromis a finalement été trouvé dans la douleur, permettant au plan de relance européen de pouvoir entrer normalement en action en 2021.

Le départ britannique ne va pas faire disparaître l'Union, ni créer d'effet d'implosion ou d'explosion, mais en même temps, il reste des clivages très importants entre les pays, et tout n'est pas devenu simple avec ce départ.

## 2. Perspectives et non-perspectives en matière d'élargissement

### Critères d'adhésion

Évoquons maintenant les perspectives – respectivement les non-perspectives – en matière d'élargissement, autrement dit la dimension prospective de la question de l'élargissement.

Il faut d'abord mentionner les critères d'élargissement. Tout État européen qui respecte un certain nombre de principes (liberté, démocratie, respect des droits de l'homme, respect des libertés



fondamentales, respect de l'État de droit) peut demander à devenir membre de l'Union européenne. Lors du sommet de Copenhague en juin 1993, le Conseil européen a défini plus spécifiquement trois critères d'accès qu'on appelle les critères de Copenhague. Ils sont la clé de l'accès à l'Union et ont été appliqués dans le cadre des grands élargissements vers l'Europe centrale et orientale:

1/ Des institutions stables qui garantissent la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, ainsi que le respect des minorités et leur protection.

2/ Le fait pour un pays candidat de pouvoir disposer d'une économie de marché viable, ainsi que la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union.

3/ La capacité d'assumer les obligations découlant de la qualité d'État membre, notamment le respect des objectifs politiques, économiques et monétaires.

Les critères politiques nous rappellent que l'UE est plus qu'un simple projet économique, qu'elle est une communauté de droit et de valeurs, et qu'elle a des ambitions d'ordre politique. Les critères économiques rappellent que l'UE est une économie sociale de marché, qui a progressé loin dans son intégration économique, et qu'un État qui entre dans l'Union entre également dans le marché intérieur. Il s'agit donc d'être sûr que son économie pourra assumer ce choc concurrentiel.

Depuis le Conseil européen de Madrid de 1995, les critères ont été complétés et précisés: les pays candidats doivent être en mesure d'appliquer les règles et procédures communautaires, et doivent préparer leur intégration en adaptant leur structure administrative. Cela fait partie de la capacité à assumer les obligations d'État membre.

L'Union européenne a aussi indiqué de son côté qu'elle devait être en mesure d'intégrer les nouveaux États membres. Elle doit veiller

à ce que ses institutions et procédures de décision demeurent efficaces et fiables au fur et à mesure qu'elle s'élargit. Elle doit être en mesure de poursuivre l'élaboration et la mise en œuvre de politiques communes dans tous les domaines choisis, et doit pouvoir continuer à financer ces politiques de manière durable.

Les critères de Madrid complètent ceux de Copenhague. Les États candidats doivent être capables d'assumer leur entrée, et l'UE doit avoir le souci constant d'être en mesure d'absorber les nouveaux États membres. Les décisions sont techniques et juridiques, mais il y a toujours une dimension éminemment politique dans les décisions d'élargissement.

Dans les années 1990 et 2000, l'UE a été tiraillée entre ces deux souhaits: d'un côté s'approfondir ou en tous cas ne pas bloquer ce qui avait été accompli, et d'un autre côté pouvoir s'élargir géographiquement. La crainte était souvent qu'un élargissement trop rapide ou trop bâclé se ferait au détriment de l'approfondissement, en créant des risques de déconstruction partielle. Les années 1990 ont été marquées par le débat entre ceux qui estimaient que l'élargissement était trop lent, et ceux qui l'estimaient trop rapide.

Se pose également la question de l'eupéanité: pour adhérer à l'UE, il faut être un État européen. Ainsi, pris au hasard, l'Argentine ou le Nigéria, le Pakistan ou l'Australie ne pourraient pas aspirer à rejoindre l'UE, puisqu'il faut être européen. Mais que signifie être européen? Dans ce débat déjà très ancien et complexe, les critères géographiques ne suffisent pas.

La définition de l'Europe peut être géographique: de l'Atlantique à l'Oural à la Méditerranée; mais l'Europe comporte également des aspects plus complexes touchant à la fois à l'Histoire, à la culture, aux valeurs et aux institutions. L'eupéanité est elle-même une conception éminemment complexe. À ce jour, l'UE se contente de dire qu'il faut être un État européen, et dans la pratique, il faudrait appartenir au Conseil de l'Europe. Mais ce Conseil compte 47 pays membres, qui ne sont pas tous européens, d'où une vision très large de l'Europe qui déborde des frontières géographiques.

La question est vertigineuse: il n'y a pas de frontières claires, et donc pas d'eupéanité où il suffirait d'appliquer quelques principes simples. C'est une question importante et sur laquelle on peut longtemps débattre. Pour prendre un exemple, Israël avait manifesté son intérêt à se rapprocher de l'UE. Cela n'a jamais abouti, mais est-ce qu'Israël serait éligible au nom de ce critère d'eupéanité?

### Élargissements et situation actuelle

Actuellement cinq États sont officiellement candidats à l'UE, et deux États ont le statut de candidat potentiel.

L'Albanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie et la Turquie sont les pays candidats. Les cinq ont déjà commencé à transposer la législation européenne dans leur droit national. Les négociations d'adhésion ont débuté avec trois d'entre eux: le Monténégro, la Serbie et la Turquie.

La relation Turquie-UE est un sujet très complexe. Les négociations d'adhésion ont démarré en 2005, mais les relations sont plus anciennes. La Turquie et les Communautés européennes avaient déjà signé un accord d'association en 1963. L'objectif était l'établissement progressif d'une union douanière, qui a été mise en place en 1995. La demande d'adhésion turque date de 1987 et il a fallu attendre 10 ans, jusqu'en 1997, pour que la Turquie soit déclarée éligible à devenir membre, puis encore 8 ans pour que les négociations d'adhésion débutent véritablement en 2005. L'Union européenne a cependant décidé que huit chapitres de la négociation ne seraient pas ouverts tant que la Turquie n'acceptera pas d'appliquer le protocole additionnel de l'accord d'association d'Ankara à Chypre.

Chypre avait été une colonie britannique et était devenue indépendante. En 1974, la Turquie envahit le Nord-Est de l'île et prit le contrôle de ce territoire en y proclamant la république turque de Chypre du Nord qu'elle est seule, à ce jour, à reconnaître parmi

la communauté internationale. Il y a eu des tentatives au niveau international pour pacifier les relations, car une frontière physique s'était mise en place sur l'île. L'ONU a tenté des actions en faveur d'une réunification, mais sans succès.

L'UE a permis l'entrée de Chypre dans l'UE en 2004. La partie de Chypre qui est entrée dans l'Union est une zone de langue et de culture grecques, et la Grèce avait tenu coûte que coûte à ce que Chypre entrât dans l'Union. En faisant entrer Chypre – juridiquement toute l'île puisque l'UE ne reconnaît pas la partition turque – l'UE a importé le problème chypriote qui a influé sur ses relations avec la Turquie. Le signal adressé par l'UE est que Chypre devrait être réunifiée. Cela implique que la Turquie se retire du nord-est de l'île, ce qu'elle ne veut pas. On a donc un objet de litige. Les Européens ont donné leur accord pour débiter les négociations d'adhésion, mais celles-ci sont condamnées à ne pas avancer efficacement tant que le problème de Chypre n'est pas réglé. C'est un instrument de pression de l'UE envers la Turquie.

Evidemment, les choses ont aussi évolué en Turquie, où la perspective d'une adhésion à l'UE s'éloigne du fait des développements politiques intérieurs, d'autant plus depuis l'été 2016 et les suites de la tentative de coup d'État par l'armée qui a échoué. La Turquie du président Erdogan est devenue plus dure et autoritaire et a pris des mesures qui touchent la société civile, l'université, la justice et les partis d'opposition.

Par ailleurs, le pays développe une politique régionale de plus en plus affirmée au Proche et au Moyen-Orient en étant par exemple très impliqué en Syrie. La Turquie a aussi un rôle important dans les questions migratoires, puisqu'elle est le pays où se sont établis le plus de migrants venus de Syrie. Lors de la crise migratoire de 2015, un accord a été signé entre l'UE et la Turquie pour que cette dernière accueille plus de migrants, en échange d'aides financières de la part de l'UE. La Turquie a fait énormément durant cette crise. En même temps, c'est un instrument de puissance que le président turc utilise: il menace régulièrement « d'ouvrir les vannes » de la migration, ce qui pourrait créer d'immenses problèmes à l'UE.

Cette question migratoire est donc malheureusement un domaine où la vie de personnes est instrumentalisée et devient un jeu de puissance. Dans la perspective actuelle, une adhésion turque semble être devenue clairement inenvisageable.

Dans ce cas, pourquoi les négociations d'adhésion ne sont-elles pas simplement rompues? Sans doute parce qu'aucune des parties n'a envie de prendre l'initiative de cette rupture. L'ambiguïté actuelle peut servir les desseins des deux parties.

Des négociations sont en cours pour deux autres pays: le Monténégro depuis 2012 et la Serbie depuis 2014. La Macédoine du Nord et l'Albanie sont également candidats. La Macédoine du Nord l'est devenue en 2005 et l'Albanie en 2014, mais les négociations d'adhésion n'ont pas encore commencé. Aux dossiers de candidature s'ajoutent des difficultés internes à l'Union: la France, en désaccord sur le dossier de l'élargissement, a bloqué l'ouverture de ces négociations d'adhésion en 2019. Les choses ont repris en 2020; le Conseil européen a autorisé l'ouverture des négociations d'adhésion en mars et un projet de mandat a été soumis aux États membres en juillet de la même année.

Restent deux pays candidats potentiels, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo. Ces pays ne sont pas encore pays candidats, mais l'UE s'est engagée à ce qu'ils puissent adhérer à l'UE lorsqu'ils seront prêts. Il y a donc encore des critères à remplir, au sens des critères de Copenhague et de Madrid.

### Les limites géographiques de l'élargissement

Jusqu'où iront les élargissements de l'Union européenne? C'est une question intéressante et importante, liée au débat sur les limites de l'Europe. La question n'est pas simple, car la construction européenne à l'époque de la guerre froide n'avait pas eu à se confronter en pratique à ces problèmes. L'UE était alors un groupe de pays, limité à une partie devenue de plus en plus importante de

l'Europe occidentale mais qui n'avait jamais débordé. Avec la fin de la guerre froide et la réunification historique du continent, la question s'est ouverte et est devenue très vite complexe.

En pratique, il faut distinguer trois catégories de pays: les États occidentaux qui ne souhaitent pas adhérer mais qui, s'ils le souhaitent, pourraient probablement entamer des négociations d'adhésion, comme l'Islande, la Norvège ou la Suisse. La Norvège et l'Islande appartiennent à l'Espace économique européen ou EEE depuis sa création en 1994. Elles sont satisfaites de cette appartenance et n'ont aucune velléité d'adhésion. La Norvège a refusé à deux reprises par référendum de rejoindre les Communautés puis l'Union, en 1972 et en 1994. Quant à l'Islande, elle avait déposé une demande d'adhésion en 2009, dans la foulée de la crise économique et financière de 2008 par laquelle son économie avait été mise sous une pression dramatique. Finalement, elle l'a retirée en 2015. La Suisse souhaite en principe poursuivre dans la voie des accords bilatéraux, mais le chemin est parsemé de défis et d'embûches.

La deuxième catégorie de pays concerne les Balkans, qui connaissent des problèmes dans leur transition politique et économique, et les délais sont donc ouverts et incertains. En principe, il n'y aurait pas d'incertitude sur la finalité de l'adhésion: l'UE serait prête à négocier une adhésion pour autant que ses critères soient remplis.

L'élargissement n'est plus aussi populaire qu'il l'était au sein de l'UE. L'Union est largement en crise depuis une quinzaine d'années, et elle s'accommode très facilement de la perspective de repousser dans les faits ces adhésions. Pour les États des Balkans, une potentielle adhésion ne devrait être qu'une question de temps et de volonté. En pratique, il y a toujours le risque d'un déraillement qu'on ne peut pas prévoir. D'autant qu'on voit beaucoup de puissances extérieures à l'Europe qui essaient de s'affirmer et de contribuer à diviser les Européens; c'est sans doute de bonne guerre dans l'ordre international. La Chine et la Russie pourraient être tentées de profiter des divisions européennes et de l'existence d'un vide géostratégique dans la région des Balkans. Ces deux puissances avancent leurs pions de façon très stratégique et minutieuse et il est clair que les Balkans sont devenus

un enjeu. En ce qui concerne son élargissement, l'UE raisonne moins en termes géostratégiques qu'en termes économiques, politiques ou institutionnels. Elle est devenue plus sensible à ces questions au cours des dernières années, mais le déficit demeure sans doute.

La troisième catégorie de pays concerne les cas vraiment problématiques, comme celui de l'Ukraine. Le pays est devenu une république pleinement indépendante en 1991, après l'implosion de l'URSS. Vu sa situation géographique, historique et culturelle, le pays a vocation à balancer parfois vers l'ouest, parfois vers l'est. L'Ukraine est le cœur historique de la Russie, qui a énormément de mal à accepter qu'elle bascule géostratégiquement dans la sphère d'influence occidentale. L'Ukraine elle-même est divisée: il apparaît que la partie à l'ouest soit plus en faveur d'un rapprochement avec l'ouest, alors que la partie orientale le soit plus avec la Russie.

Cette division se traduit dans la politique interne de l'Ukraine: jusqu'en 2014, le pouvoir ukrainien essayait de balancer et de garder des relations étroites avec la Russie. Il y a eu ensuite la révolution de Maïdan, dont la conséquence a été que les autorités politiques auraient voulu rejoindre l'Occident et faire partie de l'OTAN, ce qui serait inacceptable pour la Russie. Après 2014, la situation a dégénéré: les Russes se sont impliqués dans un conflit de type militaire à l'est de l'Ukraine, où les tensions sont très fortes, et y alimentent le séparatisme. Ils ont décidé, en violation du droit international, de l'annexion de la Crimée.

La situation économique de l'Ukraine est également difficile. À la fin de la guerre froide, la Pologne et l'Ukraine avaient le même niveau de développement économique. La Pologne, grâce à une thérapie de choc économique et à son adhésion à l'UE, a pu tripler son niveau de vie en une génération. L'Ukraine a péniblement fait du surplace. On voit que pour l'UE, s'il n'y avait que l'économie, ce serait déjà un défi colossal de pouvoir absorber l'Ukraine. Politiquement, ce serait d'une complexité incroyable vu l'implication de la Russie. C'est pour cela que, malgré le souhait de la majorité de la population ukrainienne et des autorités, une adhésion à l'UE et à l'OTAN n'est pas à l'ordre du jour.

Un mot encore sur le Bélarus, une république issue de l'ancienne URSS. On le qualifie volontiers de dernière dictature d'Europe. Le président Loukachenko est au pouvoir depuis 1994, la démocratie ne fonctionne pas et les élections ne sont pas libres. En août 2020, des élections présidentielles ont été organisées au Bélarus, et elles ont été prétendument remportées par le président sortant, ce que l'UE ne reconnaît pas. Un ensemble de sanctions a donc été pris. Au cours de l'Histoire, cette partie d'Europe orientale a porté aussi le nom de Biélorussie ou Russie blanche, donc un pays très proche de la Russie. Les liens sont encore forts, et il ne serait pas acceptable pour la Russie que le Bélarus bascule. La population le souhaite peut-être, mais les autorités se sont repliées pour maintenir cette dictature par la répression. Il est clair que la Russie utilise ses relations avec le régime pour promouvoir ses intérêts et contribue ainsi à porter à bouts de bras le président Loukachenko. Le Bélarus n'est donc pas du tout au niveau de l'Ukraine en termes politiques et d'institutions.

La dynamique géographique est un fil rouge de la construction européenne. Il y a eu régulièrement des élargissements, et il y a encore des perspectives d'autres élargissements dans les années à venir, mais on ne sait pas où cela pourrait s'arrêter. L'avenir est incertain. Dans le parcours d'élargissement, ressort la singularité du Brexit, qui est en fait un rétrécissement avec ses propres tenants et aboutissants.

### 3. Les approfondissements de l'intégration européenne

#### Du marché commun au marché intérieur

Le premier élément à évoquer est le passage du marché commun au marché intérieur. Le marché commun a été le grand apport prévu par le traité de Rome de 1957, qui est entré en vigueur en 1958. Le cœur du marché commun était l'union douanière, le fait

de créer un seul territoire du point de vue des douanes et donc d'abolir les droits de douane et les restrictions quantitatives aux échanges entre États. Il s'agissait en outre de définir ensemble une politique commerciale commune pour parler d'une seule voix face aux partenaires extérieurs de la Communauté, de discuter comme un bloc commercial dans les négociations commerciales internationales. L'union douanière, avec son volet extérieur qui était la politique commerciale commune, a été mise en place sans grande difficulté durant les années 1960. C'était là véritablement le cœur du marché commun. Il a concerné plus largement la libre circulation des biens, industriels et agricoles. Le domaine agricole était l'objet d'un volet particulier avec un protectionnisme vis-à-vis de l'extérieur et une stimulation de la production à l'intérieur par la politique agricole commune (PAC).

Outre la libre circulation des biens, la mise en place du marché commun dans les années 1960 a mis aussi l'accent sur la libre circulation des travailleurs. Les autres volets ont été beaucoup plus difficiles à promouvoir.

Cet avancement dans la mise en place du marché commun s'est fait sans trop de difficultés dans les années 1960, car c'était une période de forte croissance économique, qui facilitait de fait l'intégration économique. Et comme l'intégration économique devait aussi permettre de faciliter la croissance économique, apparaissait l'existence d'un cercle vertueux. Mais au départ, de bonnes conditions économiques rendirent plus simple l'amorce d'une intégration économique.

Les économies des six États membres étaient structurellement relativement proches. Les économistes peuvent montrer que cet état de fait facilite un type de commerce, le commerce intra industriel (par opposition à inter industriel). Il est donc plus facile d'intégrer des économies structurellement proches. Ainsi jusqu'aux années 1970, les Européens ont vécu un âge d'or économique - la période des trente glorieuses, et le marché commun a pu être construit pas à pas.

Les choses ont été plus difficiles entre 1973 et 1984, car la situation économique s'était dégradée. Le système monétaire international finit d'imploser et marqua l'arrivée des taux de change flottants. Beaucoup de pays ont perdu le contrôle de la stabilité monétaire avec des périodes d'inflation. Au bout de la période prospère des trente glorieuses, on arrivait aussi au bout d'un idéal économique qui ne fonctionnait plus - l'idée qu'on pouvait avoir un peu d'inflation en échange de plus de croissance, et qu'on pouvait garder cette inflation sous contrôle.

Les années 1970 ont amené le chaos dans les taux de change internationaux, et des séries de chocs sur l'offre ont eu des effets durables en terme de réduction de la croissance et d'augmentation du chômage. La pensée économique a commencé à comprendre cela seulement dans la deuxième partie des années 1970. C'était une période beaucoup plus dure pour l'économie, mais aussi pour les décideurs politiques. La croissance économique n'était plus ce qu'elle était, il y a eu des années de récession et le chômage bondissait, provoquant des périodes d'inflation. Finalement, les économies étaient face à ce mélange terrible de stagnation économique et d'inflation que l'on appelle stagflation, qui risquait de devenir hors de contrôle. De telles conditions étaient très défavorables pour poursuivre une intégration économique harmonieuse.

D'autres facteurs de crise dans l'Europe des Neuf entraînèrent à partir de 1973 des difficultés politiques et institutionnelles, inaugurant une période sombre de l'intégration. Même si les périodes de crise peuvent induire des développements positifs, l'état d'esprit était négatif. À partir de 1974, des articles ont régulièrement paru, qui s'interrogeaient sur le risque d'explosion du marché commun. Il existait un certain délitement, une certaine mise en danger, mais pas d'explosion. Souvent, dans l'histoire de la construction européenne, des prophètes de mauvais augure ont prédit la fin du processus; mais cela ne s'est pas concrétisé. Les choses n'avancent pas toujours de manière préprogrammée et linéaire, il y a parfois des retours en arrière. Mais la résilience du processus d'intégration est plus forte qu'on pourrait le penser en lisant certains éditorialistes et en adoptant une vision de trop court terme.



La Communauté économique européenne était donc en mauvaise posture en 1984. La solution au débat de la contribution budgétaire britannique qui a été trouvée alors a été le premier signe d'une sortie de crise. Par la suite, ce chemin de sortie de crise s'est confirmé avec l'idée de mettre en place un programme d'achèvement du marché intérieur. L'idée était d'aller plus loin dans l'intégration économique et de dépasser l'ancien concept du marché commun pour établir un véritable marché intérieur mis en œuvre par un ensemble de mesures d'ici la fin de l'année 1992.

Le marché intérieur était un nouveau concept qui trouva sa place dans l'Acte unique européen de 1986, première réforme majeure des traités européens des années 1950, entré en vigueur en 1987. La définition du marché intérieur fut alors donnée. Il « *comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée* ».

Un large consensus se dégagait pour la mise en place du marché intérieur par un ensemble d'environ 300 mesures. Le Livre blanc de 1985, consacré à l'achèvement du marché intérieur, le programme pour réaliser ce marché intérieur en 8 ans, ainsi que l'Acte unique créèrent les conditions cadre pour mettre en œuvre cet ambitieux projet. Ce fut un grand succès, et l'état d'esprit européen changea au printemps 1988, inaugurant une nouvelle période d'euphorie (contraction d'Europe et d'euphorie).

Le marché intérieur, réalisation centrale et essentielle du processus européen d'aujourd'hui, a continué de se développer après 1992. C'est véritablement un grand approfondissement.

### Les politiques communes

Le développement des politiques communes a été un autre domaine important des approfondissements de la construction européenne dans les Communautés devenues l'Union européenne. Historiquement, le traité de Rome avait lancé trois grandes politiques :

- La politique commerciale commune, volet extérieur de l'union douanière.
- La politique de concurrence, afin d'assurer l'interdiction des cartels et empêcher les abus de position dominante, avec l'idée que la concurrence n'est pas un état des choses qui naît spontanément et qui demeure, mais qu'elle fait partie des conditions cadre de l'économie et que l'État a un rôle à jouer pour établir et maintenir ces conditions. Les Communautés ont reçu des prérogatives importantes afin d'assurer cette concurrence.
- La politique agricole commune.

Dans la foulée des évolutions du marché commun puis du marché intérieur, d'autres politiques ont vu le jour au fil des années. Le développement des politiques communes a été accéléré par la dynamique du marché intérieur dans les années 1980. La liste sommaire de ces politiques est la suivante :

- La politique sociale, qui est restée assez peu développée.
- La politique environnementale.
- La santé publique.
- La protection des consommateurs.
- La politique des transports.
- La politique de l'énergie.
- La politique de la recherche.
- La politique de l'éducation.
- La politique de la culture.

Dans ces politiques (hormis les deux premières historiques), l'UE n'a pas de compétence exclusive. Elle possède soit une compétence partagée, soit une compétence d'appui. Pour développer ces politiques communes et leur trouver progressivement une place dans les traités, il a fallu arriver à un consensus des États membres, d'entente entre eux et jamais contre eux.

### L'unification monétaire

L'unification monétaire, introduite par le traité de Maastricht de 1992, a constitué une grande étape de l'intégration. Le traité prévoyait les conditions et le chemin qui devaient mener à l'union monétaire. Sur ce chemin pas facile, il y avait déjà eu des tentatives d'unification restées infructueuses. Dans les années 1990, les choses se mirent en place et l'unification monétaire a été réalisée en 1999 avec la naissance de l'euro. Cette unification a toujours été et demeure à géométrie variable. Certains pays ne veulent pas de l'euro et invoquent le non-respect des critères d'entrée. Les potentiels nouveaux adhérents à l'Union européenne doivent en principe reprendre l'euro quand leur économie sera prête à le faire, mais là encore, sans obligation pratique. L'UE ne contraint pas les pays à entrer dans la zone euro, car le parcours de préparation est exigeant et pas toujours facile. L'euro est né à 11 États. Après des élargissements, 19 États sur les 27 que compte l'Union font aujourd'hui partie de la zone euro. Des 27, seul le Danemark possède légalement une clause d'exemption.

L'unification monétaire est extrêmement importante car elle cimentait véritablement l'intégration économique entre les États de l'Union. Elle représente une étape de plus dans le processus d'intégration. Le fait de passer à la dimension monétaire, domaine très régalien au cœur des souverainetés nationales, est vraiment capital.

L'union monétaire aurait dû comporter également dès le début un volet d'union économique. Mais ce volet-là était très peu présent dans le traité de Maastricht car il n'a pas recueilli à l'époque de

consensus politique. C'est pour cela que la gouvernance économique commune a été extrêmement faible et peu opérante en pratique dans les années 2000. La très grave crise post-2008 a créé un enjeu existentiel, car l'euro était une monnaie solide remplissant ses objectifs de stabilité des prix, mais des pressions se sont exercées sur certains États vus par les spéculateurs comme des maillons faibles de la zone euro, en particulier la Grèce. Il n'était pas impensable que la zone euro éclatât à des moments de graves tensions entre 2010 et 2015. Finalement, les États ont voulu l'éviter, se sont coalisés et ont pris ensemble des mesures. Ces actions ont permis de développer le volet de l'union économique.

L'union économique comporte plusieurs composantes: tout d'abord le fait d'établir, ou de rétablir, des règles relatives à la bonne gestion des finances publiques, car si un État laisse ses finances publiques aller à vau-l'eau, il peut en découler des tensions qui vont se répercuter sur la monnaie. Deuxièmement, le fait de mieux coordonner les politiques économiques des États membres et de créer un mécanisme de surveillance des grands déséquilibres macroéconomiques. S'il y a surchauffe dans un pays, que le secteur de la construction par exemple s'emballe et que trop de logements sont mis sur le marché, il peut en résulter de graves déséquilibres macroéconomiques. Dans ce cadre, l'UE a pour rôle de surveiller et d'alerter les pays. Une troisième composante est d'établir ce qu'on appelle une union bancaire et des marchés de capitaux, c'est-à-dire notamment surveiller et réglementer les banques et éventuellement forcer au démantèlement de certaines en cas de crise pour éviter des cascades de faillites bancaires, ce qui serait très mauvais. Les épargnants peuvent perdre de l'argent et les États être appelés à la rescousse, créant un chaos dans les finances publiques. La quatrième composante, c'est l'établissement en 2012 d'un Mécanisme européen de stabilité (MES) qui succède à un ancien mécanisme provisoire en place depuis 2010. Il donne un instrument pour prêter aux États en difficulté, à condition que ces États prennent un certain nombre de mesures. Le MES est né de la crise post-2008, dans une période de très grave difficulté. Il comporte un élément d'Europe « Père Fouettard », mais aussi une composante indéniable de solidarité



dans ce mécanisme qui vient en aide aux pays en difficulté. Cet élément de solidarité a été accru par l'UE en avril et en juillet 2020 par le développement de deux plans (sauvetage, puis relance) qui accentuent les interdépendances dans les politiques économiques et dans les finances entre les États de l'UE.

L'unification monétaire, en place depuis 1999 selon un modèle fédéral, a conduit à des développements de l'union économique qui n'avait pas pu être politiquement établie en parallèle. L'union économique s'est surtout développée à la suite de la grave crise économique et financière des années 2010. La crise du coronavirus de 2020 a aussi renforcé les mécanismes de solidarité entre les États européens.

### L'espace de liberté, de sécurité et de justice

Le quatrième domaine d'approfondissement de l'UE est celui de la justice et des affaires intérieures. Ces objets constituaient le troisième pilier du traité de Maastricht. Dans la foulée de l'établissement du marché intérieur fin 1992 avec l'idée d'abolir les frontières intérieures, des mesures résiduelles ont été prises pour éliminer les frontières intérieures entre les États membres, et pour renforcer les frontières extérieures de l'UE. On peut dire que l'unification monétaire était un effet induit – un *spillover* du marché intérieur, et que son développement par le démantèlement des frontières intérieures et les progrès dans le domaine de la coopération policière et judiciaire constituent un autre *spillover* du marché intérieur.

Dans les années 1990, les développements sur le front de la monnaie unique et de la justice et affaires intérieures ont été des effets découlant du marché intérieur. Il y a eu une logique d'emboîtement des étapes de l'intégration. Au moment de Maastricht, les États voyaient une utilité à collaborer entre eux sur ces questions, mais n'étaient pas encore prêts à appliquer la supranationalité à ce domaine. C'est pour cela que, dans les années 1990, justice et affaires intérieures ont été le troisième pilier du traité de

Maastricht, c'est-à-dire un pilier intergouvernemental. Les États collaboraient, utilisaient les institutions communes, mais ne leur déléguaient pas la souveraineté. Chaque État membre gardait un droit de veto sur ces questions. La nécessité a appelé les Européens à aller plus loin. Ils ont largement transféré ce troisième pilier de Maastricht dans le premier pilier. Dans une importante mesure, 1999 a été le lancement d'un cadre pour communautariser les questions de justice et d'affaires intérieures, et a amené tout un ensemble de développements qui font qu'aujourd'hui on parle de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Les accords de Schengen et de Dublin en sont les aspects les plus emblématiques.

Les accords de Schengen sont nés hors des Communautés européennes par un traité signé en 1985, puis une convention en 1990 qui est entrée en vigueur en 1995. Vu leur succès, ils sont entrés dans l'acquis communautaire. Ces accords de Schengen prévoient l'abolition des contrôles aux frontières intérieures. Le corollaire devait être le renforcement des frontières extérieures. On peut argumenter que l'Europe a eu plus de succès pour abolir ses frontières intérieures que pour renforcer les frontières extérieures. La question de la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen/Dublin est devenue un enjeu très important et critique. On constate objectivement qu'il y a eu ces dernières années un renforcement des frontières extérieures et une sorte de dénominateur commun entre les États membres pour demander que l'Europe se protège plus et accroisse ses barrières vis-à-vis du reste du monde.

La convention de Dublin concerne l'asile et vise à créer un espace commun en matière d'asile. Le leitmotiv est de gérer ensemble ces questions. Le pays où un requérant d'asile pose le pied en premier doit l'inscrire et gérer son dossier. Ainsi, si un requérant devait passer dans un autre pays de l'espace Dublin, ce nouveau pays verrait que le réfugié est arrivé par exemple en Italie, et peut donc l'y renvoyer. L'idée est de rationaliser le processus, d'avoir un seul État en charge des demandes. Le problème est que ce système est structurellement en défaveur des pays du sud, qui se plaignent d'avoir le gros du choc des vagues migratoires. La solidarité entre

États membres vis-à-vis de ces pays de premier accueil est jugée insuffisante. Des discussions politiques sont en cours pour réformer ce système de Dublin.

Aujourd'hui, il y a 26 membres dans l'espace Schengen/Dublin. 22 des 27 États membres de l'UE et les 4 pays de l'AELE. Cela veut dire que des 27 États membres de l'UE, il y en a 5 qui n'ont pas souhaité ou pas pu rejoindre Schengen à ce stade: l'Irlande, Chypre, la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie. Aux 22 membres s'ajoutent la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein. Cela montre que l'AELE est très proche de l'UE. Trois des quatre États membres de l'AELE sont également membres de l'EEE et donc pleinement intégrés au marché intérieur de l'Union européenne et à certaines des politiques communes. La Suisse, qui n'a pas voulu faire partie de l'EEE, possède une voie bilatérale taillée sur mesure. Au cœur de cette relation bilatérale se trouve la libre circulation des personnes, qui peuvent s'établir en Suisse comme acteurs économiques si elles peuvent subvenir à leurs besoins. La Suisse avait aussi émis le souhait de rejoindre Schengen car elle se trouve au cœur de l'Europe, et cela peut être une contribution importante à des questions sécuritaires, migratoires et d'asile. Cela est devenu réalité en 2005.

Un phénomène de géométrie variable est à l'œuvre. Nous avons évoqué la zone euro à laquelle seuls 19 des 27 États membres de l'UE appartiennent. Pour être dans la zone euro, il est bien entendu obligatoire d'appartenir à l'UE. On peut lier les monnaies nationales à l'euro (en anglais: *to peg*) et maintenir un régime de change fixe, mais l'UE et les instances de la zone euro ne sont pas liées par ce procédé. Dans le cas de l'espace Schengen/Dublin, la géométrie variable est un peu différente. Tous les États membres n'en font pas partie, mais certains États hors de l'UE et ayant une grande proximité avec celle-ci en font partie.

### La politique étrangère et de sécurité commune

La cinquième dimension des approfondissements concerne la politique étrangère et de sécurité commune, la PESC. Avant 1970, les

États membres des Communautés européennes ne disposaient pas de structure pour parler entre eux d'enjeux de politique étrangère. En 1970, les Six établirent la coopération politique européenne ou CPE, un mécanisme pour discuter ensemble de questions de politique étrangère, mais sans institutions et hors des traités communautaires. C'était quelque chose de complètement *ad hoc*, sans base juridique, et donc totalement intergouvernemental: les États discutaient entre eux mais n'étaient engagés à rien. Cette coopération a été institutionnalisée en 1987 avec l'Acte unique européen, mais les pays n'étaient toujours pas entravés dans leur souveraineté.

Le traité de Maastricht a établi ce qu'on a appelé son deuxième pilier: la PESC. Elle devenait l'une des politiques communes de l'UE, mais différente des autres car toujours purement intergouvernementale. Les États reconnaissaient qu'il pouvait être utile de discuter entre eux d'enjeux de politique étrangère et dans certains cas d'essayer de développer une politique commune, mais sur une base purement volontaire, sans être contraints à rien.

Aujourd'hui, la PESC n'est plus le deuxième pilier de Maastricht puisque la structure des piliers n'existe plus depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009. C'est l'une des politiques communes de l'UE, mais peu a changé: c'est toujours une politique intergouvernementale où la souveraineté des États reste nationale. Il y a en plus l'OTAN qui joue un rôle important pour la sécurité de 21 des 27 États membres de l'UE. La caractéristique essentielle de la PESC n'a donc pas changé. Elle reste une action collaborative, sans supranationalité.

Il serait cependant faux de penser que rien n'a évolué depuis le traité de Maastricht. Il y a eu des développements intéressants, mais qui n'amènent pas à la supranationalité. Parmi ces développements, il y a eu la création d'un poste de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, qui est le 'Monsieur ou Madame politique étrangère de l'UE'. C'est le traité d'Amsterdam qui a créé ce poste en 1999, mais le traité de Lisbonne le restructure et le renforce. Le haut représentant est un peu un ministre européen des affaires étrangères, sans en avoir formellement le

titre ni évidemment l'autorité. Un service diplomatique a aussi été créé, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), qui a vu le jour en 2010. Tout un ensemble de comités de coordination de type intergouvernemental ont aussi été mis en place au niveau du Conseil. L'UE a en outre développé un système de réaction rapide, les groupements tactiques (ou *battlegroups*) qui n'ont pas encore pu être déployés.

Depuis 2003, l'UE a lancé près de 40 missions dans son voisinage proche ou plus ou moins lointain, touchant tous les continents à l'exception de l'Océanie et des Amériques. Cela veut dire que l'UE, à travers ces missions de faible ampleur, à composantes beaucoup plus civiles que militaires, devient un acteur de la sécurité globale, mais plutôt dans l'optique de pacifier une situation. L'UE n'a pas les bases légales ou opérationnelles pour lancer des opérations de grande ampleur, ni par exemple pour déclarer et mener une guerre.

Ce domaine de la PESC montre ses progrès, qui existent et ses limites, qui restent fortes. Les États membres veulent garder le contrôle de leur politique étrangère, de sécurité et de défense.

Les activités couvertes par l'UE aujourd'hui sont donc très vastes. Évidemment, la supranationalité ne prévaut pas partout. La gestion des politiques publiques européennes est parfois supranationale, parfois intergouvernementale.

### Le budget communautaire

Puisque le nerf de la guerre est l'argent, se pose aussi la question du budget de l'UE. Les budgets communautaires ont augmenté au fil du temps. Actuellement, le budget annuel de l'Union représente environ 170 milliards d'euros. Est-ce peu ou beaucoup? Il représente près de deux fois et demie le budget de la Confédération suisse - mais cette dernière compte 8 millions et demi d'habitants, alors que l'UE en compte près de 450 millions. L'UE n'est pas un État fédéral. Elle possède une structure au niveau européen qui

comporte des éléments confédératifs et des éléments fédératifs. Ce budget peut donc paraître énorme par rapport au budget suisse, mais pour une fédération en développement de près de 450 millions d'habitants, c'est peu.

Les États-Unis comptent environ 330 millions d'habitants, mais sont un État fédéral fort qui dépense beaucoup. La conclusion devient ici vraiment éloquente: le budget des États-Unis est d'environ 4'400 milliards de dollars. Ce qui veut dire que le rapport entre le budget de l'UE et celui des États-Unis est de 1 à 25: quand Bruxelles dépense 1 euro, Washington en dépense 25. Le budget européen peut alors sembler très modeste.

La principale explication est que l'UE n'est pas un État fédéral. Il y a aussi une différence dans les principaux postes de dépense. L'UE ne dépense pas pour ce qui ressort des compétences régaliennes des États. Ses principaux postes de dépense sont la PAC, la politique régionale et la politique de recherche. Ce sont ces politiques communes qui ont été mises en avant dans la construction historique de l'Europe.

Depuis la fin des années 1980, la Communauté européenne, devenue l'UE en 1993, n'a pas simplement des budgets annuels mais un cycle budgétaire pluriannuel de 7 ans. La négociation de ces cycles budgétaires a donné et continue de donner lieu à de grandes et homériques négociations entre les États membres, négociations de type intergouvernemental puisqu'il faut l'unanimité des États pour donner le cadre budgétaire. C'est un élément éminemment confédératif.

Outre ce consensus des États membres pour amener les moyens budgétaires à l'UE, pour élaborer les budgets, il faut dorénavant l'accord du Parlement européen. Le Parlement est alors l'égal du Conseil, on a donc un système législatif bicaméral nécessitant l'accord des deux. En comparaison avec la Suisse, il y faut l'accord du Conseil national et du Conseil des États, mais pas l'accord de tous les cantons. Récemment, les États membres et les institutions

européennes ont négocié en vue de finaliser l'accord sur les perspectives budgétaires des années 2021 à 2027. Les négociations ont été très difficiles avant qu'apparaisse la fumée blanche.

Le retrait britannique de l'UE a créé un manque à gagner dans les ressources communes, car le Royaume-Uni était un contributeur net au budget de l'Union. Il apportait plus que ce qu'il retirait du budget, malgré l'accord de 1984 négocié par Margaret Thatcher.

Ce qui a rendu les choses plus difficiles encore, c'est que les États membres n'étaient pas tous d'accord d'augmenter le budget de l'UE qui se situe à environ 1 % du PIB de l'Union. Ce qui veut dire que sur 100 euros de richesses produites, un euro va passer dans le budget de l'UE. L'UE voudrait en plus de ses politiques actuelles financer de nouvelles politiques émergentes: en vue du Green Deal ou de la digitalisation par exemple, pour renforcer les frontières extérieures, ou pour développer une politique de sécurité plus ambitieuse. Le grand risque est que l'UE n'ait pas les moyens de ses ambitions.

Le professeur Iain Begg, de la London School of Economics, a parlé d'un « *EU budget trilemma* », c'est-à-dire une sorte de double dilemme sur le budget européen. Son argument est que l'UE poursuit trois objectifs mais qu'elle n'arrive à en satisfaire que deux:

1/ Pour les contributeurs nets, de pouvoir réduire leurs dépenses et de contribuer moins.

2/ Pour tous les bénéficiaires des politiques actuelles, de continuer à toucher ce qu'ils touchent. En particulier certaines régions en Europe centrale et orientale qui sont moins développées, ou encore les agriculteurs français ou polonais.

3/ Des nouveaux récipiendaires potentiels qui voudraient toucher des moyens pour permettre à ces politiques émergentes d'être financées correctement.

Soit on accepte d'augmenter le budget européen pour financer les politiques actuelles et émergentes, soit le budget reste inchangé et on continue de financer les politiques actuelles sans donner aux politiques émergentes, ou le contraire.

Ces négociations sur les perspectives budgétaires étaient dans une impasse au mois de février 2020, lorsqu'est survenue la crise du coronavirus - à la base une crise sanitaire, mais qui a des effets économiques et sociaux dramatiques. La crise du coronavirus a encore augmenté les lignes de fractures avec un groupe de pays qu'on appelle les pays frugaux ou parfois « radins » (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Danemark, Suède et Finlande) - pays plutôt du nord avec une économie dynamique et prospère et qui apportent plus au budget qu'ils n'en reçoivent. Ces pays sont contributeurs nets certes, mais bénéficient beaucoup de l'intégration économique et de l'accès au marché unique. D'ailleurs, tous les États membres de l'UE bénéficient économiquement de cette appartenance; le Royaume-Uni aussi, qui a choisi de partir pour d'autres raisons.

Il y a donc d'une part des pays « frugaux », et d'autre part les pays qui ont particulièrement souffert de la crise. Ce sont des pays au sud de l'Europe et des pays à l'est, des nouveaux États membres, qui bénéficient beaucoup des aides européennes. Les pays du nord veulent plutôt contrôler le budget européen, alors que les pays à l'est et au sud peuvent en tirer des avantages; il faut donc que le budget soit à la hauteur.

Lorsque la crise du coronavirus a explosé au mois de mars 2020, des réflexes d'égoïsme nationaux ont commencé par primer, et l'UE a semblé être la grande absente. Des critiques ont alors émergé. C'est un peu injuste, car ce sont les États membres qui n'ont pas voulu lui donner les moyens. Finalement, un tournant a commencé à se produire au mois d'avril 2020 lorsque le Conseil européen a pris la décision d'adopter un plan de sauvetage de 540 milliards d'euros.

Puis les Européens ont constaté qu'il fallait penser très vite à relancer une économie européenne qui allait être durablement touchée

par la crise du coronavirus et qui en plongeant risquait d'induire une période de récession profonde, avec un scénario en L de chute et de maintien à bas niveau, ou en W avec chute/reprise/chute/reprise. Ce déséquilibre économique n'est pas bon; il s'agit donc d'éviter ces scénarios. L'idée d'un plan de relance a émergé à ce moment-là. Les États membres étaient déjà coutumiers du fait, mais vu l'ampleur de la crise et les interdépendances, l'idée est venue d'aller une étape plus loin et de lancer un ambitieux plan de relance européen.

Le changement de position de l'Allemagne au mois de mai 2020 a été saisissant. Avec la France, elle a fait des propositions qui ont constitué une base pour la Commission européenne, qui a soumis un projet aux États membres par le biais du Conseil européen. Le plan de relance était de 750 milliards d'euros, avec une partie de subventions ou aides à fonds perdus que les États membres ne devraient pas rembourser individuellement, et une seconde partie de subventions remboursables. En juin 2020, un premier Conseil européen n'a pas abouti, et a été suivi d'un autre en juillet qui a été très difficile et a duré quatre jours. À ce moment-là, le Conseil européen a accouché dans la douleur de décisions, car on a dû privilégier le mode consensuel avec l'accord de tout le monde. Le Conseil européen reste tout de même le véhicule d'une approche intergouvernementale, qui rend la prise de décision beaucoup plus difficile. Finalement, la part de dons a diminué et la part de subventions remboursables a augmenté. 390 milliards d'euros sont des subventions/dons et 360 milliards des prêts remboursables individuellement par les États membres.

Pour financer ce plan, les États membres ont décidé pour la première fois que la Commission européenne pourrait emprunter sur les marchés internationaux au nom des États membres. De futurs impôts européens seront créés pour permettre le remboursement de ces emprunts. Les États ont évoqué par exemple une taxe sur les sacs plastique, sur les billets d'avion ou sur les transactions financières. Finalement, ce plan de relance implique de doubler le budget européen pour la période de sept ans à venir. Ce qui est nouveau et somme toute révolutionnaire, c'est que les Européens

acceptent de doubler leur budget, d'emprunter ensemble sur les marchés internationaux, et de faire de la Commission européenne leur interlocuteur et acteur pour l'emprunt. La création d'impôts européens pour le remboursement constitue aussi une nouveauté.

Cette rupture dans le financement de l'Union européenne représente pour le moment quelque chose d'exceptionnel. Les États membres ont pris cette mesure face à une crise incroyable, de façon ponctuelle. Les États ne sont pas liés pour renouveler de tels financements à l'avenir. Dans la perspective des théories qui mettent l'accent sur l'intergouvernementalisme, c'est une étape importante dans la collaboration européenne, mais c'est une décision avec un effet unique qui ne crée pas de précédent. Dans une vision plus supranationale de la construction européenne, un précédent a été créé, qui facilitera la reproduction de telles pratiques à l'avenir.

Dans la mouvance de ces plans de sauvetage et de relance, les Européens ont discuté en parallèle du cadre financier pluriannuel. La négociation a été suivie par les États membres au niveau du Conseil et par le Parlement européen. Le problème principal résidait dans la question des critères de l'État de droit. La question importante était de savoir si l'Union européenne devait lier les aides au bon respect par les États membres de règles concernant l'État de droit. Cette dimension est devenue plus importante dans l'Union européenne, puisque la dimension politique du projet a trouvé une place plus importante dans les traités. Ces derniers contiennent maintenant des règles qui concernent l'État de droit et la façon de le surveiller dans l'ordre juridique communautaire. La Commission européenne établit systématiquement des rapports où elle étudie cette question dans les États membres, et elle peut souligner des faiblesses, comme des réformes judiciaires qui portent atteinte à l'indépendance de la justice, des mesures qui créent du tort à la liberté de la presse, ou des règles qui en créent à la société civile et aux associations en imposant par exemple des contraintes pour limiter ou empêcher des financements extérieurs. Il y a quantité de domaines où les États peuvent prendre des mesures nationales qui vont attenter à l'État de droit.

Dans l'Union européenne d'aujourd'hui, ce sont surtout des États d'Europe centrale et orientale qui sont chatouilleux sur leur souveraineté nationale. Ils ont quitté la zone d'influence soviétique et ne veulent pas que l'Union européenne interfère et s'implique dans le respect de l'État de droit. Dans les discussions récentes, des pays, en particulier la Pologne et la Hongrie, qui disent ne pas être contre ces principes, affirment que le Conseil et le Parlement sont allés trop loin en interférant de façon exagérée dans leur politique nationale. Il y a véritablement une ligne de fracture. Personne ne pouvait se permettre un échec, ni ne voulait endosser l'échec d'un accord. Les choses ont donc pris un peu de temps jusqu'à ce qu'un compromis soit trouvé dans la dernière partie de 2020, maintenant les principes mais créant de la souplesse dans leur mise en œuvre.

Pour conclure sur ces domaines d'activité de l'Union européenne et leur financement, on peut évoquer un débat qui avait émergé au Royaume-Uni ces dernières décennies. Il considérait que l'Union européenne avait développé de plus en plus de domaines d'activité et se mêlait de trop de choses. D'après cette vision britannique, les compétences de l'Union allaient trop loin et il était nécessaire de redéfinir ces compétences, et de rapatrier certaines prérogatives dans les capitales nationales.

C'est le grand et vaste débat : pour certains, il y a une non-Europe, un manque d'Europe dans des domaines importants, comme le domaine extérieur. Pour d'autres, il ne faut pas plus d'Europe, et pour d'autres encore il faudrait renationaliser certaines politiques européennes. Dans la logique de la gouvernance multi-niveaux, il est intéressant de réfléchir à quel niveau il convient de déployer des politiques publiques. Faut-il une action européenne en matière d'éducation par exemple ? Dans cette compétence largement nationale, l'UE n'a qu'une compétence d'appui. David Cameron a voulu promouvoir une logique typiquement britannique en préparant le référendum sur le Brexit. Il aurait voulu obtenir des concessions concernant ces politiques publiques et leur rapatriement dans les capitales nationales.

On entend souvent que les parlements nationaux seraient les laissés pour compte et n'auraient pas assez de compétences dans l'Union européenne. Certains ont le sentiment que le développement des tâches de l'UE serait allé trop loin, et qu'elle se serait trop dispersée. Il est clair que pour les pays de l'Union, qui disposent avec cette dernière d'une organisation, d'institutions et de politiques publiques qui créent des interdépendances, il est naturel de vouloir agir dans ce cadre existant. Même l'administration britannique, il y a quelques années, n'avait pas été en mesure d'indiquer concrètement quelles politiques publiques européennes auraient dû être rapatriées vers les capitales nationales.

#### 4. La dynamique historique des crises et des relances

---

Très schématiquement, et même si tout découpage chronologique est un peu arbitraire, on peut tenter de distinguer, au cours de la période de 1950 à nos jours, des périodes plutôt orientées vers des relances, et des périodes orientées vers des crises, en sachant que des dynamiques positives existent pendant les périodes de crise et des freins pendant les périodes de relance.

Le découpage proposé ici comporte dix périodes successives :

- 1/ Entre 1950 et 1954, une période orientée relance.
- 2/ Entre 1954 et 1957, une période plutôt orientée crise.
- 3/ Entre 1957 et 1963, une période de relance.
- 4/ Entre 1963 et 1969, une période de crise.
- 5/ Entre 1969 et 1973, une période de relance.
- 6/ Entre 1973 et 1984, une période de crise.



7/ Entre 1985 et 1992, une période de relance.

8/ Entre 1992 et 1995, une période de crise.

9/ Entre 1995 et 2005, une période de relance.

10/ Depuis 2005, une période de crise.

Pour poursuivre notre étude, il est possible d'établir des tandems qui créent cette dynamique crise-relance et qui font apparaître six cycles dans l'histoire de l'intégration européenne :

1/ Premier cycle, les quatre premières années de la construction, depuis la proposition de la première Communauté par la déclaration Schuman jusqu'à la crise de la CED - soit une période de relance entre 1950 et 1954.

2/ Deuxième cycle, la crise de 1954 à 1957 avec la relance de 1957 à 1963.

3/ Troisième cycle, la crise de 1963 à 1969 suivie de la relance de 1969-1973.

4/ Quatrième cycle, la crise de 1973-1984, suivie de la relance de 1985-1992.

5/ Cinquième cycle, la crise de 1992-1995 suivie de la relance de 1995-2005.

6/ Et enfin sixième cycle : l'actuelle et longue crise qui a débuté en 2005 et dont l'Union n'est toujours pas vraiment complètement sortie.

Les périodes de crise représentent environ 40 ans sur 71 ans, ce qui veut dire que les Communautés, puis l'Union européenne, ont été plus de la moitié de leur existence dans une période à dominante de crise. Cela montre que le processus de développement de la construction européenne n'allait pas de soi, n'était pas simple

et qu'il a généré plus souvent des périodes de pessimisme que des périodes d'optimisme ou de grandes dynamiques. Examinons maintenant plus en détail ces périodes et parcourons l'histoire de l'intégration européenne en commençant par les années 1950.

### Premier cycle (1950-1954)

On peut discerner une année de dangers et de crise en 1950 qui mena à la proposition par Jean Monnet et Robert Schuman de la première Communauté et qui comportait en résumé quatre grands problèmes et défis.

Le premier défi était de trouver une place pour l'Allemagne fédérale au sein des nations d'Europe occidentale. L'Allemagne avait perdu la guerre en 1945, elle avait capitulé sans condition, la guerre froide avait amené en 1949 à la création de deux Allemagne, la RFA et la RDA. L'Allemagne fédérale (RFA) n'avait pas encore trouvé sa place en Europe occidentale et inspirait encore de la crainte à ses voisins occidentaux.

Le deuxième défi était de pacifier la relation franco-allemande. Depuis des siècles, un antagonisme historique, souvent viscéral, existait entre la France et l'Allemagne, illustré par la guerre franco-allemande de 1870-71, la Première Guerre mondiale et la Seconde Guerre mondiale. L'animosité historique était extrême.

Le troisième défi était d'éviter une résurgence du protectionnisme. Il y avait eu des dynamiques plutôt libre-échangistes, puis protectionnistes avant 1945. Les Européens avaient très mal vécu les années 1930 avec un protectionnisme très important. On associait le protectionnisme à des tensions, conflits et conséquemment à la guerre. L'idée était de créer un nouvel ordre international plus libéral pour éviter une résurgence du protectionnisme.

Le quatrième défi était d'éviter une guerre entre l'Est et l'Ouest. On se rappelle qu'à cause de la guerre froide, la rivalité géopolitique, stratégique et systémique entre le système communiste et



le système capitaliste était énorme et avait mené à une course aux armements. Le climat international était extrêmement délétère et beaucoup craignaient qu'une Troisième Guerre mondiale pût survenir en 1950.

Face à ces problèmes et défis, les actions entreprises ont pris la forme de la création de la CECA, première relance qui a posé les premières briques de l'Europe communautaire.

### Deuxième cycle (1954-1963)

Après quatre années, en 1954, trois grands problèmes et défis se profilaient :

1/ Pouvoir faire face à l'échec de la Communauté européenne de défense et du projet de Communauté politique européenne qui lui était lié.

2/ Savoir comment réarmer l'Allemagne fédérale sans menacer ses voisins occidentaux. Dans le contexte de la guerre froide, ce réarmement était considéré comme nécessaire par les Occidentaux afin que l'Allemagne pût contribuer à la défense de l'Occident.

3/ Éviter un risque d'étranglement du processus naissant d'intégration européenne. Certaines institutions et coopérations intergouvernementales avaient vu le jour entre 1945 et 1949, comme l'Organisation européenne de coopération économique, l'OTAN et le Conseil de l'Europe. Ces organisations, certes importantes, n'avaient toutefois pas de composante supranationale.

Face à ces problèmes et défis, la relance de Messine en 1955 apporta les principaux résultats. Elle conduisit aux deux traités de Rome signés en 1957 et qui créèrent d'une part la Communauté économique européenne (CEE ou marché commun), et d'autre part la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). Cette relance de Messine marquait une inflexion dans le processus d'intégration en allant vers une Europe plus économique que

politique. On peut parler d'une approche néo-fonctionnaliste, c'est-à-dire qu'on définissait des enjeux techniques et économiques, certaines fonctions à remplir, et on développait un processus d'intégration qui suivait ces voies. L'objectif politique, très présent dans la déclaration Schuman, apparaissait ici plus distant. Il restait tout de même une ambition politique dans le fait d'intégrer une dose de supranationalité. Une formule du préambule du traité instituant la CEE mentionnait une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* ».

Cette formule faisait écho à celle utilisée par les États-Unis au début de leur existence, « *a more perfect union* », une union sans cesse plus parfaite. On peut voir des analogies ou des distinctions entre une union toujours plus parfaite ou toujours plus étroite : s'agit-il de privilégier l'aspect plutôt qualitatif ou plutôt quantitatif ?

Cette approche néo-fonctionnaliste pourrait aussi être caractérisée comme une forme de fédéralisme à l'envers. Une fois que le projet aurait trouvé sa quintessence par la création d'une Communauté politique et d'une Communauté de défense qui lui aurait été subordonnée, on aurait fédéralisé le domaine régalién de la défense et avec lui de facto la politique étrangère. Puisqu'on se trouve dans des systèmes démocratiques, on aurait créé des institutions politiques abouties et rattachées à un système fédéral d'ensemble, comme ce fut le cas pour les États-Unis en 1787 ou la Suisse en 1848. Cette fédéralisation d'ensemble n'a pas été possible du fait du manque de consensus dans l'Europe des Six. L'absence de consensus vint particulièrement de la France, qui torpilla le projet de CED lors du vote de l'Assemblée nationale du 30 août 1954.

Finalement, l'Europe apparut comme étant plus technique, plus économique et ayant moins un objectif de fédération européenne. L'idée ne disparut pas complètement pour autant, et c'est pour cela que l'on peut parler de fédéralisme à l'envers : la reconnaissance qu'on ne pouvait pas établir tout de suite une fédération politique aboutie, et que l'on allait donc procéder par étapes avec l'idée fédérale en arrière-fond.

Outre la relance de Messine, le résultat principal après 1954 fut un réarmement de l'Allemagne fédérale dans le cadre de l'OTAN. Il y aurait une composante nationale des systèmes de défense en Europe, et une dimension transatlantique avec l'OTAN, mais pas de dimension européenne intermédiaire. La trace laissée a été durable: en 2021, il n'y a toujours pas de véritable défense européenne autonome.

### Troisième cycle (1963-1973)

Les années 1960 ont été marquées par la présence à la tête de la France du général Charles de Gaulle. Celui-ci revint au pouvoir le 1<sup>er</sup> juin 1958 du fait des soubresauts liés à la guerre d'Algérie. Assez vite, il a voulu imposer un certain nombre de limites à l'intégration européenne, ce qui a créé une sorte d'état de crise quasi permanent entre la France et ses partenaires à partir de 1963.

Lorsque de Gaulle arriva au pouvoir en 1958, la France était dans une situation économique et financière très difficile. Le nouveau président se rendait compte qu'il fallait poursuivre la modernisation économique du pays, dont les structures économiques étaient archaïques. En résulta un paquet de réformes appelé les réformes Pinay-Rueff de 1958. Elles étaient assez dures puisqu'elles impliquaient une augmentation des impôts, une diminution des dépenses et une réforme monétaire. À ce moment-là, de Gaulle a pu constater que l'appartenance de la France aux Communautés pouvait favoriser ces réformes et aider à la grandeur économique de son pays.

Le général était tout à fait conscient de l'importance des enjeux économiques. Le fait que le marché commun commençait à voir le jour avait aussi l'avantage de créer une zone d'intégration limitée géographiquement à six pays. L'ouverture à la concurrence extérieure n'était donc pas trop large. L'introduction du marché commun était en outre encadrée par une période transitoire de

douze ans avant l'ouverture complète du commerce entre les Six<sup>6</sup>. De Gaulle avait noté que, parmi les politiques communes prévues par le traité de Rome, la politique agricole commune allait être particulièrement avantageuse pour l'agriculture française. Voilà ce qui explique pourquoi, contre toute attente, il se rallia au marché commun.

On peut sans doute s'accorder sur le fait qu'il avait fallu la IV<sup>e</sup> République pour oser signer le traité de Rome. Il est douteux que de Gaulle au pouvoir y aurait souscrit. En revanche, il fallait la V<sup>e</sup> République pour continuer l'intégration européenne de la France. La IV<sup>e</sup> République était structurellement et politiquement faible, et n'aurait pas été en mesure d'adopter le paquet de réformes économiques qui étaient nécessaires pour permettre à la France de faire face au choc de l'ouverture.

Le volet politique donna très tôt lieu à une initiative gaullienne: le plan Fouchet. Ce projet occupa les Européens entre 1960 et 1962. La perspective était de créer une coopération politique entre les chefs de gouvernement des Six, assistés par un secrétariat permanent qui aurait été détaché des institutions communautaires. La commission Fouchet a déposé un premier projet en novembre 1961. De Gaulle n'en était pas satisfait, l'a remanié et un peu édulcoré. Les cinq partenaires de la France, pas non plus satisfaits, établirent alors un contre-projet. Mais les discussions restèrent stériles et le plan ne vit jamais le jour.

La crainte des partenaires de la France était que, conçu de manière intergouvernementale, ce plan ait pu étouffer le potentiel supranational des jeunes et encore fragiles Communautés. Dans les années 1960, l'état de crise entre la France et ses partenaires était pratiquement constant, du fait principalement de l'attitude gaulliste souvent en porte-à-faux avec les cinq autres membres des

<sup>6</sup> Cette période transitoire dura finalement dix ans.

Communautés. La crise culmina en janvier 1963 lors du refus de la France de poursuivre les négociations d'adhésion avec le Royaume-Uni.

En effet, malgré ses réticences du début et voyant le fonctionnement des Communautés européennes, le Royaume-Uni avait déposé une demande d'adhésion en juillet 1961. Mais les négociations traînaient en longueur. Survint une série d'événements éminemment politiques. En 1962, une rencontre entre le président américain John F. Kennedy et le premier ministre britannique Harold Macmillan eut lieu à Nassau aux Bahamas. À l'époque, les Britanniques faisaient face à des difficultés financières pour développer le missile Skybolt. Dans le contexte de la guerre froide, Kennedy fit une offre aux Britanniques, puis aux Français, pour leur fournir un missile développé par les Américains, le missile Polaris. Macmillan, conscient des problèmes financiers du Royaume-Uni, accepta cette offre. De Gaulle était très en colère et refusa cette offre américaine. On se rappelle le ressentiment du général envers les Américains qui avaient voulu le mettre à l'écart durant la Seconde Guerre mondiale, mais aussi le fait que la France de la IV<sup>e</sup> République avait développé un projet d'arme atomique. C'était une grande priorité pour de Gaulle de développer cette force, car elle symbolisait la grandeur nationale et la souveraineté retrouvée de la France sur la scène internationale. De Gaulle voulait une France indépendante des États-Unis, et aussi bien sûr de l'Union soviétique. Le fait de lier l'emploi de la force atomique à des technologies américaines revenait à nier cette indépendance nationale.

Le fait que les Britanniques aient accepté cette offre prouva à de Gaulle qu'ils avaient une autre vision du monde. Pour lui, les Britanniques étaient le cheval de Troie des Américains. Dans une conférence de presse très médiatisée le 14 janvier 1963, il annonça de manière unilatérale la rupture des négociations d'adhésion des Britanniques aux Communautés européennes. Il n'avait pas consulté ses partenaires, ce qui créa des tensions et un mauvais climat au sein des Six.

Janvier 1963 marqua un tournant. C'était aussi, pour Jean Monnet, la rupture: il attaqua tout autant la forme de la façon de procéder de Charles de Gaulle que le fond. 1963, c'était aussi l'année des quiproquos, des faux-semblants. L'idée du président français était de se rapprocher de l'Allemagne fédérale. À cette fin, il signa en janvier 1963 le traité de l'Elysée, traité franco-allemand important qui assit encore davantage la réconciliation franco-allemande. Celle-ci n'a pas débuté avec le traité de l'Elysée. Elle datait plutôt de la déclaration Schuman de 1950 lorsque la France tendit la main à l'Allemagne pour entreprendre un projet sur base d'égalité. De Gaulle n'initia pas la réconciliation, mais il y contribua. Le but inavoué du traité de l'Elysée était tout autant d'éloigner l'Allemagne fédérale des États-Unis que de la rapprocher de la France.

De Gaulle fut contrarié par le vote du Bundestag de mai 1963 sur un préambule au traité de l'Elysée qui le vida de facto de son ambition en rappelant l'importance des relations avec les États-Unis et celle de la relation transatlantique. Certains courants en Allemagne ne voulaient pas que le rapprochement franco-allemand se fit au détriment de la relation transatlantique, car les Allemands ressentaient un besoin vital de présence du grand frère américain pour assurer leur indépendance face à la menace soviétique. Les Soviétiques n'avaient pas hésité, dès les années 1950, à faire miroiter aux Allemands la perspective d'une réunification en échange d'une neutralisation du pays. L'Allemagne aurait pu être réunifiée, mais en échange il aurait fallu qu'elle quittât le bloc occidental.

Dans les années 1950-60, la politique de la RFA consistait à refuser tout dialogue avec la RDA, perçue comme illégitime, et par conséquent à refuser le dialogue avec les États ayant reconnu la RDA. Cette politique changea avec l'arrivée de Willy Brandt à la chancellerie en 1969. Il promut un dialogue direct avec l'Allemagne de l'Est et l'Union soviétique, et développa l'*Ostpolitik*, une politique tournée vers l'Est, sans toutefois renoncer aux liens avec l'Ouest.

Après la grave crise de 1963, un nouvel orage éclata au mois de juin 1965, qu'on appela la crise de la chaise vide. Elle dura sept mois jusqu'au compromis de Luxembourg, en janvier 1966. Lors

du développement de la politique agricole commune, chère aux Français, la Commission de la CEE devait faire des propositions sur son financement. En échange du développement de cette politique, la Commission souhaitait conférer des pouvoirs supplémentaires au Parlement européen, ce qui était tout à fait logique puisqu'on développait une politique supranationale: il fallait donc accroître les pouvoirs de l'instance parlementaire supranationale. Mais de Gaulle, qui avait déjà accepté le marché commun, n'acceptait pas que la PAC devînt le vecteur d'un développement de la supranationalité.

D'autre part, le traité de Rome prévoyait aussi que, à partir de 1966, certains des votes au sein du Conseil des ministres pourraient avoir lieu à la majorité qualifiée, et non plus à l'unanimité. Théoriquement donc, la France aurait pu être mise en minorité par ses partenaires et se voir forcée d'accepter des décisions. Pour de Gaulle, qui croyait à l'intergouvernemental, ce n'était pas acceptable. Pour marquer son désaccord, la France boycotta officiellement les séances du Conseil des ministres, d'où la crise de la chaise vide.

L'élection présidentielle française de fin 1965 changea quelque peu la donne. De Gaulle, certain de sa popularité auprès des Français et persuadé que sa politique était très claire et largement acceptée en France, n'a pas vraiment jugé utile de faire campagne. Au soir du premier tour du scrutin, c'était le choc: le général fut mis en ballottage. De Gaulle fut finalement élu au second tour, mais avec « seulement » 55 % des voix. C'était un score très solide, mais pour de Gaulle, qui pensait certainement être élu au premier tour, c'était une sorte de défaite. À la suite de cela, il estima utile de lâcher un peu de lest sur la scène européenne, ce qui l'incita à chercher un compromis avec ses partenaires, appelé le compromis de Luxembourg de janvier 1966. Ce compromis n'était pas un accord au sens où une solution était trouvée, c'était un accord sur le fait qu'il y avait un désaccord, que ce n'était pas si grave et qu'on pouvait tout de même aller de l'avant.

En 1967, récidive dans la relation avec les Britanniques, qui ont déposé pour la deuxième fois une demande d'adhésion. De Gaulle opposa un nouveau veto, prétextant des raisons économiques, liées notamment aux problèmes de la livre sterling qui était très faible. Le fond restait pourtant toujours une objection aux intérêts politiques.

Dans l'Europe des années 1960, deux visions opposées de ce que devait être la construction européenne s'affrontaient: d'un côté la vision de la France du général de Gaulle, et de l'autre la vision des partenaires de la France. Dans ses Mémoires, Jean Monnet évoqua les années 1963 à 1969 comme le « *temps de la patience* », où il s'agissait de tenir bon face à de Gaulle. De Gaulle a pu empêcher l'arrivée des Britanniques tant qu'il était président de la République, mais son successeur, pourtant gaulliste, s'avéra plus souple sur cette question.

Pour de Gaulle, l'Europe devait être une réalité continentale. Le Royaume-Uni, par son histoire, sa tradition et même sa géographie, n'était pas européen. Il fallait qu'à terme les États-Unis ne fussent plus un acteur de la donne européenne. La Russie ne devait pas dominer l'Europe, mais devait être un partenaire des Européens. L'idée de de Gaulle était d'avoir une Europe troisième force, qui pouvait défendre sa neutralité, ne pas être l'alliée systématique des États-Unis ni l'opposant systématique de l'Union soviétique. Aussi de Gaulle rejetait-il les institutions supranationales qui auraient pu contraindre et prendre des décisions contre la volonté de la France. Il ne souhaitait donc pas l'apparition d'institutions d'intégration, mais estimait qu'avec des institutions de collaboration et une volonté suffisamment forte, la France pourrait être à la tête de cette troisième force européenne dans le monde.

Pour Jean Monnet et les partenaires de la France, la vision était tout autre. Pour eux, l'Europe devait comprendre le Royaume-Uni parce que, par son histoire, sa géographie et sa grande tradition démocratique, il appartenait à la famille européenne. En outre, le contexte de la guerre froide faisait que le maintien des États-Unis en Europe était souhaité de toute part. Dans le même temps, il y

avait l'ambition politique d'aller sur le chemin de la création d'une fédération européenne. L'idée était que les Européens devaient accepter des délégations de souveraineté et un exercice commun de celle-ci dans certains domaines afin d'avoir une Europe politique forte qui pût devenir un acteur mondial fort.

À partir de 1964, Jean Monnet et son Comité d'action prônèrent l'application de la méthode communautaire à la politique étrangère et à la défense. Dans l'idée de Monnet, l'Europe et les États-Unis devaient établir des relations de partenaires sur une base d'égalité: l'Europe unie ne devait pas être inféodée aux États-Unis. D'ailleurs, c'était justement parce que l'Europe était faible et divisée politiquement qu'elle ne pouvait pas dialoguer comme un égal des États-Unis. Dans la vision de Monnet, l'Europe unie et forte aurait mieux contribué à la paix dans le monde, puisque le bloc de l'Est aurait eu face à lui un bloc occidental soudé. Ce dessein de Monnet ne s'est pas non plus réalisé.

À cause du veto du général de Gaulle, l'Europe communautaire n'a pas inclus les Britanniques. Ils n'ont adhéré aux Communautés qu'en 1973, ils se sont bien moins intégrés que dans la volonté et l'idée de Jean Monnet. Ils ont été un facteur de grandes complications, jusqu'à récemment avec le vote sur le Brexit. De surcroît, le maintien des États-Unis en Europe a perduré car les pays européens y tenaient, cette implication représentant une garantie de sécurité. Les États-Unis sont encore aujourd'hui vus comme une sorte de protection. L'Europe ne s'est pas affirmée comme une entité fédérale qui aurait pu devenir l'interlocuteur égal des États-Unis, car le chemin de la construction européenne n'a pas amené l'Europe à parler d'une voix assez forte.

En résumé, l'Europe a fait face à de fortes crises en 1963 et 1965. De la crise de 1963 résultèrent deux conséquences principales: premièrement, le report de l'adhésion britannique de dix ans et, deuxièmement, les difficultés à créer une union politique et une politique étrangère et de sécurité commune véritablement forte. Ces obstacles demeurent encore aujourd'hui.

La crise de 1965 représentait une crise institutionnelle, avec trois conséquences principales. Premièrement, la mise en place du compromis de Luxembourg de janvier 1966, accord sur un désaccord entre la France et ses partenaires. En deuxième lieu, les votes majoritaires ont été bloqués au Conseil des ministres durant une bonne dizaine d'années. Ils ont commencé à reprendre durant la seconde partie des années 1970, mais il n'y a pas eu un moment dans l'histoire où on peut dire clairement que le compromis de Luxembourg a été invalidé. Troisièmement, la force d'impulsion de la Commission européenne a été cassée durant deux décennies. La Commission du marché commun, présidée par l'Allemand Walter Hallstein, était en fort désaccord avec la France gaullienne entre 1965 et 1966. De Gaulle n'a plus voulu d'Hallstein comme président de la Commission, l'amenant à partir. Dès 1967, ont suivi des Commissions européennes qui ont été structurellement plus faibles. La Commission a repris de la force durant quelques années avec l'arrivée du Français Jacques Delors en 1985.

Le début de la sortie de crise, la période de 1969 à 1973, s'annonça par le départ du pouvoir du général de Gaulle. Ce dernier perdit un référendum qu'il avait lui-même convoqué pour regagner une sorte de légitimité à la suite des événements de mai 1968. Par ce référendum, les Français ont refusé les réformes que de Gaulle proposait pour le Sénat et la régionalisation. Le général cessa immédiatement d'exercer ses fonctions dès qu'il sut qu'il avait été minorisé par le peuple français.

En juin 1969, Georges Pompidou devint président de la République française. Il prit l'initiative d'un sommet entre les dirigeants européens qui se réunit à La Haye en décembre 1969. Ce sommet représenta une volonté affichée de relancer l'Europe, et la France abandonna son veto à la perspective d'une adhésion britannique. Le chemin était ouvert pour la signature du traité d'adhésion des Britanniques en 1972, et leur entrée dans les Communautés en 1973.

La Haye marqua aussi la relance afin de créer une union économique et monétaire pour succéder au chaos de l'ordre monétaire



international. Ce sommet fut vu comme un moment important, qui créa un fort sentiment d'optimisme dans l'Europe des Six. Les Européens durent cependant très vite déchanter. Les années 1970 furent une période difficile. Dès 1973 et le premier choc pétrolier, les Communautés européennes entrèrent de nouveau en crise, pour une période qui dura jusqu'en 1984-85. Les raisons de cette longue crise européenne furent diverses, mais touchaient en particulier les domaines économique et institutionnel.

#### Quatrième cycle (1973-1992)

Le premier grave choc pétrolier de 1973 faisait suite à la guerre du Kippour, quatrième guerre israélo-arabe. Les pays arabes, qui produisaient beaucoup de pétrole, décidèrent pour la première fois d'utiliser l'arme pétrolière dans un but non seulement économique, mais géopolitique. L'OPEP, organisation des pays exportateurs de pétrole, qui agissait comme un cartel, quadrupla le prix de l'or noir. Or l'or noir était la ressource énergétique par essence, abondante et pas chère, qui avait été au cœur de la grande prospérité du monde et notamment de l'Europe occidentale. L'augmentation de son prix était donc un choc économique.

Par ailleurs, de grands dérèglements du système monétaire international se produisirent, contre lesquels les Européens n'étaient pas immunisés et auxquels ils n'arrivaient pas à faire face. L'idée du système monétaire de Bretton Woods, créé au sortir de la Seconde Guerre mondiale, était de créer une stabilité monétaire internationale avec un système de taux de change fixes dont l'or et le dollar américain étaient l'ancre. Pour différentes raisons, dans les années 1960, les États-Unis ne furent pas suffisamment vertueux et la valeur du dollar se vit remise en question. De fortes pressions s'exercèrent sur la monnaie mondiale de référence, et les États-Unis, sous l'administration de Richard M. Nixon, décidèrent en 1971 de ne plus garantir la parité fixe entre le dollar américain et l'or. Par conséquent, le dollar se dévalua et les exportations américaines devinrent plus compétitives à l'étranger.

Ce délitement monétaire fut mal vécu par les Européens qui avaient besoin de stabilité pour ne pas mettre en danger leurs propres échanges. Les monnaies européennes réagirent en ordre dispersé au chaos monétaire qui s'installait. Certaines monnaies tendaient à s'apprécier, et d'autres à se dévaluer, créant des fractures et des clivages entre les membres des Communautés européennes. L'Europe entra en récession, résultant en une montée du chômage et une inflation qu'il devint difficile de contrôler. Ce mélange de stagnation économique et d'inflation, qu'on appela la stagflation, devint l'héritage de l'Europe à partir des années 1973-74.

S'ajouta une rupture dans la compréhension des politiques publiques. On constatait à partir des années 1970 que l'on ne pouvait plus profiter d'un peu d'inflation pour stimuler la croissance. Les modèles keynésiens n'arrivaient plus à expliquer la nouvelle réalité. Il fallut quelques années aux décideurs politiques pour prendre la mesure des choses, et ce fut seulement avec le deuxième choc pétrolier de 1979 que les Européens considérèrent l'inflation comme une grave chose, à éviter à tout prix par des politiques monétaires très restrictives.

Pour répondre à ces crises économiques, chaque État tenta d'agir en ordre dispersé en utilisant des politiques macroéconomiques qui accentuaient les divergences économiques entre les neuf membres des Communautés, réveillant les réflexes protectionnistes. Ces chocs firent sombrer dès 1973-74 le projet d'union économique et monétaire qui avait été imaginé à La Haye puis précisé dans le rapport Werner. En 1974, le sentiment général des contemporains était que la Communauté économique européenne était en danger.

Sur le plan institutionnel, il n'était pas évident pour les Neuf d'absorber leur nouveau partenaire, le Royaume-Uni, qui vivait une situation économique très difficile. Les travaillistes au pouvoir entre 1974 et 1979 étaient faibles, il y avait des conflits en Irlande, des problèmes économiques, les syndicats étaient très forts et il y avait énormément de grèves. L'hiver 1978-79 fut par exemple baptisé « *the winter of discontent* », l'hiver du mécontentement. En



1979, les conservateurs arrivèrent au pouvoir dans ce climat de grandes difficultés, et amenèrent un programme néo-libéral de privatisations et de dérégulation de l'économie.

Lorsque Margaret Thatcher arriva au pouvoir en mai 1979, les finances étaient en mauvais état, et pour elle, le problème venait du fait que le Royaume-Uni contribuait plus au budget européen qu'il n'en bénéficiait, recevant peu d'aides au titre de la politique agricole commune. Elle renégocia à la baisse les contributions budgétaires britanniques, résultat de cinq années de discussions et d'après négociations.

Le Danemark, entré également en 1973, n'était pas non plus un partenaire facile. C'était un pays du nord, qui pouvait beaucoup profiter de l'intégration économique et qui avait une politique sociale très développée, mais qui politiquement était un pays de nature unioniste ou intergouvernementale.

La situation internationale était aussi délétère. En 1979, les Soviétiques envahirent l'Afghanistan afin d'y prolonger un régime communiste. Les États-Unis, qui venaient de sortir de la guerre du Vietnam, étaient perçus comme très affaiblis. En novembre 1980, le républicain Ronald Reagan fut élu président. Son but était de restaurer la force, l'honneur et la dignité des États-Unis. Il eut un discours très dur envers l'URSS, rompant avec la logique de détente des années 1970. L'arrivée de Reagan aux affaires durcit à nouveau la guerre froide. Les questions nucléaires devinrent aussi hyper sensibles. Les Soviétiques, pensant que l'Occident était faible, déployèrent des fusées atomiques SS-20 dans leur sphère d'influence. L'establishment politique de l'Ouest et les États-Unis pensèrent qu'il fallait répondre et maintenir la dissuasion en déployant à leur tour des armes atomiques à l'Ouest - les fameuses fusées Pershing.

Les années 1973-84 représentèrent une longue crise de près de 12 ans qu'on a appelé la crise de l'eurosclobose, aux paramètres multiples. La construction économique du marché commun fut

mise en danger par le développement d'un néoprotectionnisme. Le projet d'union économique et monétaire sombra. En outre, la situation internationale devint délétère à la fin des années 1970.

Au sommet de Fontainebleau de juin 1984, les dirigeants européens trouvèrent un accord avec les Britanniques et accordèrent un rabais à leur contribution budgétaire d'environ un tiers selon une formule certes incompréhensible des non-spécialistes, mais qui réglait le grand contentieux entre les Britanniques et leurs voisins. De plus, un accord franco-allemand visait à confier la présidence de la future Commission européenne au Français Jacques Delors, alors ministre de l'économie et des finances. Ce pari franco-allemand sur Delors se révéla fructueux.

La nouvelle Commission européenne de Delors prit ses fonctions en janvier 1985. Elle travailla très vite sur un projet qui fut rendu public au mois de juin et adopté par les dirigeants européens: le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur. Dans la foulée, au Conseil européen de Milan en juin 1985, les dirigeants des Dix décidèrent de convoquer une conférence intergouvernementale, une CIG, pour réviser les traités fondateurs. Cela aboutit à l'Acte unique européen signé en 1986, entré en vigueur en 1987 et qui définissait notamment le marché intérieur.

L'Acte unique était d'abord la modification du mode de prise de décisions au Conseil et la mise en place des instruments pour réaliser le marché intérieur. Par ailleurs, il précisait certaines politiques d'accompagnement du marché intérieur et codifiait la coopération politique européenne en place depuis une quinzaine d'années. C'était aussi la première étape pour donner de nouveaux pouvoirs et donc une nouvelle légitimité au Parlement européen.

En février 1988, les dirigeants des Douze tombèrent d'accord sur un paquet de financement pluriannuel de la Communauté, le paquet Delors I. Il réglait la question des ressources financières de la Communauté qui allaient doubler en quelques années, et donner des moyens financiers nouveaux à la Communauté pour

financer des politiques qui en avaient besoin, particulièrement la politique agricole commune, mais aussi la politique régionale envers les pays du sud.

Le succès de la mise en œuvre du programme d'achèvement du marché intérieur, l'Acte unique et le développement des politiques budgétaires furent des signaux très importants. Dès 1988, les Européens se remirent à parler sérieusement de l'objectif de créer une union économique et monétaire. Tous ces éléments de relance créèrent un climat positif qu'on a appelé l'europhorie.

La conjoncture internationale commença aussi à s'améliorer à partir de 1985. Plusieurs dirigeants soviétiques étaient morts en quelques années: Léonid Brejnev en 1982, Iouri Andropov en 1984 et Konstantin Tchernenko en 1985. Un jeune nouveau dirigeant arriva à la tête de l'URSS: Mikhaïl Gorbatchev. Très vite, il initia les politiques de la *glasnost* (transparence) et de la *perestroïka* (restructuration). Son idée n'était pas d'enterrer le système communiste auquel il croyait profondément. Il espérait plutôt le redynamiser et promouvoir un vent de liberté politique et de restructurations économiques pour amener à plus de prospérité. On sait que ce fut un échec.

Le climat international se détendit pour atteindre son paroxysme en 1989. La Hongrie ouvrit le rideau de fer, créant un exode de l'Est vers l'Ouest, qui contribua à vider la RDA de sa substance. La Pologne mena une libéralisation politique accélérée avec les premières élections libres et l'arrivée au pouvoir du premier gouvernement non communiste de Tadeusz Mazowiecki, en 1989. Les régimes communistes d'Europe de l'Est tombèrent comme des dominos à l'automne 1989, avec l'événement symbolique fort de la chute du mur de Berlin le 9 novembre.

### Cinquième cycle (1992-2005)

Les années 1990 commencèrent avec des cartes complètement ouvertes, des opportunités incroyables, mais aussi des risques et

des craintes. L'année 1990 a vu la réunification allemande, menée au pas de charge par le chancelier ouest-allemand Helmut Kohl. Celui-ci croyait profondément à l'idée qu'il était naturel de réunifier le peuple allemand divisé par la force de l'Histoire. Il a bénéficié d'un soutien plein et entier des États-Unis de George H. W. Bush. Le dirigeant soviétique Mikhaïl Gorbatchev, voyant qu'il aurait été inutile de s'y opposer, a laissé faire en échange d'aides économiques importantes.

La Communauté européenne soutint la réunification allemande et souhaitait combiner une réunification rapide avec le développement de la construction européenne. La volonté allemande et de ses partenaires européens était d'arrimer solidement la nouvelle Allemagne réunifiée aux institutions de l'Ouest pour éviter qu'elle pût être tentée de faire cavalier seul et de rompre avec la logique communautaire embrassée après la Seconde Guerre mondiale. L'Allemagne fut réunifiée de manière pacifique le 3 octobre 1990 et, en décembre, les Communautés européennes lancèrent deux conférences intergouvernementales (CIG): l'une sur l'union économique et monétaire et l'autre sur l'union politique.

Par union politique il fallait surtout entendre la question des enjeux de politique étrangère et de sécurité. Les deux CIG siégèrent et débattirent durant toute l'année 1991, amenant au sommet de Maastricht et à la signature du traité du même nom en février 1992. L'année 1991 fut cependant très tendue dans le contexte des Balkans qui allaient s'embraser.

Des sensibilités historiques différentes coexistaient entre les pays de la région des Balkans. Lorsque la Slovénie et la Croatie, deux des républiques yougoslaves, déclarèrent leur indépendance, elles reçurent tout de suite le soutien allemand. La France était beaucoup plus prudente. Comme les Européens n'avaient pas d'instruments diplomatiques légaux et institutionnels pour parler d'une seule voix, il en résulta une réaction en ordre dispersé et une cacophonie européenne. La situation dégénéra dans l'ancienne Yougoslavie. Certains dirigeants nationalistes exacerbèrent les bas instincts des peuples, créèrent des forces militaires et des milices;

un conflit émergea et devint guerrier. L'image emblématique en fut le siège de Sarajevo. L'Europe était divisée, faible et impuissante, elle ne put pas agir. Les États-Unis ne s'engagèrent pas à l'époque.

Le traité de Maastricht fut d'abord rejeté par les Danois lors d'un référendum en juin 1992. Ils acceptèrent finalement le traité en mai 1993 à la suite d'un second référendum, mais avec notamment une clause d'exemption pour la monnaie unique. La France organisa elle-aussi un référendum en septembre 1992, et l'atmosphère devint orageuse. La campagne référendaire connut beaucoup de tensions et de démagogie: Maastricht aurait signifié pour certains une Europe fédérale, et le mythe d'une Europe centralisatrice qui écrasait les pays et les diversités surgit dans le débat. Le traité de Maastricht fut finalement accepté à une toute petite majorité de 51 % des voix.

De surcroît, l'Europe fit face à des tempêtes économiques et financières. Les marchés financiers spéculèrent contre les monnaies des pays les plus faibles qui, à l'époque, étaient engagés dans le mécanisme de stabilisation des taux de change, le Système monétaire européen ou SME. La livre sterling britannique et la lire italienne furent attaquées et durent quitter le mécanisme de change du SME en 1992. Même le franc français fut attaqué l'année suivante.

Face à cette tempête financière et monétaire, les dirigeants européens décidèrent à l'été 1993 d'élargir les marges de fluctuation permises, c'est-à-dire de rendre le SME quasi-inopérant dans sa fonction de stabilisation. C'était un échec du système, mais qui permettait de le maintenir et de le mettre entre parenthèses pour ne pas totalement enterrer le projet monétaire européen.

Lorsque le traité de Maastricht entra en vigueur en novembre 1993, nombreux étaient les observateurs qui pensaient que l'euro ne verrait pas le jour. Le marché intérieur avait été officiellement achevé à fin 1992, même si c'était un travail qui ne finissait en réalité jamais. Le programme fut largement réalisé et s'achevait

officiellement, mais en catimini. Cette fois-ci, la sortie de crise ne peut pas être aussi facilement datée: on parle d'une relance dès 1995, mais c'est une approximation.

En effet, dès 1995, la perspective de l'élargissement se poursuivait avec l'arrivée de trois nouveaux États membres, et on savait que l'euro allait sans doute voir le jour avant la fin du siècle. Il était clair cependant que Maastricht avait laissé beaucoup de chantiers institutionnels insatisfaits. Les essais pour compléter ces vides - les traités d'Amsterdam et de Nice - donnèrent le sentiment d'un certain piétinement dans la réforme des institutions, et mirent en lumière l'incapacité de l'Europe à s'approfondir et à se consolider institutionnellement.

L'euro vit finalement le jour en 1999. C'était la naissance de l'euro scriptural, la monnaie de compte. La naissance physique de l'euro, avec billets et pièces, a eu lieu en 2002. Cela n'a pas été une partie de campagne, car pour beaucoup de pays, il a fallu prendre des mesures d'austérité économique pour se qualifier.

Entre 1992 et 1995, d'une façon synthétique, l'Europe devait faire face à trois grandes séries de difficultés. Premièrement, les difficultés de ratification du traité de Maastricht et certains déchaînements contre les développements de l'intégration européenne. En deuxième lieu, une crise économique et monétaire qui aboutit, pour sauver le Système monétaire européen, à la mise entre parenthèses de son mécanisme de stabilisation des taux de change. Troisièmement, les guerres dans l'ex-Yougoslavie.

Les principaux résultats de ces difficultés furent les suivants. Tout d'abord, le traité de Maastricht laborieusement négocié fut ratifié et entra en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993. Ensuite, l'unification monétaire fut lancée et l'euro vit le jour en 1999. Troisièmement, un regain de volontarisme français avec l'arrivée de Jacques Chirac à la présidence de la République en 1995, et l'implication des États-Unis menèrent aux accords de paix de Dayton. Cela n'empêcha pas l'épisode de la guerre du Kosovo en 1999 et la chute du président serbe Milosevic en 2000.

## 5. Les crises contemporaines

Les seize dernières années de l'histoire de l'Union européenne, depuis 2005, constituent le volet final consacré aux crises et aux relances de la construction européenne. Commençons avec l'évocation de la crise institutionnelle.

Dès l'adoption du traité de Nice par les États membres à la fin de l'année 2000, les Européens ont très vite constaté qu'il était nécessaire de se remettre à l'ouvrage. En choisissant une approche quelque peu différente, il fut créé une Convention sur l'avenir de l'Europe, présidée par l'ancien président français Valéry Giscard d'Estaing. Son but était de préparer un projet de traité. Le résultat a été le traité établissant une constitution pour l'Europe, signé à Rome en octobre 2004.

Mais ce projet, refusé en 2005 par les électeurs de la France et des Pays-Bas, fut un échec. Comme il s'agissait de deux des six États fondateurs des Communautés dans les années 1950, ces rejets eurent une grande portée symbolique et eurent pour effet d'annuler les 18 ratifications préalablement obtenues. Les États membres décidèrent de faire une pause de réflexion. Le projet fut mis de côté, avant d'être ressorti du tiroir en 2007. Le traité de Lisbonne reprenait l'essentiel de la substance - hormis certaines dimensions d'ordre symbolique - du traité constitutionnel.

Le traité de Lisbonne fut signé en décembre 2007, mais en juin 2008 survint le refus du peuple irlandais. Quelques discussions plus tard, les Irlandais obtinrent des garanties, notamment le fait de pouvoir conserver un commissaire, ce qui impliquait que la taille de la Commission ne diminuerait pas comme prévu à des fins d'efficacité. Sur ces nouvelles bases, le peuple irlandais revota en octobre 2009 et le traité fut finalement accepté, pour entrer en vigueur en décembre 2009.

Une des nouveautés apportées par ce traité fut notamment la création d'un poste de président permanent du Conseil européen. Le

premier président fut le belge Herman Van Rompuy (2009-2014), suivi du polonais Donald Tusk (2014-2019) et du belge Charles Michel (depuis 2019). L'idée était de créer plus de continuité et de permanence dans les travaux du Conseil européen qui rassemblait les dirigeants exécutifs nationaux. Par ailleurs, le traité de Lisbonne augmentait les pouvoirs du Parlement européen, à qui il revint dès lors d'élire le président de la Commission européenne. Le traité créa aussi le Service européen pour l'action extérieure (SEAS), le service diplomatique de l'Union européenne. Le poste du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité fut renforcé, ce dernier possédant dorénavant les trois casquettes de vice-président de la Commission européenne, de président du Conseil des affaires étrangères et de chef du SEAS.

La différence entre le traité de Lisbonne et le traité constitutionnel résidait principalement dans les dimensions symboliques, appareils constitutionnels et symboles européens. De plus, à la suite des garanties accordées à l'Irlande préalablement au second référendum populaire, on y abandonna la réduction du nombre des commissaires européens.

Le traité de Lisbonne modifiait les traités qui le précédaient sans les abroger. Symboliquement, on s'éloignait de la perspective d'un traité constitutionnel. Tout ce qui pouvait montrer des liens entre l'Union européenne et une entité étatique européenne était gommé, mais l'essentiel des réformes du traité constitutionnel était gardé, ce qui amena à des développements significatifs.

Le traité de Lisbonne est actuellement le dernier traité en date de l'Union. Dans les années 2010, il y a bien eu la signature du pacte budgétaire (ou traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire), ainsi que du traité établissant un mécanisme européen de stabilité (MES), mais ce sont des traités dits intergouvernementaux, qui ont été formellement adoptés hors du périmètre de l'Union européenne.

Dans les années 2005-2009, entre l'échec du traité constitutionnel et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union européenne

subit une sévère crise institutionnelle. Les problèmes étaient liés à la question centrale de savoir comment faire évoluer les institutions européennes au sein d'une Union européenne élargie, géographiquement plus diverse, et donc moins homogène.

Finalement, il est resté chez certains le sentiment désagréable que le traité de Lisbonne représentait une sorte de porte dérobée pour mettre en œuvre l'essentiel du contenu du traité constitutionnel sans passer par les mêmes voies de ratification. Si l'on est critique envers la démarche retenue, on peut dire que la façon dont le traité de Lisbonne est entré en vigueur pouvait laisser comprendre que l'Union européenne et ses États membres avaient peur du vote des citoyens. En même temps, on peut objecter à cet argument qu'il était problématique, du point de vue démocratique, que la décision de deux États membres annulât purement et simplement celle de 18 autres qui avaient d'ores et déjà ratifié le traité constitutionnel, y compris parfois par référendum. Finalement, ce qui compte est le fait que le traité de Lisbonne a été dûment signé puis ratifié par tous les États membres de l'Union.

La démarche confédérative prévalant en matière de révision des traités ne serait-elle pas en fin de compte moins démocratique qu'une hypothétique approche fédérative qui exigerait pour l'adoption d'une révision la double majorité des États et des citoyens? Ce dilemme apparemment insoluble, puisqu'une modification du mode de révision des traités devrait précisément être adoptée avec les règles en vigueur, a été contourné par l'adoption subséquente de traités intergouvernementaux qui entrèrent en vigueur dès lors qu'une super majorité du nombre des États membres les eurent ratifiés, étant entendu que les États qui ne l'avaient pas fait n'étaient pas liés.

La deuxième dimension de la crise contemporaine concerne la crise économique, financière, budgétaire et sociale qui a émergé en 2008 et est demeurée très aiguë jusqu'en 2015. Au moment où elle survint, cette crise représentait la pire crise économique depuis 1945. Elle a même constitué une menace sur l'intégrité de la zone euro et a fait émerger un clivage nord-sud au sein de l'Europe.

Les principales conséquences de cette crise ont été: 1/ l'adoption d'un pacte budgétaire qui encadre la gestion des finances publiques des États membres; 2/ l'adoption d'une procédure de surveillance qui vise à identifier des grands déséquilibres macroéconomiques et à apporter plus de convergence dans les politiques macroéconomiques nationales; 3/ la création d'un mécanisme européen de stabilité, instrument de solidarité renforcée pour venir en aide aux États en difficulté en leur imposant comme corollaire certaines réformes; 4/ l'union bancaire et des marchés de capitaux qui vise notamment à mieux superviser les banques et à régler d'éventuels problèmes qui auraient un effet systémique sur le fonctionnement de l'union économique et monétaire.

La croissance est finalement revenue en Europe, mais plus timidement et tardivement qu'aux États-Unis qui étaient à l'origine de la crise économique. Et l'Europe ne s'est pas encore complètement remise de ses désaccords sur les politiques d'austérité budgétaires – clivage qui a été ravivé par la crise du coronavirus en 2020.

La troisième dimension de la crise contemporaine est une crise politique. Les grands défis proviennent d'une crise de légitimité de certains systèmes politiques nationaux, et l'Union européenne ne peut pas aller bien si une bonne partie de ses États membres ne vont pas bien. D'autre part, l'Union européenne souffre d'une distance géographique et culturelle avec ses citoyens. Les spécificités du système institutionnel de l'Union peuvent également donner l'impression d'être inintelligibles pour les citoyens. L'Union européenne souffre en un sens du « syndrome du bouc émissaire »: les États membres ont tendance à s'attribuer les mérites et succès des politiques européennes, et à en rejeter les erreurs sur « Bruxelles ».

Les votes eurosceptiques, voire europhobes, sont donc en progression dans de nombreux États membres et au niveau de l'Union. Les politiques d'austérité budgétaire, dictées par la grave crise économique de 2008, ont joué un rôle négatif en induisant une souffrance économique et sociale et ont eu des répercussions sur la stabilité du système politique.



Cette crise a eu pour conséquence un changement du climat politique en Europe. Une tendance se dégage des récentes élections nationales en Europe. En Autriche, il y a eu un second vote sur la présidentielle fin 2016, puis des législatives en 2017. La présidence de la République est passée au parti vert plutôt qu'à l'extrême droite, ce qui était symboliquement important. Par la suite, la coalition de gouvernement entre la droite et l'extrême droite a volé en éclats en 2019. Depuis les élections de 2019, le pays est gouverné par une coalition entre le centre droit et les Verts.

Aux Pays-Bas, lors des élections législatives en 2017, l'extrême droite a moins progressé que prévu. Quatre ans plus tard, à l'occasion des nouvelles élections, sa progression a été à nouveau contenue.

En France, les élections présidentielles et législatives de 2017 ont consacré la victoire du candidat devenu président Emmanuel Macron et de son mouvement devenu parti, la République en marche. Emmanuel Macron s'est tout de suite positionné comme un candidat pro-européen, dont le slogan était de faire de l'Europe une puissance unie, souveraine et démocratique. Son engagement présidentiel est allé dans le même sens.

En Allemagne, les élections législatives de 2017 ont consacré le quatrième gouvernement d'Angela Merkel et la reconduction de la coalition entre la CDU-CSU et la SPD, gouvernement ultra fragilisé qui a donné l'impression d'être initialement renforcé par la bonne gestion de la crise du coronavirus jusqu'à ce que tout se dérègle en 2021.

En 2018, les élections législatives en Hongrie ont consacré la victoire de Viktor Orban, chantre de la « démocratie illibérale », pour la troisième fois consécutive.

Les élections générales en Espagne ont montré la difficulté croissante à constituer un gouvernement. La montée du parti d'extrême droite Vox rend de plus en plus difficile la constitution d'une majorité de gouvernement stable.

En Pologne, le Parti national conservateur droit et justice (PiS), très nationaliste, s'est maintenu au gouvernement en 2019 après avoir remporté la mise en 2015. Le président de la République, issu du même parti, a aussi été réélu de justesse en 2020 pour un deuxième mandat.

En Italie, où dominent largement depuis 20 ans une stagnation économique et le sentiment d'avoir été abandonné par les Européens dans la gestion de la crise migratoire, on a assisté à un dynamitage du système politique en 2018, après un premier éclatement survenu au début des années 1990. Les élections législatives de 2018 ont amené un gouvernement de coalition entre la Ligue et le Mouvement 5 étoiles. Une crise sérieuse avec l'Union européenne au sujet de la politique migratoire et de la gestion du budget national italien s'en est suivie. Le dirigeant de la Ligue, Matteo Salvini, a tenté un coup de poker en mettant fin à la coalition gouvernementale en 2019. Contre toute attente, une nouvelle coalition s'est formée entre le Mouvement 5 étoiles et le Parti démocrate de centre gauche. Suite à la chute du gouvernement orchestrée par l'ancien président du Conseil Matteo Renzi, et dans un contexte d'urgence nationale à la fois sanitaire, économique et sociale, une large coalition a été constituée en 2021 sous l'égide de Mario Draghi, l'ancien président de la Banque centrale européenne.

Les forces hostiles à l'Union européenne ont donc pu être contenues dans les États membres. Cet état de fait est certainement lié à deux événements forts de 2016: le vote du Brexit en juin, puis l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis en novembre. Ces événements ont eu l'effet d'une onde de choc dans l'Union européenne: ils ont pu faire comprendre aux Européens et à leurs dirigeants que l'Union restait fragile, voire destructible.

Bien que l'Union ait réussi à traverser de nombreuses crises, le risque dans les années 2010 était un effet de contagion et de démontage accéléré de l'Union européenne. Il s'ensuivit alors une forme partielle de redécouverte de l'Union, où beaucoup se sont rendu compte qu'elle était source de stabilité à la fois économique, politique, mais aussi géopolitique. Le risque était de tout perdre et



d'entrer dans une période de profonde incertitude. Aux dernières élections du Parlement européen en juin 2019, la participation a augmenté de huit points par rapport à 2014 pour atteindre un total de 51 %. Cette participation renforcée a permis d'accroître la légitimité de l'institution parlementaire européenne.

Le PPE, parti de centre-droit, et les Sociaux-Démocrates ont perdu leur duopole. Les centristes et les libéraux du parti Renew Europe ont progressé et se sont imposés comme troisième force. Les Verts ont aussi gagné des sièges. La droite souverainiste a également progressé, bien qu'elle reste divisée.

Peu après les élections, au début de juillet 2019, les dirigeants exécutifs nationaux rassemblés au Conseil européen ont pris une importante et difficile décision sur la nomination aux grands postes de l'Union européenne. Le premier ministre belge Charles Michel a été élu président du Conseil européen pour un mandat de deux ans et demi à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2019, renouvelable une fois. De plus, les dirigeants ont décidé qu'il serait aussi le président du sommet de la zone euro, composition réduite et informelle du Conseil européen pour s'intéresser aux grands enjeux de la zone euro.

Deuxièmement, le Conseil européen a proposé au Parlement européen d'élire Ursula von der Leyen, alors ministre allemande de la défense, à la présidence de la Commission européenne. Josep Borrell, ministre espagnol des affaires étrangères sortant, a été choisi pour devenir le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. D'après les règles en vigueur, la présidente élue de la Commission devait donner son accord au choix du Conseil européen sur le haut représentant, ce qui a été fait. Enfin, le Conseil européen s'est accordé à nommer Christine Lagarde, alors à la tête du Fonds monétaire international, comme future présidente de la Banque centrale européenne (BCE).

Après ce paquet de décisions du Conseil européen du 16 juillet 2019, le Parlement européen a confirmé Ursula von der Leyen à la présidence de la Commission européenne. Mais la marge a été très

faible: la majorité requise était de 374 voix, et M<sup>me</sup> von der Leyen en a tout juste obtenu 383. Cette dernière n'était pas une des candidates des partis européens. Le Conseil européen n'avait pas pu s'accorder sur un candidat qui aurait été une tête de liste des partis aux élections parlementaires européennes. Il a donc dû choisir quelqu'un qui n'avait pas fait campagne au niveau européen, ce qui a déplu au Parlement.

En septembre, la composition de la Commission a été présentée au Parlement européen; l'équipe constituée l'avait été d'entente entre la présidente élue et les États membres. Suite à quelques retoquages dans le cadre des auditions parlementaires, le nouveau collège des commissaires a été investi par le Parlement européen à fin novembre 2019, puis formellement nommé par le Conseil européen. La Commission von der Leyen est entrée en fonction le 1<sup>er</sup> décembre 2019, avec un retard d'un mois sur le calendrier initial.

La crise migratoire constitue la quatrième dimension de la crise contemporaine. Cette crise a explosé en 2015 et s'est atténuée par la suite, bien qu'elle reste latente. Le grand défi pour les Européens consiste à faire face à une crise économique aggravée par une crise migratoire, exacerbée du fait de la guerre en Syrie, du chaos en Libye et de l'essor de l'État islamique.

Au début de cette crise migratoire, les États européens ont réagi en ordre dispersé. Le système de Schengen/Dublin a été remis en cause, avec un fort clivage est/ouest. Les plans de répartition des réfugiés, qui avaient pourtant été adoptés par les États membres, n'ont pas pu être mis en œuvre. Actuellement, une réforme du système Schengen/Dublin est effectivement en discussion.

Le Brexit constitue la cinquième dimension de la crise contemporaine. Le résultat du référendum britannique du 23 juin 2016 a mené à un parcours très compliqué et très chaotique vers le Brexit, qui est devenu réalité le 31 janvier 2020. Le Royaume-Uni, même s'il avait quitté les institutions, a continué d'appliquer le droit européen en 2020. Il a effectivement quitté le marché intérieur

et l'union douanière au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Un accord de commerce et de coopération, encadrant la relation future et évitant un hard Brexit, a été obtenu à l'arraché juste avant Noël 2020 et ratifié en 2021.

La sixième dimension de la crise contemporaine est celle d'une crise accélérée de l'ordre multilatéral, en particulier entre janvier 2017 et janvier 2021 lorsque l'administration Trump était au pouvoir aux États-Unis. Celle-ci avait mis en avant un programme souverainiste et protectionniste, qui remettait en question le multilatéralisme global. Rapidement après son investiture, le président Trump avait pris des sanctions contre l'économie européenne, et de façon plus véhémente encore envers la Chine. Il avait même qualifié l'Union européenne d'ennemie. Cette nouvelle politique a créé une onde de choc en Europe, et a eu des résonances à travers le monde entier. Le corollaire en a été un intérêt stratégique moindre pour l'Europe.

La rupture apportée par la nouvelle administration du président Joe Biden, entrée en fonction en janvier 2021, est saisissante: retour en grâce de la relation transatlantique, détérioration des liens avec la Russie, nouveau souffle au multilatéralisme. En même temps, la rivalité géostratégique avec la Chine ne semble pas prête de se calmer. Les Occidentaux voient de plus en plus leur position relative au sein des organisations internationales se détériorer. La nature et le fonctionnement du multilatéralisme de demain semblent de plus en plus disputés. Le monde devient certainement toujours plus multipolaire, et ce à une vitesse accélérée, tandis que le multilatéralisme qui devrait permettre aux États du monde d'affronter ensemble les nombreux défis qui se posent, certains de nature existentielle, semble de plus en plus déchiré par des visions concurrentes sur son avenir.

La septième dimension de la crise contemporaine est une crise liée au régionalisme, surtout depuis 2017 avec les manifestations en Catalogne. L'Union européenne, qui n'est pas intervenue dans cette crise catalane, a été très critiquée par certains - bien qu'elle n'eût pas de base légale pour intervenir. Le cas de la Catalogne

est emblématique et nous rappelle que plusieurs États membres de l'Union ont des divergences avec des régions au niveau de leur légitimité politique.

La dernière crise en date, c'est-à-dire la huitième dimension du malaise européen, est celle du coronavirus depuis mars 2020. Les conséquences de cette crise sont lourdes et multidimensionnelles, à la fois sanitaires, économiques, sociales, politiques, environnementales, technologiques, sécuritaires et géopolitiques. Une profonde récession a résulté de cette crise. D'autre part, elle a mis en lumière le manque de chaînes de valeurs européennes dans certains secteurs de production. L'Europe a par exemple manqué de masques ou de matériel médical.

Cette crise dite du coronavirus a touché une Union européenne en état de crise quasi permanente depuis 2005. Initialement, les réactions des États membres se sont faites en ordre dispersé. Au niveau européen, l'Espace Schengen, les règles budgétaires et le régime qui régleme les aides d'État ont été provisoirement mis entre parenthèses d'un commun accord entre les États membres et les institutions européennes. La capacité d'action commune a été extrêmement réduite dans la première phase de la crise et a été source de nombreuses déceptions envers l'Union européenne. Cela peut paraître ironique étant donné que ce sont les États membres qui avaient décidé de laisser si peu de marge de manœuvre à l'Union, elle qui ne disposait pas de véritables compétences en matière de politique sanitaire.

Le contrecoup est venu assez rapidement en avril 2020. Le premier résultat de cette prise de conscience a été la décision du Conseil européen d'accepter un plan de sauvetage de 540 milliards d'euros au bénéfice des travailleurs, des entreprises et des États sous forme de prêts. On peut souligner également la politique monétaire très accommodante de la Banque centrale européenne qui a été assouplie encore et qui se caractérise depuis plusieurs années par des injections massives de liquidités dans l'économie.

On note également le retournement stratégique de l'Allemagne au mois de mai 2020 concernant la mutualisation des dettes. Face à l'ampleur de la crise, l'Allemagne a pris conscience que le marché intérieur n'allait pas de soi, et qu'il était économiquement important pour elle de le maintenir à flots. La chancelière Angela Merkel a su saisir le moment, ce qui a permis la formulation d'une ambitieuse proposition franco-allemande: un plan qui a servi d'appui à la proposition de la Commission européenne rendue publique fin mai 2020 et qui représentait une enveloppe de 750 milliards d'euros pour un grand plan de relance au niveau de l'Union européenne.

Ce plan de relance a été intégré dans les discussions sur le cadre financier pluriannuel de l'Union. En février 2020, les discussions sur le budget de l'Union pour la période 2021-2027 étaient embourbées et ont repris durant la crise du coronavirus. Un sommet européen extraordinaire a été organisé du 17 au 21 juillet 2020, qui a représenté un moment de tension extrême et a montré les limites de ce que les dirigeants nationaux peuvent décider seuls autour d'une table dans un esprit plus intergouvernemental que communautaire.

Les âpres négociations de ce sommet ont finalement mené à un accord, grâce certainement à la grande implication de l'Allemagne, qui a exercé la présidence du Conseil au second semestre 2020. Le plan de relance, à hauteur de 750 milliards d'euros, a été finalement approuvé par les dirigeants exécutifs nationaux. La proportion entre subventions non remboursables directement par les bénéficiaires et prêts remboursables a été modifiée. La part de prêts remboursables a crû, ce qui diminue la dimension solidaire du projet. 390 milliards d'euros restent tout de même des subventions non remboursables. C'est moins que les 500 milliards proposés par la Commission, mais cela reste la majorité. 360 milliards d'euros seront des prêts que les États devront rembourser directement.

Cette crise nous rappelle que les crises qui touchent l'Europe ne sont pas toujours endogènes. Ici, il s'agit d'une crise sanitaire

globale, qui montre que l'Europe ne peut pas s'isoler des grands chocs globaux. Dans la gestion de cette crise, on est parti du principe que la réaction publique devait être forte, comme cela avait été le cas en 2008. Le temps de la prise de conscience collective a cependant été nettement plus rapide.

Après la crise de 2008, nombre d'États européens avaient dû venir au secours de leur système bancaire et financier et avaient connu de ce fait une grave crise des finances publiques, qu'on a appelé la crise des dettes souveraines. Après avoir initialement été généreux dans ces aides, les États avaient ensuite dû, à partir des années 2010, introduire une politique d'austérité, laissant des traces durables pendant la décennie. Le pire exemple est assurément celui de la Grèce.

Le problème en 2020 est que les États européens ont entamé leur entrée dans la nouvelle crise avec des finances publiques en plus mauvais état qu'au début de la crise de 2008, et donc avec des marges de manœuvre amoindries. La grande question est de savoir s'il y aura à un moment donné un rattrapage de la crise de 2020 par des politiques d'austérité et de rigueur, qui pourraient avoir des effets délétères en termes économiques, sociaux, et évidemment aussi politiques.

Pour le moment, il ne semble pas y avoir de perspectives de nouvelles politiques d'austérité budgétaire, mais la crise du coronavirus implique que les États doivent dépenser beaucoup d'argent. Le problème du remboursement des dettes publiques se posera. De plus, avec l'action de la Banque centrale européenne et l'augmentation de l'émission d'euros, les deux volets de la politique macroéconomique (politique budgétaire et politique monétaire) sont très expansionnistes. Le risque serait un grand retour de l'inflation. Une hausse des taux d'intérêt pour la contrer ferait alors beaucoup de mal aux États lourdement endettés, même si l'inflation diminuerait la valeur réelle des stocks de dettes.

## 6. Conclusions

Pour conclure, les crises de l'intégration européenne ont été de plusieurs ordres : il y a eu schématiquement des crises économiques, politiques et institutionnelles. Ces crises ont pu être d'ordre endogène, mais aussi exogène. L'étude de ces crises et des relances crée une dynamique très intéressante.

Au cours de l'Histoire, les crises semblent plus faciles à identifier que les relances, mais les liens entre elles sont extrêmement étroits. Comme l'écrivait Jean Monnet dans ses Mémoires en 1976 : *« J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises et qu'elle serait la somme des solutions qu'on apporterait à ces crises. »* Les crises peuvent être un facteur de progrès, mais ce n'est pas toujours immédiat ni garanti.

La crise contemporaine a pris racine initialement en 2005 et présente quatre particularités :

1/ Elle est multiforme : c'est un empilement de crises successives. En cela, elle peut rappeler dans une certaine mesure la crise dite de l'euroscélérèse dans les années 1970 et la première partie des années 1980.

2/ C'est la crise la plus longue, ce qui accentue le risque d'usure. On en est déjà à un total de seize longues années, contre onze pour la crise de l'euroscélérèse.

3/ Cette crise inclut une crise de légitimité politique sans précédent qui touche aussi largement les systèmes nationaux. On peut d'ailleurs considérer que ce sont les crises dans les États membres qui ont contaminé l'Union, et non l'inverse. Les États ont le sentiment de ne plus être aux commandes, de ne plus être aussi puissants qu'avant, ce qui se traduit par des mouvements populaires, tels que la crise des gilets jaunes en France qui a eu beaucoup de résonance dans le monde. L'Union européenne apparaît ainsi structurellement très (trop) dépendante des contingences politiques

nationales, en particulier dans les grands États membres. Si l'Union était construite sur un modèle purement fédératif, cette spécificité aurait relativement peu d'importance. Vu l'importance de la dimension confédérative dans l'Union, cet état de fait peut devenir critique.

4/ L'environnement international de l'Union européenne lui semble hostile. Les États-Unis de Donald Trump sont allés jusqu'à parler de l'Union européenne comme d'une ennemie. La Chine est considérée par l'Union comme une rivale systémique. Les relations avec la Russie ne sont pas bonnes. La dimension internationale est source de risques pour les Européens. Il semble y avoir une tendance et même un grand potentiel des puissances dans le monde à vouloir diviser les Européens.

L'enjeu actuel n'est pas tant une disparition rapide de l'Union européenne qu'un risque sournois d'effacement. On peut se demander ce que l'Union européenne et ses États membres pourraient faire. Il n'y a certainement pas de réponse claire et objective du fait qu'une fédéralisation accélérée des domaines de la politique étrangère, de la sécurité et de défense semble irréaliste, du moins en l'état. Il vaut toujours la peine de se rappeler ce que peut apporter l'Union, et ce qu'elle a apporté au regard de l'Histoire.

Le premier point à souligner reste la paix entre ses États membres. Il est certain que le contexte international a facilité ce processus de paix et la création des premières Communautés européennes, mais on ne pouvait pas pacifier l'Europe et ses maux profonds seulement de l'extérieur. Il a aussi fallu une catharsis au niveau du continent et, à la base de tout, une réconciliation franco-allemande dans la longue durée.

Deuxièmement, l'Union européenne a pu apporter une contribution à la pacification de son voisinage, contribution d'autant plus forte qu'il existait une perspective d'adhésion à l'Union. On pense particulièrement à l'Europe du sud, qui, en sortant d'années de dictature, a eu cet horizon européen, mais aussi aux pays d'Europe centrale et orientale, dès la chute de l'URSS. Lorsque la

perspective d'adhésion est plus faible, l'Union européenne peut offrir sa coopération et certaines aides, mais cela reste tout de même limité. On le voit par exemple en Afrique du Nord et au Proche-Orient.

Troisièmement, l'Union européenne peut apporter un surcroît de sécurité à ses membres. Il est clair que la *pax americana* a joué un grand rôle dans la sécurisation du continent, mais ce rôle est remis en question. Les États-Unis sont apparus tendanciellement de plus en plus réticents à investir dans la sécurité du continent européen, et demandent une contribution européenne renforcée. Il y a donc une tendance au désengagement et un besoin accru pour l'Europe de financer sa sécurité à l'avenir. Le problème reste que les finances publiques européennes ne sont pas en bon état, et surtout que le modèle européen de l'État providence requiert des moyens importants. La réforme des économies et des systèmes sociaux crée beaucoup de tensions au sein des pays européens. Les évolutions démographiques, caractérisées par le vieillissement de la population européenne, rendent particulièrement pénibles les aménagements des systèmes basés sur la solidarité des actifs envers les retraités.

Quatrièmement, l'intégration économique dans l'Union européenne a été un facteur de prospérité. La solidarité, c'est-à-dire le partage des fruits de cette prospérité, se développe: le plan de relance négocié en 2020 va dans ce sens. Evidemment, ce n'est pas forcément visible pour tout un chacun au vu par exemple des conséquences de la crise de 2008. Il faut se rendre compte que, sur le long terme, la construction européenne a renforcé la paix, la prospérité, mais aussi la démocratie. À cet égard, le défi induit par la « démocratie illibérale » est particulièrement sensible.

En cinquième lieu, l'Union européenne a joué un rôle dans le renforcement des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Il existe une conscience grandissante de ces enjeux, et on peut mentionner aussi l'action du Conseil de l'Europe, qui joue un rôle important avec la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour des droits de l'homme et d'autres conventions.

Sixièmement, on peut enfin mentionner la capacité des Européens à défendre collectivement leurs valeurs et leurs intérêts dans un monde plus multipolaire et moins multilatéral. Sachant évidemment que la mondialisation a eu du bon et du moins bon, face à ces forces globales, l'Europe représente une force collective. Pris séparément, les États membres n'ont plus guère de capacité d'action: que pourrait faire l'Allemagne seule face à des blocs comme les États-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde, etc. ?

Il faut prendre en compte les forces économiques, mais aussi les forces démographiques mondiales. Des projections démographiques des Nations Unies montrent qu'il y aura un rétrécissement en termes non seulement relatifs, mais absolus de l'Europe: un vieillissement avec des effets colossaux. A contrario, l'Afrique notamment va continuer de croître démographiquement.

Dans l'Europe d'aujourd'hui, les entités nationales restent extrêmement fortes. La construction européenne ne s'est pas faite contre elles. L'Union européenne mélange des caractéristiques confédérales et fédérales, mais elle ne prend pas le chemin d'une sorte de « super-État ». D'un autre côté, beaucoup de choses sont communes aux Européens – surtout si on les compare à d'autres régions du monde. La devise européenne « Unis dans la diversité » garde plus que jamais tout son sens.



## Bibliographie sélective

- Aldcroft, Derek. *The European Economy 1914-2000*. London, New York: Routledge, 2001.
- Angel, Benjamin; Lafitte, Jacques. *L'Europe: petite histoire d'une grande idée*. Paris: Gallimard, 2008.
- Anta, Claudio Giulio. *Les pères de l'Europe: sept portraits*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2007.
- Apel, Emmanuel. *European Monetary Integration, 1958-2002*. London: Routledge, 1998.
- Arcidiacono, Bruno. *Cinq types de paix: Une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*. Paris: Presses Universitaires de France, 2011.
- Ayral, Michel. *Le marché intérieur de l'Union européenne: Les règles du jeu*. Paris: La Documentation française, 1998.
- Bachoud, Andrée; Cuesta, Josefina; Trebitsch, Michel (dir.). *Les intellectuels et l'Europe de 1945 à nos jours*. Paris: L'Harmattan, 2009.
- Badie, Bertrand. *L'impuissance de la puissance*. Paris: CNRS Éditions, 2013.
- Badinger, Harald; Nitsch, Volker. *Routledge Handbook of the Economics of European Integration*. London: Routledge, 2016.
- Barthe, Marie-Annick. *Économie de l'Union européenne*. Paris: Economica, 2014.
- Beaud, Olivier. *Théorie de la Fédération*. Paris: Presses Universitaires de France, 2009.
- Belot, Céline; Magnette, Paul; Saurugger, Sabine (dir.). *Science politique de l'Union européenne*. Paris: Economica, 2008.
- Benz, Arthur; Papadopoulos, Ioannis (eds). *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. London: Routledge, 2006.
- Berend, Ivan T. *Europe since 1980*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2010.
- Betbèze, Jean-Paul; Giuliani, Jean-Dominique. *Les 100 mots de l'Europe*. Paris: Presses Universitaires de France, 2011.
- Biscop, Sven; Coelmont, Jo. *Europe, Strategy and Armed Forces: The Making of a Distinctive Power*. London, New York: Routledge, 2011.
- Bitsch, Marie-Thérèse. *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*. Bruxelles: Éditions Complexe, 2008.
- Bitsch, Marie-Thérèse. *La construction européenne: Enjeux politiques et choix institutionnels*. Bruxelles, Berne: P.I.E. Peter Lang, 2007.
- Blumann, Claude; Dubouis, Louis. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris: LexisNexis, 2019.
- Bois, Pierre du. *Histoire de l'Europe monétaire (1945-2005): Euro qui comme Ulysse...* Paris: Presses Universitaires de France, 2008.
- Boissieu, Pierre de et al. *National Leaders and the Making of Europe - Key Episodes in the Life of the European Council*. London: John Harper Publishing, 2015.
- Bossuat, Gérard. *La France et la construction de l'unité européenne: de 1919 à nos jours*. Paris: Armand Colin, 2012.
- Boutayeb, Chahira. *Droit institutionnel de l'Union européenne: institutions, ordre juridique, contentieux*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2020.
- Boutherin, Gregory; Goffi, Emmanuel (dir.). *L'Europe et sa défense*. Paris: Choiseul, 2011.
- Bréchon, Pierre; Gonthier, Frédéric (dir.). *Les valeurs des Européens - Evolutions et clivages*. Paris: Armand Colin, 2014.
- Brulhart, Jean; Echkenazi, José. *Guide de l'Union européenne*. Paris: Nathan, 2019.
- Calla, Cécile; Demesmay, Claire. *Que reste-t-il du couple franco-allemand?* Paris: La Documentation française, 2013.
- Chabod, Federico. *Histoire de l'idée d'Europe*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2014.
- Cini, Michelle; Pérez-Solórzano Borragán, Nieves. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Clerc, Olivier. *La gouvernance économique de l'Union européenne: recherches sur l'intégration par la différenciation*. Bruxelles: Bruylant, 2012.



- Cloos, Jim ; Reinesch, Gaston ; Vignes, Daniel ; Weyland, Joseph. *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*. Bruxelles: Bruylant, 1994.
- Construction européenne: crises et relances. Actes du colloque organisé par la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 18 et 19 avril 2008*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Paris: Economica, 2009.
- Costa, Olivier ; Brack, Nathalie. *Le fonctionnement de l'Union européenne*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2017.
- Cramme, Olaf ; Binzer Hobolt, Sara. *Democratic Politics in a European Union under Stress*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Croizat, Maurice ; Quermonne, Jean-Louis. *L'Europe et le fédéralisme*. Paris: Montchrestien, 1999.
- Defraigne, Jean-Christophe. *Introduction à l'économie européenne*. Bruxelles: De Boeck, 2017.
- Degryse, Christophe. *Dictionnaire de l'Union européenne*. Bruxelles: Larcier, 2011.
- Dehousse, Renaud (dir.). *Politiques européennes*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2009.
- Deighton, Anne ; Remacle, Eric (eds). *The Western European Union, 1948-1998: From the Brussels Treaty to the Treaty of Amsterdam*. Bruxelles: Institut royal des relations internationales, 1998.
- Delivet, Philippe. *Les politiques de l'Union européenne*. Paris: La Documentation française, 2013.
- Delors, Jacques. *L'unité d'un homme: Entretiens avec Dominique Wolton*. Paris: Éditions Odile Jacob, 1994.
- Delors, Jacques. *Mémoires*. Paris: Plon, 2004.
- De Ruyt, Jean. *L'acte unique européen – Commentaire*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 1989.
- De Schoutheete, Philippe. *Une Europe pour tous: Dix essais sur la construction européenne*. Paris: Odile Jacob, 1997.
- De Schoutheete, Philippe. *La création de l'euro*. Bruxelles: Académie royale de Belgique, 2016.
- Devaux, Sandrine ; Leboutte, René ; Poirier, Philippe (dir.). *Le Traité de Rome: histoires pluridisciplinaires. L'apport du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne*. Bruxelles, Berne: P.I.E. Peter Lang, 2009.

- De Wilde d'Estmael, Tanguy. *La PESC au lendemain du traité de Lisbonne*. Louvain: Presses Universitaires de Louvain, 2011.
- Dinan, Desmond. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- Dinan, Desmond (ed.). *Encyclopedia of the European Union*. Basingstoke, London: Macmillan, 2000.
- Dinan, Desmond (ed.). *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2014.
- Dony, Marianne. *Droit de l'Union européenne*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2018.
- Doutriaux, Yves ; Lequesne, Christian. *Les institutions de l'Union européenne après la crise de l'euro*. Paris: La Documentation française, 2013.
- Dumont, Gérard-François ; Verluise, Pierre. *The Geopolitics of Europe: From the Atlantic to the Urals*. Vincenne: Diploweb, 2017.
- Dunbabin, J.P.D. *The Cold War: The Great Powers and their Allies*. London: Routledge, 2007.
- Du Réau, Elisabeth. *L'idée d'Europe au XX<sup>e</sup> siècle: Des mythes aux réalités*. Bruxelles: Éditions Complexe, 2008.
- Du Réau, Elisabeth (dir.). *Penser et construire l'Europe de 1919 à 1992*. Paris: Hachette Supérieur, 2007.
- Duroselle, Jean-Baptiste. *L'Europe de 1815 à nos jours: Vie politique et relations internationales*. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.
- Eichengreen, Barry J. *Reconstructing Europe's Trade and Payments: The European Payments Union*. Manchester: Manchester University Press, 1993.
- Eichengreen, Barry J. *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*. Princeton (NJ), Oxford: Princeton University Press, 2007.
- Eichengreen, Barry J. (ed.). *Europe's Postwar Recovery*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1995.
- Esposito, Frédéric ; Levrat, Nicolas (dir.). *Europe: de l'intégration à la Fédération*. Louvain-la-Neuve: Bruylant-Academia, Genève: Université de Genève, 2010.

- Fondation Robert Schuman. *L'état de l'Union: rapport Schuman 2020 sur l'Europe*. Paris: Marie B, 2020.
- Fontaine, Pascal. *L'Union européenne: Histoire, institutions, politiques*. Paris: Seuil, 2012.
- Fontaine, Pascal. *Jean Monnet: Actualité d'un bâtisseur de l'Europe unie*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Paris: Economica, 2013.
- Gaillard, Marion. *France-Europe: Politique européenne de la France de 1950 à nos jours*. Bruxelles: De Boeck, 2010.
- Gaillard, Marion. *L'Union européenne: institutions et politiques*. Paris: La Documentation française, 2018.
- Gehler, Michael; Loth, Wilfried (eds.). *Reshaping Europe: Towards a Political, Economic and Monetary Union, 1984-1989*. Baden-Baden: Nomos, 2020.
- Gerbet, Pierre. *La construction de l'Europe*. Paris: Armand Colin, 2007.
- Gerbet, Pierre. *1957, la naissance du Marché commun*. Bruxelles: Éditions Complexe, 2007.
- Gerbet, Pierre; Bossuat, Gérard; Grosbois, Thierry (dir.). *Dictionnaire historique de l'Europe unie*. Bruxelles: André Versaille éditeur, 2009.
- Geremek, Bronislaw; Picht, Robert (dir.). *Visions d'Europe*. Paris: Odile Jacob, 2007.
- Gillingham, John. *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy?* Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2003.
- Gnesotto, Nicole. *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique?* Paris: Armand Colin, 2011.
- Gnesotto, Nicole. *Faut-il enterrer la défense européenne?* Paris: La Documentation française, 2014.
- Goulard, Sylvie. *L'Europe pour les nuls*. Paris: Éditions First, 2014.
- Goulard, Sylvie; Caulier, Thibaud. *50 notions clés sur l'Europe pour les nuls*. Paris: First Éditions, 2016.
- Gouzy, Jean-Pierre. *Histoire de l'Europe: 1949-2009*. Versailles: Éditions de Paris, 2009.

- Grin, Gilles. *The Battle of the Single European Market: Achievements and Economic Thought, 1985-2000*. London, New York: Kegan Paul, 2003 (published in paperback by Routledge in 2016).
- Grin, Gilles; Nicod, Françoise; Altermatt, Bernhard (dir.). *Formes d'Europe: Union européenne et autres organisations. Forms of Europe: European Union and other organisations*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Paris: Economica, 2018.
- Habermas, Jürgen. *La constitution de l'Europe*. Paris: Gallimard, 2012.
- Hamilton, Alexander; Jay, John; Madison, James. *Le Fédéraliste*. Paris: Classiques Garnier, 2012.
- Hanhimäki, Jussi M.; Schoenborn, Benedikt; Zanchetta, Barbara. *Transatlantic Relations since 1945: An introduction*. London, New York: Routledge, 2012.
- Hennette, Stéphanie; Piketty, Thomas; Sacriste, Guillaume; Vauchez, Antoine. *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*. Paris: Seuil, 2017.
- Hoeglinger, Dominic. *Politicizing European Integration: Struggling with the Awakening Giant*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.
- Jourdon, Philippe. *Histoire monétaire de l'Europe de 1800 à 2007: De l'esprit des Lumières après le XVIII<sup>e</sup> siècle à la généralisation de l'économie monétarisée à partir du XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris: L'Harmattan, 2009.
- Judt, Tony. *Après Guerre: Une histoire de l'Europe depuis 1945*. Paris: Hachette Pluriel Éditions, 2010.
- Kahn, Sylvain. *Géopolitique de l'Union européenne*. Paris: Armand Colin, 2012.
- Kaplan, Jacob J.; Schleiminger, Günther. *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950's*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- Kempf, Olivier. *L'OTAN au XXI<sup>e</sup> siècle – La transformation d'un héritage*. Paris: Éditions du Rocher, 2014.
- Laïdi, Zaki. *La norme sans la force: l'énigme de la puissance européenne*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2013.

- Langlois, Maurice de. *L'Europe: une grande puissance désarmée*. Paris: Economica, 2016.
- Larralde, Jean-Manuel; Leclerc, Stéphane. *Les 50 ans du traité de l'Elysée, 1963-2013: le couple franco-allemand dans la construction européenne*. Paris: L'Harmattan, 2016.
- Laursen, Finn (ed.), *EU Enlargement – Current Challenges and Strategic Choices*. Brussels: P.I.E. Peter Lang, 2013.
- Laursen, Finn. *Historical Dictionary of the European Union*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2016.
- Leboutte, René. *Histoire économique et sociale de la construction européenne*. Bruxelles: Peter Lang, 2008.
- Lefebvre, Maxime. *L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance?* Paris: La Documentation française, 2012.
- Lefebvre, Maxime. *La construction de l'Europe et l'avenir des nations*. Paris: Armand Colin, 2013.
- Lefebvre, Maxime. *La politique étrangère européenne*. Paris: Presses Universitaires de France, 2016.
- Legoll, Paul. *Petit dictionnaire européen*. Paris: L'Harmattan, 2009.
- Lelieveldt, Herman; Princen, Sebastiaan. *The Politics of the European Union*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2015.
- Leonard, Dick; Taylor, Robert. *The Routledge Guide to the European Union*. London: Routledge, 2016.
- Levrat, Nicolas. *La construction européenne est-elle démocratique?* Paris: La Documentation française, 2012.
- Louis, Jean-Victor. *L'Union européenne et sa monnaie*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009.
- Louis, Jean-Victor. *L'Union européenne comme acteur international*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2015.
- Lundestad, Geir. *Empire by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Maffei, Benoît; Forget, Jack. *L'Europe survivra-t-elle à la mondialisation?* Paris: Economica, 2010.
- Malosse, Henri; Limousin, Laure. *La construction européenne: histoire et avenir d'une Europe des peuples*. Paris: L'Harmattan, 2012.

- Marjolin, Robert. *Le travail d'une vie: Mémoires 1911-1986*. Paris: Robert Laffont, 1986.
- Martín de la Torre, Victoria. *Europe, a Leap into the Unknown: A Journey Back in Time to Meet the Founders of the European Union*. Brussels, Bern: Peter Lang, 2014.
- Mattera, Alfonso. *Le marché unique européen: Ses règles, son fonctionnement*. Paris: Jupiter, 1990.
- Mattera, Alfonso. *Notre européanité: Une Histoire millénaire, de l'épopée de Marathon à la réunification des peuples de l'Ancien Continent*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2014.
- Mayne, Richard. *The Recovery of Europe: From Devastation to Unity*. London: Wendenfeld and Nicolson, 1970.
- Melchionni, Maria Grazia; Ducci, Roberto. *La genèse des traités de Rome: entretiens inédits avec 18 acteurs et témoins de la négociation*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Paris: Economica, 2007.
- Mérand, Frédéric. *European Defence Policy: Beyond the Nation State*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008.
- Mérand, Frédéric; Weisbein, Julien. *Introduction à l'Union européenne: Institutions, politique et société*. Bruxelles: De Boeck, 2011.
- Mérand, Frédéric; Foucault, Martial; Irondelle, Bastien (eds). *European Security since the Fall of the Berlin Wall*. Toronto, Buffalo: University of Toronto Press, 2011.
- Middlemas, Keith. *Orchestrating Europe: The Informal Politics of the European Union, 1973-95*. London: Fontana Press, 1995.
- Milward, Alan S. *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*. London: Routledge, 1992.
- Milward, Alan S. *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge, 2000.
- Monnet, Jean. *Mémoires*. Paris: Fayard, 1976.
- Montbrial, Thierry de; Soutou, Georges-Henri (dir.). *La défense de l'Europe - Entre alliance atlantique et Europe de la défense*. Paris: Éditions Hermann, 2015.
- Moreau Defarges, Philippe. *L'Histoire de l'Europe pour les nuls*. Paris: First, 2013.
- Nugent, Neill. *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, 2017.

- Oberdorff, Henri (dir.). *L'eupéanisation des politiques publiques*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2008.
- Oberdorff, Henri. *L'Union européenne*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2010.
- Olivi, Bino; Giaccone, Alessandro. *L'Europe difficile*. Paris: Gallimard, 2007.
- Ouraoui, Mehdi. *Les grands discours de l'Europe (1918-2008)*. Paris: Editions Complexe, 2008.
- Outhwaite, William. *Europe since 1989: Transitions and Transformations*. London: Routledge, 2016.
- Piattoni, Simona. *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Pinon, Xavier. *Le Conseil de l'Europe: une organisation au service de l'homme*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2011.
- Piris, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2010.
- Pisany-Ferry, Jean. *The Euro Crisis and Its Aftermath*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Preda, Daniela. *The History of the European Monetary Union: Comparing Strategies amidst Prospects for Integration and National Resistance*. Berne: P.I.E. Peter Lang, 2016.
- Priollaud, François-Xavier; Siritzky, David. *Que reste-t-il de l'influence française en Europe?* Paris: La Documentation française, 2011.
- Pullano, Teresa. *La citoyenneté européenne – Un espace quasi étatique*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2014.
- Quermonne, Jean-Louis. *Le système politique de l'Union européenne: des Communautés économiques à l'Union politique*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2015.
- Quermonne, Jean-Louis. *L'Union européenne dans le temps long*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2008.
- Radeljić, Branislav (ed.). *Debating European Identity – Bright Ideas, Dim Prospects*. Berne: P.I.E. Peter Lang, 2014.

- Renaut-Couteau, Armelle. *L'essentiel de la gouvernance économique et monétaire de la zone euro*. Paris: Gualino, 2013.
- Rezsohazy, Rudolf. *Emergence des valeurs communes aux Européens à travers l'Histoire*. Paris: L'Harmattan, 2012.
- Rich, Norman. *Great Power Diplomacy 1814-1914*. New York, St. Louis: McGraw-Hill, 1992.
- Rieben, Henri. *Des guerres européennes à l'union de l'Europe*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, 1987.
- Rieben, Henri. *Réconcilier et unir les Européens*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, 1995.
- Rieben, Henri; Nathusius, Martin; Nicod, Françoise; Campeiro-Tixier, Claire. *Un changement d'espérance: La Déclaration du 9 mai 1950, Jean Monnet – Robert Schuman*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, 2000.
- Sapir, André (ed.). *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*. Brussels: Bruegel, 2007.
- Saurugger, Sabine. *Theoretical Approaches to European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- Schwok, René. *Théories de l'intégration européenne: approches, concepts et débats*. Paris: Montchrestien, 2005.
- Sheehan, James J. *Where Have All the Soldiers Gone? The Transformation of Modern Europe*. Boston, New York: Houghton Mifflin Company, 2008.
- Sidjanski, Dusan. *The Federal Future of Europe: From the European Community to the European Union*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000.
- Spierenburg, Dirk; Poidevin, Raymond. *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*. Bruxelles: Bruylant, 1993.
- Temin, Peter. *Lessons from the Great Depression*. Cambridge MA: The MIT Press, 1989.
- Terpan, Fabien. *La politique étrangère de sécurité et de défense de l'Union européenne*. Paris: La Documentation française, 2010.



- Teyssier, François de; Baudier, Gilles. *La construction de l'Europe: culture, espace, puissance*. Paris: Presses Universitaires de France, 2021.
- Thomann, Pierre-Emmanuel. *Le couple franco-allemand et le projet européen: représentations géopolitiques, unité et rivalités*. Paris: L'Harmattan, 2015.
- Tsoukalis, Loukas. *European Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Tsoukalis, Loukas. *What Kind of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Urwin, Derek W. *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*. London: Longman, 2007.
- Vaïsse, Maurice. *Les relations internationales depuis 1945*. Paris: Armand Colin, 2019.
- Van der Harst, Jan; Voerman, Gerrit (eds). *An Impossible Job? The Presidents of the European Commission, 1958-2014*. London: John Harper Publishing, 2015.
- Van der Wee, Herman. *Histoire économique mondiale 1945-1990*. Louvain-la-Neuve: Academia/Duculot, 1990.
- Van Middelaar, Luuk. *Le passage à l'Europe: Histoire d'un commencement*. Paris: Éditions Gallimard, 2012.
- Vauchez, Antoine. *L'Union par le droit – L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2013.
- Verluisse, Pierre. *Géopolitique des frontières européennes: élargir, jusqu'où?* Paris: Argos, 2013.
- Vouilloux, Jean-Baptiste. *La démilitarisation de l'Europe - Un suicide stratégique?* Paris: Argos, 2013.
- Wallace, Helen; Wallace, William; Pollack, Mark A. (eds). *Policy-Making in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2014.
- Warlouzet, Laurent. *Le choix de la CEE par la France: L'Europe économique en débat de Mendès France à de Gaulle (1955-1969)*. Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2011.
- Watanabe, Lisa. *Securing Europe: European Security in an American Epoch*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

- Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.). *Jahrbuch der Europäischen Integration 2020*. Baden-Baden: Nomos, 2020.
- Wessels, Wolfgang. *The European Council*. London: Palgrave, 2016.
- Winand, Pascaline; Benvenuti, Andrea; Guderzo, Max. *The External Relations of the European Union*. Brussels: P.I.E. Peter Lang, 2015.
- Yergin, Daniel; Stanislaw, Joseph. *The Commanding Heights: The Battle between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World*. New York: Simon & Schuster, 1998.
- Young, John W. *Cold War Europe 1945-1991: A Political History*. London, New York: Arnold, 1996.
- Zarka, Yves Charles; Perrineau, Pascal; Laquière, Alain. *L'Union européenne entre implosion et refondation*. Paris: Mimésis, 2016.
- Zelikow, Philip; Rice, Condoleezza. *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*. Cambridge (MA), London: Harvard University Press, 1995.

## Crédits photographiques

---

Le gâteau des rois, tiré au Congrès de Vienne en 1815 [estampe]

Source: gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Droits: gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Le président américain Truman signant la mise en œuvre du traité de l'Atlantique Nord entouré des ambassadeurs d'Europe, 1949

Source: U.S. National Archives and Records Administration

Auteur: Abbie Rowe

Droits: Domaine public

Séance inaugurale de la Haute Autorité de la CECA

Source: Fondation Jean Monnet, Lausanne (JM 9/1/1)

Droits: Théo Mey / Photothèque de la ville de Luxembourg

La Commission Delors, 1986

Source: Service audiovisuel de la Commission européenne

Auteur: Christian Lambiotte

Droits: Commission européenne



La Fondation a été créée en 1978 par Jean Monnet, concepteur et président de la première Communauté européenne (charbon-acier) et premier citoyen d'honneur de l'Europe, qui lui a confié l'ensemble de ses archives. Institution indépendante d'utilité publique, non-partisane et non-militante, elle bénéficie du soutien de l'État de Vaud, de la Confédération suisse et de la Ville de Lausanne. Elle déploie ses activités depuis la Ferme de Dorigny, située au cœur du campus de l'Université de Lausanne, son principal partenaire.

Elle conserve aujourd'hui de nombreux autres fonds d'archives privés qu'elle met en valeur, notamment ceux de Robert Marjolin et les papiers européens de Robert Schuman et de Jacques Delors, ainsi que des documents iconographiques et audiovisuels. Elle abrite une bibliothèque spécialisée et un centre de documentation européenne. Elle recueille les témoignages d'acteurs et témoins dans le cadre de ses programmes d'interviews filmées. Elle met ainsi à disposition des utilisateurs, notamment des chercheurs, un ensemble cohérent de ressources documentaires sur les origines et les développements de la construction européenne et les relations Suisse – Europe. La Fondation attribue chaque année sa Bourse Henri Rieben à plusieurs doctorants avancés.

A la faveur du rayonnement de ce patrimoine et de la collaboration entre Jean Monnet et le professeur Henri Rieben qui présida la Fondation jusqu'en 2005, la Fondation est devenue un carrefour européen et un lieu incontournable de rencontre, de débats et de réflexion sur de grands enjeux d'actualité européenne. Elle organise régulièrement des conférences, des dialogues européens et des colloques internationaux, nouant des partenariats avec des institutions de grande renommée. Elle décerne périodiquement sa Médaille d'or à des personnalités politiques de premier plan ayant œuvré à l'intérêt commun des Européens ; parmi ses lauréats on compte José Manuel Barroso, Emilio Colombo, Mario Draghi, Valéry Giscard d'Estaing, Jean-Claude Juncker, Helmut Kohl, Romano Prodi, Helmut Schmidt, Martin Schulz, Javier Solana et Herman Van Rompuy. Elle accueille aussi de nombreux visiteurs et des chercheurs qu'elle assiste dans leurs travaux, en plus de contribuer à la formation des étudiants. Grâce à un soutien cantonal vaudois, la Fondation a lancé en 2016 une nouvelle activité comme « laboratoire d'idées » autour du travail d'un groupe d'experts, se penchant actuellement sur des enjeux de la société 4.0.

Une mission éditoriale vient compléter l'éventail de ses activités, avec la collection des Cahiers rouges créée par Henri Rieben en 1957, coéditée avec *Economica* depuis 2007 et qui compte à ce jour 218 ouvrages. En 2014, une nouvelle série de publications en open access, la Collection débats et documents, a été lancée. Ces publications tendent à valoriser le patrimoine documentaire de la Fondation, ses événements publics, ou encore l'expertise de ses membres et partenaires.

Chaque année se réunit l'assemblée générale du Conseil de la Fondation qui se compose de plus de 500 membres, venus de tous horizons, ainsi que son Comité scientifique. Pat Cox, ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international, préside la Fondation et son Conseil exécutif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Ses prédécesseurs sont José María Gil-Robles (2009-2014), ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international ; Bronisław Geremek (2006-2008), député au Parlement européen et ancien ministre des affaires étrangères de Pologne ; et Henri Rieben (1978-2005), professeur à l'Université de Lausanne. La Fondation est dirigée depuis 2012 par Gilles Grin, docteur en relations internationales, par ailleurs chargé de cours à l'Université de Lausanne.

---

## Numéros déjà parus dans la Collection

Ferry, Jean-Marc. *Les voies de la relance européenne*. Numéro 1, avril 2014, 51 pp.

Grin, Gilles. *Méthode communautaire et fédéralisme: le legs de Jean Monnet à travers ses archives*. Numéro 2, septembre 2014, 27 pp.

Cox, Pat. *De la crise économique à une crise politique dans l'Union européenne?* Numéro 3, septembre 2015, 59 pp.

Cox, Pat. *From Economic Crisis to Political Crisis in the European Union?* Issue 3, September 2015, 55 pp.

Gil-Robles, José María. *L'investiture de la Commission européenne: vers un gouvernement parlementaire pour l'Union européenne*. Numéro 4, décembre 2015, 43 pp.

Dehousse, Renaud. *Quelle union politique en Europe? Entretien réalisé par Hervé Bribosia*. Numéro 5, mai 2016, 51 pp.

Cox, Pat. *Europe after Brexit*. Issue 6, July 2016, 27 pp.

Grin, Gilles. *Shaping Europe: The Path to European Integration according to Jean Monnet*. Issue 7, March 2017, 34 pp.

Martenet, Vincent. *Un pacte pour réformer et refonder l'Union européenne*. Numéro 8, mars 2017, 54 pp.

Cox, Pat; Oliva, Patrick; Kaufmann, Vincent; Lundsgaard-Hansen, Niklaus; Audikana, Ander; Huberts, Leo. *Mobilité durable: un appel aux décideurs européens*. Numéro 9, mars 2018, 37 pp.

Cox, Pat; Oliva, Patrick; Kaufmann, Vincent; Lundsgaard-Hansen, Niklaus; Audikana, Ander; Huberts, Leo. *Sustainable Mobility: An Appeal to European Decision-Makers*. Issue 9, March 2018, 37 pp.

Fontaine, Pascal. *La méthode communautaire: entretien réalisé par Chantal Tauxe*. Numéro 10, novembre 2018, 28 pp.

Cox, Pat. *A European Parliament Election of Consequence*. Issue 11, December 2018, 15 pp.

Mayne, Richard; Hackett, Clifford P. *The Father of Europe: The Life and Times of Jean Monnet*. Issue 12, March 2019, 248 pp.

Cox, Pat. *Brexit: et maintenant?* Numéro 13, juillet 2019, 29 pp.

Grin, Gilles; Nicod, Françoise; Paul, Eva (eds.). *Europe in the World – L'Europe dans le monde*. Issue 14, February 2020, 129 pp.

Preziosa, Pasquale; Velo, Dario. *La défense de l'Europe: la nouvelle défense européenne face aux grands défis européens*. Numéro 15, février 2020, 90 pp.

Paul, Eva; Fanzly, Nathalie; Folcque, Antoine; Federmeyer, Mike. *Réinventer les comportements de mobilité. Les villes européennes et la mobilité durable: études de cas*. Numéro 16, mars 2020, 52 pp.

Paul, Eva; Fanzly, Nathalie; Folcque, Antoine; Federmeyer, Mike. *Changing Mobility Behaviour. European Cities and Sustainable Mobility: A Study Case*. Issue 16, March 2020, 52 pp.

Zwahlen, Jean. *Multilatéralisme: crises et perspectives*. Numéro 17, juillet 2020, 53 pp.

Grin, Gilles. *Suisse – Europe: une perspective historique*. Numéro 18, septembre 2020, 77 pp.

Nell, Philippe G. *Strategy with China: Swiss Cooperation or U.S. Confrontation? The Successful Swiss Path with a Free Trade Agreement*. Issue 19, September 2020, 191 pp.

Zwahlen, Jean. *La saga du Brexit: quelques pistes de réflexion pour l'Accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne*. Numéro 20, avril 2021, 31 pp.



Dans cet essai historique sur la construction européenne, l'auteur balaie deux siècles d'histoire du continent (1815 à 2021). Il montre le creux atteint par l'Europe en 1945. La naissance, les développements et les limites de l'Europe communautaire, devenue Union européenne, sont ensuite présentés. En fin de compte, le processus de construction européenne initié au lendemain de la Seconde Guerre mondiale représente la révolution d'un continent qui a su rompre avec la fatalité historique des guerres intestines et incessantes du passé.

Gilles Grin est le directeur de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe à Lausanne. Il est aussi chargé de cours à l'Université de Lausanne.



Cover: alain kissling / atelierk.org  
Inner Layout: atelier Kinkin

**Fondation Jean Monnet pour l'Europe**  
Ferme de Dorigny  
CH - 1015 Lausanne  
[www.jean-monnet.ch](http://www.jean-monnet.ch)

