

Thomas Ferenczi

Pourquoi l'Europe ?

∞ *André Versaille éditeur* ∞

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
--------------------	---

HISTOIRE

I – À LA RECHERCHE DE L'UNITÉ	17
Le temps de la chrétienté.....	17
L'esprit des Lumières.....	25
D'Aristide Briand à Jean Monnet	33
II – NAISSANCE ET DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTÉ.....	45
Les débuts difficiles du Marché commun	45
La relance des années 1980.....	56
Crises et interrogations	65
III – ÉTAT DES LIEUX	77
Les quatre libertés	77
Les politiques communes	82
Le triangle institutionnel	91

POURQUOI L'EUROPE ?

PERSONNAGES

I – LES PRÉCURSEURS	101
Quatre figures tutélaires	101
Au XIX ^e siècle, les penseurs du fédéralisme	114
Au XX ^e siècle, les philosophes de l'entre-deux-guerres	125
II – LES PIONNIERS	135
Jean Monnet, l'inspirateur	135
Les pères fondateurs	141
De Gaulle, Européen quand même	149
Démocrates-chrétiens et socialistes	153
III – LES ACTEURS	159
Le couple franco-allemand	159
L'ambivalence des États-Unis	170
Les intellectuels	176
La méfiance obstinée des gouvernements britanniques	182
Souverainistes et eurosceptiques	191
La Commission et ses présidents	195

THÈMES

I – LES NATIONS CONTRE L'EUROPE	203
II – LA QUESTION DES FRONTIÈRES	211
III – EUROPE SOCIALE VS EUROPE LIBÉRALE ?	219

INTRODUCTION

IV – EUROPE-ESPACE VS EUROPE-PUISSANCE?	227
V – LE DÉFICIT DÉMOCRATIQUE	235
VI – EUROPE-FORTERESSE OU EUROPE-PASSOIRE? . . .	243
VII – QUELLE IDENTITÉ POUR L’EUROPE?	251
VIII – MONDIALISATION : SE PROTÉGER OU S’ADAPTER?	261
IX – UNE EUROPE À PLUSIEURS VITESSES?	269
CONCLUSION : ÊTRE EUROPÉEN	277
BIBLIOGRAPHIE	281
INDEX	285

INTRODUCTION

Qui aurait cru il y a un demi-siècle que le continent européen, déchiré par deux guerres mondiales, endeillé par des millions de morts, marqué par des haines féroces et des querelles inexpiables, parviendrait en un si court espace de temps à surmonter ses anciennes divisions pour réaliser son vieux rêve d'unité? Qui aurait imaginé que les ennemis d'hier se réconcilieraient si vite, qu'ils se rassembleraient, quelques années après la fin du conflit, dans une organisation d'un type nouveau, allant au-delà d'une alliance de circonstance, et qu'ils accueilleraient à leurs côtés, au lendemain de la chute du communisme, la quasi-totalité des pays d'Europe?

Pourtant, les utopistes ont eu raison contre les sceptiques, les rêveurs l'ont emporté sur les réalistes: en mars 2007, l'Union européenne a fêté solennellement à Berlin le cinquantième anniversaire des traités de Rome, qui ont mis en place la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). Sept ans auparavant, en 1950, avait été lancée la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). L'Europe communautaire, passée aujourd'hui de six à vingt-sept membres, en attendant de nouveaux élargissements, est l'héritière de ces trois institutions.

Elle a certes connu des crises, dont la dernière a été provoquée, en 2005, par l'échec du projet de Constitution européenne. Elle a été traversée par de vives polémiques et

de bruyantes contestations. Elle a évolué, à mesure que le monde changeait autour d'elle, que le nombre de ses membres augmentait, que les conditions politiques, économiques, géostratégiques au cœur du continent se transformaient. Elle n'a pas échappé au mouvement général des idées et des politiques qui a fait triompher, à l'échelle de la planète, la globalisation et la libéralisation des échanges. Elle reste divisée sur son avenir, ses membres n'étant pas toujours d'accord entre eux sur la nature de leur union et sur le degré de fédéralisme qu'ils sont prêts à accepter.

Mais en dépit des avatars de sa courte histoire et des divergences d'opinions qu'elle continue de susciter, la construction d'une Europe unie s'est imposée comme une réalité incontournable. Même ceux qui la contestent, la critiquent ou la combattent, à droite comme à gauche, ne plaident pas, sauf exceptions, pour le retrait de leur pays.

Il y a donc consensus en faveur d'une organisation politique de l'Europe qui dépasse le cadre des institutions internationales traditionnelles telles que l'ONU. À part quelques irréductibles, ultra-minoritaires dans leurs pays, les Européens reconnaissent qu'ils ont besoin d'unir leurs forces pour peser sur les affaires du monde et, s'il subsiste encore entre eux des désaccords, ceux-ci portent plus sur les modalités d'une telle union que sur son principe. L'Europe, qui était naguère un défi ou une espérance, est désormais une évidence. Elle s'est banalisée. Pour les nouvelles générations, qui n'ont pas été associées aux controverses de l'après-guerre, elle fait partie du paysage. L'idéal est devenu réalité.

Du même coup, si rares sont ceux qui rejettent le projet européen, l'enthousiasme n'est plus vraiment au rendez-vous. L'aventure a laissé place à la routine, l'ordinaire des jours a partiellement obscurci l'invention de l'avenir. Dès lors le risque est que les citoyens ne comprennent plus les raisons qui ont conduit les nations européennes à s'unir il

y a cinquante ans pour construire une communauté politique ni les motifs qui justifient la poursuite de l'effort. Si l'Europe rencontre l'indifférence des peuples, à défaut de leur hostilité, n'est-elle pas condamnée à perdre l'élan qui l'a fait naître et la volonté qui continue de la faire vivre ? Cette lassitude de l'opinion doit être entendue des dirigeants européens. Des réponses doivent être apportées. La chancelière allemande, Angela Merkel, a posé devant le Bundestag, en mai 2006, la question fondamentale : « *Pourquoi l'Europe ?* »¹.

Selon elle, la « *raison d'être* » de l'Union européenne doit être redéfinie. Les motivations des pères fondateurs, qui se sont attachés à créer les conditions d'une paix durable au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, ne suffisent plus, affirme-t-elle, à convaincre les Européens du XXI^e siècle. Pour eux, la réconciliation entre les peuples du Vieux Continent va de soi. Les vieilles querelles du passé appartiennent aux livres d'histoire. Rien ne permet de penser qu'elles puissent renaître un jour. Dès lors on attend de l'Europe autre chose, qui implique une refondation du projet communautaire. La construction européenne a permis le retour de la démocratie et de la prospérité, face au nazisme d'abord, qui avait tenté d'imposer son ordre barbare, face au communisme ensuite, rêve devenu cauchemar. Les menaces sont désormais d'une autre nature. La globalisation, le terrorisme, l'instabilité de certaines régions du monde, le réchauffement climatique, entre autres, proposent à l'Europe des épreuves inédites auxquelles elle doit se préparer à répondre.

L'Union européenne est donc conduite à se donner de nouveaux champs d'action et à mettre en œuvre des politiques

¹ Cité par Jean-Thomas Lesueur et Philippa von Dörnberg, « Quelle relance européenne ? Objectifs, ambitions et limites de la présidence allemande de l'Union européenne au 1^{er} semestre 2007 », in *Working Papers*, Institut Thomas More, décembre 2006.

communes dans des domaines qui relevaient jusqu'à présent, pour l'essentiel, de la responsabilité des États membres. L'adaptation à la globalisation est l'un des principaux objectifs qu'elle s'est fixés, en adoptant en 2000 la « *stratégie de Lisbonne* », destinée à renforcer la compétitivité des États membres dans la bataille économique mondiale. Comme le soulignait en décembre 2006 le commissaire aux Affaires économiques et monétaires, Joaquin Almunia, la globalisation apparaît comme « *une chance pour l'Europe* », qui tire d'importants bénéfices du développement du commerce international. Encore faut-il qu'elle soit assez forte pour soutenir la concurrence. Selon M. Almunia, elle est appelée à relever un « *triple défi* » : un « *défi économique* », qui passe par l'approfondissement de son marché intérieur et la réorientation de ses activités vers des secteurs à forte croissance, un « *défi intellectuel* », qui l'invite à investir d'urgence dans la recherche, l'innovation, la matière grise, un « *défi de gouvernance* », qui exige un effort de pédagogie à l'égard des citoyens.

Parallèlement Bruxelles ouvre de nouveaux chantiers : l'énergie, l'immigration, la lutte contre la criminalité, l'action extérieure. Dans ces différents domaines, qui touchent de près à la souveraineté nationale des États membres, l'Union s'efforce de coordonner ou d'harmoniser les politiques européennes afin d'offrir à ses interlocuteurs, autant qu'il est possible, un front uni et solidaire. Ces thèmes retiennent désormais prioritairement l'attention de la Commission européenne. Après la relance du marché intérieur, sous la présidence de Jacques Delors, dans les années 1980-1990, ils dominent depuis le début des années 2000 l'agenda communautaire, sous les présidences successives de Romano Prodi et de José Manuel Barroso. Qu'il s'agisse de garantir la sécurité de ses approvisionnements énergétiques, d'assurer un meilleur contrôle des flux migratoires à ses frontières, de protéger ses citoyens contre le terrorisme, d'aider ses

voisins et ses alliés à maintenir leur sécurité, l'Europe tente de s'imposer sur la scène internationale comme une puissance efficace et responsable.

Elle se heurte à de nombreuses difficultés, à commencer par ses propres divisions, qui l'obligent à rechercher inlassablement des compromis entre ses membres, au risque d'affaiblir son dynamisme. La crise institutionnelle provoquée par le rejet du projet de Constitution européenne a rendu également son fonctionnement plus laborieux et ses capacités d'action plus incertaines. Les égoïsmes nationaux et les replis identitaires contrarient ses efforts, alors même que le désordre de la planète l'appelle à surmonter ses divergences et à rassembler ses forces.

L'Union européenne entend offrir au monde l'exemple d'une démocratie obstinément respectueuse des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est ce modèle qu'elle se propose de défendre face aux régimes d'oppression et d'injustice, où qu'ils se trouvent, et d'abord chez elle, où subsistent encore trop d'inégalités, de discriminations, de misère. Ni son passé ni son présent ne l'autorisent à donner des leçons aux autres. Au moins se veut-elle porteuse du message d'humanisme et de progrès que lui a légué son histoire, en dépit des zones de barbarie qui font aussi partie de son héritage. Ce message d'ouverture et de tolérance, qui fut celui des Lumières, l'Europe l'adresse en particulier aux pays du Vieux Continent appelés à se joindre, s'ils le souhaitent, à l'aventure communautaire.

La stratégie de l'élargissement reste au cœur du projet européen, même si certains États préféreraient aller moins vite et si la question des frontières ultimes de l'Union demeure posée. Après l'adhésion de la plupart des anciens pays du bloc soviétique, en 2004, puis en 2007, viendra le tour des États de l'ex-Yougoslavie et de l'Albanie. En attendant la Turquie, avec laquelle les négociations ont

POURQUOI L'EUROPE ?

commencé, puis éventuellement l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie. Certains imaginent la constitution d'un vaste ensemble qui serait ouvert à tous les pays de la Méditerranée. Pour le moment, l'Union demande une pause. Elle entend renforcer sa « *capacité d'intégration* » avant d'accueillir de nouveaux membres. Mais elle continue de considérer l'élargissement comme un facteur de croissance économique et de stabilité politique. La petite Europe de Jean Monnet et Robert Schuman est devenue la grande Europe. Ce n'est plus tout à fait la même, mais l'ambition n'a pas changé : mettre fin au morcellement de l'Europe, cet « *absurde anachronisme* » selon Robert Schuman, pour assurer le bien-être des Européens.

I – À LA RECHERCHE DE L'UNITÉ

LE TEMPS DE LA CHRÉTIENTÉ

Les Européens n'ont pas attendu le milieu du xx^e siècle pour se sentir les dépositaires d'une culture commune, fondement d'une identité partagée. Cette culture s'est exprimée, pendant les quelque dix siècles du Moyen Âge, du IV^e au XIV^e siècles, à travers le christianisme, ciment des peuples d'Europe et base d'une civilisation qu'ils ont construite ensemble. « *L'action puissante du christianisme* », comme l'a noté l'historien Lucien Febvre, cofondateur de l'École des Annales, a contribué à « *donner aux Occidentaux une conscience commune, par-dessus les frontières qui les séparent, une conscience qui, laïcisée peu à peu, est devenue une conscience européenne* »¹. Avant que ne s'engage la laïcisation de la culture européenne, particulièrement marquée par le progrès des Lumières, la religion est apparue, pendant toute la durée du Moyen Âge, comme le principal facteur de l'unité du continent, par-delà la diversité de ses peuples, ou plutôt, selon la formule de l'historien Krzysztof Pomian, comme l'instrument de « *la première unification européenne* »².

¹ Cité par Jacques Le Goff, *L'Europe est-elle née au Moyen Âge ?*, Seuil, 2003, p. 12.

² Krzysztof Pomian, *L'Europe et ses nations*, Gallimard, 1990, p. 51.

Celle-ci commence au lendemain de la chute de l'empire romain. Elle s'affirme à l'époque carolingienne, malgré la dislocation de l'empire fondé par Charlemagne, qualifié par le poète Angilbert de « *père de l'Europe* ». Une Europe de la civilisation se met en place peu à peu, selon l'historien Jacques Le Goff, qui souligne « *la lente émergence historique de l'Europe* » dans le monde carolingien³. L'Occident médiéval atteint son apogée au XIII^e siècle. C'est le moment, explique Jacques Le Goff, « *où s'impose un modèle qu'on peut appeler, dans une perspective de longue durée, européen* »⁴. Les divisions de la chrétienté, de schisme en hérésie, sonneront l'échec des tentatives d'unification. Krzysztof Pomian note qu'au début du XVII^e siècle, après « *huit décennies de guerres civiles et étrangères* », le rassemblement voulu par la papauté autour de la foi catholique s'est heurté à des obstacles insurmontables. « *Fondée sur les mêmes croyances religieuses, la même liturgie, le même calendrier rituel et un espace sacré sans frontières internes avec capitale à Rome, l'unité de l'Europe a cessé d'exister* », conclut-il⁵.

Pendant dix siècles, les Européens ont donc tenté de bâtir, dans l'espace de la chrétienté latine, une communauté de valeurs, en laquelle on peut voir rétrospectivement l'esquisse de l'Europe unie. Cette tentative n'a pas abouti mais elle a posé les bases d'un « *esprit européen* », qui s'est exprimé de multiples manières dans la civilisation médiévale. Certes le concept même d'Europe n'a pas été souvent utilisé par les historiens et chroniqueurs de l'époque, qui lui ont préféré celui de chrétienté. Mais l'idée européenne était bien présente dans les consciences, comme l'attestent deux exemples caractéristiques, à sept siècles d'intervalle.

³ J. Le Goff, *op. cit.*, p. 59.

⁴ *Ibid.*, p. 135.

⁵ K. Pomian, *op. cit.*, p. 81.

Au VIII^e siècle, la bataille de Poitiers remportée par Charles Martel sur les Arabes en 732 est présentée comme une victoire des Européens. Un récit anonyme d'un continuateur d'Isidore de Séville décrit l'événement en 754. Au terme d'un affrontement qui a duré sept jours les Européens, écrit-il, aperçoivent les tentes des Arabes. Pour la première fois, les soldats des différents peuples d'Occident unis contre les Sarrasins venus d'Espagne sont désignés comme des Européens. On sait que l'importance de la bataille de Poitiers est contestée par nombre de spécialistes qui la considèrent comme une escarmouche mineure. Mais au-delà de cette querelle d'experts ce texte suggère que le sentiment d'appartenance à une communauté européenne, aussi vague soit-elle, était déjà perceptible. Comme l'écrit l'essayiste Denis de Rougemont, « *la preuve est là qu'au VIII^e siècle ceux qui défendent ce continent se voient naturellement décrits non comme les défenseurs d'une Romania devenue mythique ni de l'Occident en général ni de la Papauté ni de leur "nation" ou patrie particulière, mais bien comme les membres d'une même famille de peuples* »⁶.

Le deuxième exemple est celui du pape Pie II au XV^e siècle. Ce grand humaniste, Aeneas Silvius Piccolomini, devenu pape en 1458 sous le nom de Pie II, identifie sans équivoque l'Europe et la chrétienté. « *Maintenant c'est en Europe même, c'est-à-dire dans notre patrie, dans notre propre maison, dans notre siège, que nous sommes attaqués et tués* », écrit-il à propos de la guerre contre les Turcs (*nunc vero in Europa, id est, in patria, in domo propria, in sede nostra, percussi caesique sumus*). Il publie un texte intitulé *Europe* dans lequel, selon Denis de Rougemont, celle-ci se trouve décrite « *comme un ensemble humain et historique, non*

⁶ Denis de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe. La Conscience européenne à travers les textes*, Christian de Bartillat, 1990, p. 48.

plus seulement géographique »⁷. Il serait exagéré de dire qu'une conscience européenne s'est d'ores et déjà installée au cœur de la chrétienté occidentale mais il est possible de soutenir, comme Jacques Le Goff, que « *le Moyen Âge est l'époque de l'apparition et de la genèse de l'Europe comme réalité et représentation* »⁸.

Deux événements ont joué un rôle décisif dans la constitution de ce nouvel espace latin qui n'est pas encore l'Europe mais qui est sa préfiguration. Le premier est la rupture entre Rome et Byzance, qui permet l'émergence d'une chrétienté occidentale en opposition croissante avec la chrétienté orientale. Cette séparation a pour origine le partage de l'empire entre les deux fils de Théodose. Celui-ci fait adopter le christianisme comme religion officielle mais à sa mort, en 395, il divise l'empire en deux parties, dont chacune reçoit pour empereur un de ses fils : Honorius est placé à la tête de l'empire d'Occident, Arcadius à la tête de l'empire d'Orient. C'est de l'empire d'Occident que naîtra l'Europe, dominée par l'Église latine et de plus en plus éloignée du monde byzantin.

Le second événement est le conflit avec l'islam à partir du VIII^e siècle. La conquête de l'Afrique du Nord par les musulmans y détruit la civilisation chrétienne, qu'avaient illustrée, parmi d'autres, Tertullien et saint Augustin. Cet épisode est jugé par Jacques Le Goff « *douloureux pour le christianisme* » mais « *peut-être bénéfique pour l'Europe* », qui devient le seul foyer de la chrétienté latine⁹. Alors que l'empire romain occupait les deux rives de la Méditerranée, l'expansion musulmane fait de celle-ci une frontière entre l'islam et le christianisme, déplaçant vers le nord le centre de gravité de l'espace latin appelé à

⁷ *Ibid.*, p. 71.

⁸ J. Le Goff, *op. cit.*, p. 11

⁹ *Ibid.*, p. 37.

devenir le territoire européen. À l'empire romain qui s'étendait à l'est jusqu'à Byzance et au sud jusqu'à l'autre rive de la Méditerranée va donc succéder un espace limité à la partie occidentale de l'Europe. Ainsi l'historien Marc Bloch peut-il écrire que « *l'Europe a surgi quand l'empire romain s'est écroulé* »¹⁰.

Ce passage de Rome à l'Europe se traduit en particulier par l'intégration progressive des envahisseurs barbares désormais latinisés, la formation d'une nouvelle société née du brassage des populations mêlant anciens et nouveaux habitants de la Romania. « *Nouvelle société, nouvelle civilisation* », souligne Krzysztof Pomian¹¹. Le Moyen Âge, explique Marc Bloch, « *jeta pêle-mêle dans le creuset les peuples romanisés avec ceux que Rome n'avait jamais conquis* », rompant « *l'unité, au moins relative, de la civilisation méditerranéenne* »¹². La civilisation européenne en gestation reconnaît à l'Église un rôle crucial, donnant au christianisme une place prépondérante.

Certes l'héritage antique y est également présent, à commencer par le mythe fondateur de l'Europe, l'histoire de l'enlèvement par Zeus, sous les traits d'un taureau, d'Europe, fille d'Agénor, roi de Phénicie, et de son transport en Crète, où elle donnera naissance au roi Minos. « *Europe reste le nom d'une puissance féminine enlevée à l'Asie, puis fécondée par le dieu mâle qui règne sur l'Olympe des Grecs continentaux* », commente Denis de Rougemont. Selon lui, « *le mythe traduit la mutation religieuse d'une civilisation venue du Proche-Orient sur l'obscur continent occidental qui va prendre le nom de sa précieuse proie* »¹³. Pour les auteurs grecs l'Europe s'oppose à l'Asie.

¹⁰ *Ibid.*, p. 12.

¹¹ K. Pomian, *op. cit.*, p. 21.

¹² J. Le Goff, *op. cit.*, p. 13.

¹³ D. de Rougemont, *op. cit.*, p. 18.

Un passage célèbre de la *Politique* d'Aristote décrit les peuples d'Europe comme « *pleins de courage* » mais « *inférieurs sous le rapport de l'intelligence et de l'industrie* », alors que les peuples d'Asie sont « *intelligents et propres à l'industrie* » mais « *manquent de courage* ». Cette opposition à l'Orient est un des legs de la Grèce antique à l'Europe. À l'héritage grec s'ajouteront l'héritage romain, puis l'héritage biblique. Paul Valéry, on le sait, considérait comme européens les peuples qui ont subi la triple influence d'Athènes, de Rome et de Jérusalem. Mais c'est à travers le christianisme que la civilisation gréco-romaine va se transformer en civilisation européenne.

Ainsi se construit l'unité religieuse, culturelle et sociale de la chrétienté latine. « *À partir du XII^e siècle l'Europe est une réalité unitaire, coextensive à la chrétienté latine* », écrit Krzysztof Pomian¹⁴. Cet espace, rappelle-t-il, a son « *centre spirituel* » – Rome, siège de la papauté –, ses lieux de culte, où se pressent des foules de pèlerins, ses ordres mendiants, principalement franciscains et dominicains, qui essaient dans toute l'Europe, ses capitales intellectuelles, ses centres universitaires, où se forme une élite nourrie des mêmes textes et instruite par les mêmes professeurs. Mais cette unité de croyances et de pratiques ne s'accompagne pas de l'unité politique dont certains rêvent. Malgré quelques tentatives l'Europe religieuse ne donnera pas naissance à une commune organisation du pouvoir.

La papauté aurait pu aspirer à exercer son autorité sur l'ensemble des peuples réunis. Elle n'en a pas eu les moyens. Certes le pouvoir pontifical était, avec celui de l'empereur, au-dessus de celui des rois qui se partageaient l'Europe. Mais ce qui est vrai sur le plan spirituel ne l'est pas sur le plan temporel. Le pouvoir spirituel du Saint-Siège est reconnu par les monarques de la chrétienté, son pouvoir

¹⁴ K. Pomian, *op. cit.*, p. 51.

temporel est limité: l'Église est appelée à collaborer avec le roi de France ou de Grande-Bretagne, elle ne saurait leur imposer sa volonté.

Il y eut d'autres candidats à la direction d'une Europe rassemblée. Ainsi Charlemagne fut-il salué dès son époque, au VIII^e siècle, comme le souverain de la chrétienté avant que le XIX^e puis le XX^e siècle ne se le réapproprient comme une figure fondatrice de l'Union européenne. Victor Hugo, dans *Le Rhin*, le cite comme l'un des trois grands princes, avec Louis XIV et Napoléon, qui ont contribué à l'édification de l'Europe. « *L'empire de Charlemagne, écrit-il, est une première épreuve encore vague et confuse, mais pourtant reconnaissable, de l'Europe que nous venons d'esquisser et qui sera un jour, sans nul doute, l'Europe définitive.* »¹⁵

S'il échoua en Espagne, comme le rappelle la *Chanson de Roland*, Charlemagne fut vainqueur en Allemagne et en Italie, donnant à son empire une base européenne. Cette Europe, il est vrai, était géographiquement restreinte et surtout elle éclata dès la mort de Louis le Pieux, son fils, qui partagea son empire entre Francie occidentale et Francie orientale. Pour Jacques Le Goff, l'Europe de Charlemagne fut une « *anti-Europe* » parce qu'elle fut le produit d'une conquête, animée par une vision « *nationaliste* » et une volonté de domination¹⁶. Elle fut surtout un échec puisqu'elle dura moins d'un siècle.

Deux siècles après Charlemagne, le roi de Germanie, Otton I^{er}, reprend le flambeau. Couronné empereur par le pape Jean XII, il crée le Saint-Empire romain germanique, qui tentera à son tour de rassembler l'Europe sous sa tutelle. Il ne parviendra pas à soumettre les rois à son autorité. « *Le roi de France ne reconnaît pas de supérieur dans son royaume* »,

¹⁵ Victor Hugo, *Le Rhin, Écrits politiques*, Le livre de poche, Librairie générale française, 2001, p. 105.

¹⁶ J. Le Goff, *op. cit.*, p. 47.

déclarera Philippe Auguste au début du XIII^e siècle. Certains juristes contemporains considèrent pourtant que l'Union européenne pourrait s'inspirer du modèle du Saint-Empire romain germanique. Avant son effacement, l'Empire était demeuré, selon Jacques Le Goff, « *comme l'expression plus que symbolique d'une unité européenne* »¹⁷.

Il y eut aussi, au Moyen Âge, des projets d'union, élaborés par des écrivains ou par des hommes d'État. Ainsi Dante écrit-il en 1308 un traité sur la monarchie (*De Monarchia*) qui, au nom de l'unité chrétienne, appelle à la création d'une société universelle des États. Il est vrai que par définition celle-ci ne se limite pas à l'Europe, mais c'est bien la chrétienté latine, sous le double commandement du pape et de l'empereur, qui en est le centre. Au XV^e siècle, le roi de Bohême, Georges Podiebrad, conçoit un plan de fédération européenne, qu'il soumet à Louis XI en 1463. Ce « *traité d'alliance et de confédération entre le roi Louis XI, Georges roi de Bohême et la Seigneurie de Venise pour résister au Turc* » a vocation à s'étendre à d'autres « *rois et princes* » d'Europe. Il prévoit des institutions communes telles qu'une Assemblée, une Cour de justice, une armée, et précise leur fonctionnement, leur organisation, leur financement. L'entreprise est établie avant tout « *à la gloire et à l'honneur de la divine majesté de la Sainte Église romaine et de la foi catholique* ». « *Ce projet marque une date dans l'histoire de l'Europe, estime Denis de Rougemont. Il esquisse pour la première fois une confédération continentale, limitant expressément les souverainetés nationales tout en garantissant l'autonomie des États membres.* »¹⁸

Les rêves d'unité se heurteront à la réalité des divisions européennes. L'unification religieuse du continent n'aura pas pour conséquence son unification politique. Les guerres

¹⁷ *Ibid.*, p. 241.

¹⁸ D. de Rougemont, *op. cit.*, p. 66.

ne cesseront d'opposer les pays d'Europe jusqu'à ce que le traité de Westphalie en 1648 mette fin provisoirement aux hostilités, au prix d'un fragile équilibre qui n'a pas grand-chose à voir avec la recherche d'une union des États européens. L'Europe, selon Krzysztof Pomian, est désormais « *une coexistence de raisons d'État* »¹⁹. Non seulement le christianisme n'a pas suffi à rapprocher les peuples pour les rassembler sous l'égide de l'Europe, mais ses divisions ont aggravé leurs désaccords et envenimé leurs querelles, marquant l'échec de cette première tentative d'unification.

« *Guerre européenne, guerre religieuse* », note Krzysztof Pomian, qui souligne que « *les exceptions apparentes à cette règle ne manquent pas – les ennemis de la France catholique étaient aussi catholiques – mais que néanmoins, dans la guerre de Trente Ans, la ligne de front centrale passait entre les États de la Contre-Réforme, dont la France de Richelieu ne faisait pas partie, et les États protestants* »²⁰. Du Grand Schisme de l'Église catholique, au XIV^e siècle, au succès de la Réforme, au XVI^e siècle, en passant par les multiples hérésies, dont celle de Jean Hus et des hussites au XV^e siècle, la solidarité de la chrétienté a volé en éclats. L'unification de l'Europe est à refaire.

L'ESPRIT DES LUMIÈRES

L'unité européenne n'a pu se faire sous l'égide de la religion. Pourra-t-elle s'accomplir sous celle des Lumières ? Un deuxième mouvement d'unification apparaît en effet après l'éclatement de la chrétienté latine. Il atteint son apogée au XVIII^e siècle quand l'esprit nouveau souffle sur l'ensemble du continent et tente d'établir sur d'autres fondements que

¹⁹ K. Pomian, *op. cit.*, p. 119.

²⁰ *Ibid.*, p. 86.

la foi catholique la culture commune des Européens. « *À une civilisation fondée sur l'idée de devoir, les devoirs envers Dieu, les devoirs envers le prince, les "nouveaux philosophes" ont essayé de substituer une civilisation fondée sur l'idée de droit : les droits de la conscience individuelle, les droits de la critique, les droits de la raison, les droits de l'homme et du citoyen* », affirme l'historien Paul Hazard dans son livre célèbre, *La Crise de la conscience européenne*²¹.

D'un facteur d'unification à l'autre, l'Europe se donne un principe directeur qui transcende ses divisions. Cela ne l'empêche pas de demeurer, selon Paul Hazard, une « *terre de discordes et de jalousies* », où « *les Latins méprisent les Germains* » et « *les Germains méprisent les Latins* »²², mais en découvrant le monde elle se découvre elle-même, telle que la Renaissance puis l'âge classique l'ont peu à peu façonnée avant que le XVIII^e siècle ne l'expose. Ce qui la caractérise ? « *Un besoin d'invention, une passion de découverte, une exigence critique si manifestes qu'on peut y voir les traits dominants de la conscience de l'Europe* », estime Paul Hazard²³.

Ces traits dominants affectent aussi bien la France que l'Angleterre, les Pays-Bas que l'Italie, la Prusse que la Suède. Ils participent d'une nouvelle Europe de la culture, enrichie par les voyages, les échanges, les rencontres, qui créent entre les Européens de nouveaux liens. Les philosophes des Lumières sont conscients de ces affinités. « *L'Europe n'est plus qu'une nation composée de plusieurs* », affirme Montesquieu dans ses *Réflexions sur la monarchie universelle en Europe*²⁴. Pour Rousseau, dans son *Extrait du Projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre*, l'Europe n'est pas seulement,

²¹ Paul Hazard, *La Crise de la conscience européenne 1680-1715*, Fayard, 1961, Le Livre de poche, Librairie générale française, p. 9.

²² *Ibid.*, p. 414.

²³ *Ibid.*, p. 419.

²⁴ Montesquieu, *Œuvres complètes*, II, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1951, p. 34.

comme l'Asie ou l'Afrique, « *une idéale collection de peuples qui n'ont de commun qu'un nom, mais une société réelle qui a sa religion, ses mœurs, ses coutumes et même ses lois, dont aucun des peuples qui la composent ne peut s'écarter sans causer aussitôt des troubles* »²⁵.

Dans un autre texte, *Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée*, en 1772, Rousseau soutient, pour s'en désoler, que l'esprit national recule devant l'esprit européen. « *Il n'y a plus aujourd'hui de Français, d'Allemands, d'Espagnols, d'Anglais, quoi qu'on en dise*, écrit-il: *il n'y a que des Européens. Tous ont les mêmes goûts, les mêmes passions, les mêmes mœurs parce qu'aucun n'a reçu de forme nationale par une institution particulière.* »²⁶ Voltaire use d'un langage comparable, même si l'Europe des Lumières lui paraît plus dans la continuité de la chrétienté qu'en rupture avec elle. « *Il y avait déjà longtemps*, souligne-t-il dans *Le Siècle de Louis XIV, qu'on pouvait regarder l'Europe chrétienne (à la Russie près) comme une espèce de grande République partagée en plusieurs États [...] tous ayant un même fond de religion, quoique divisés en plusieurs sectes, tous ayant les mêmes principes de droit public et de politique, inconnus dans les autres parties du monde.* »²⁷

Qu'ils aient ou non le sentiment d'un changement d'époque, ces écrivains expriment la conviction que les peuples d'Europe sont les membres d'une même famille et que, si la religion continue d'être l'un des facteurs qui les unissent, elle est loin d'être le seul. Les valeurs portées par les Lumières, qui esquissent déjà une critique de la religion avant d'ouvrir la voie aux laïcisations futures, contribuent largement à l'effacement des frontières nationales. Entre la chrétienté

²⁵ Rousseau, *Œuvres complètes*, III, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1964, p. 567.

²⁶ *Ibid.*, p. 960.

²⁷ Voltaire, *Œuvres historiques*, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1957, p. 620.

médiévale et l'Europe du XVIII^e siècle, note Krzysztof Pomian, la différence principale « *tient d'abord au fait qu'on peut être Européen sans être chrétien* ». L'appartenance à l'Europe va être peu à peu dissociée de toute affiliation religieuse. Quelle que soit leur confession, voire leur absence de confession, les Français, les Britanniques, les Allemands pourront dès lors se considérer comme les habitants, puis les citoyens, d'un même continent, l'Europe, dont l'unité sera fondée, explique Krzysztof Pomian, sur « *la culture émancipée de la religion* »²⁸.

L'écrivain Jorge Semprun, dans un dialogue avec Dominique de Villepin, alors ministre de l'Intérieur, évoque ainsi « *un long cheminement de l'esprit européen, de l'idée d'Europe, qui se conçoit elle-même d'abord comme chrétienté, puis, et c'est un tournant historique décisif, comme territoire des Lumières* »²⁹. Ce tournant historique, qui correspond à une deuxième tentative d'unification européenne, apparaît décisif parce qu'il prépare non seulement les révolutions à venir, en particulier en France, mais aussi « *l'homme européen* », cet homme d'ouverture et de raison qui s'efforcera, au lendemain d'affrontements meurtriers, de construire une Europe pacifiée.

La nouvelle identité européenne née à l'époque des Lumières s'est formée sous l'influence conjointe de deux sortes d'institutions, qui ont assuré un brassage des idées à l'échelle de l'Europe : les académies et les salons. Les académies sont les lieux d'échange entre les savants de la République des lettres, les salons sont les domaines des mondains et des courtisans. Les uns et les autres vont apprendre à se connaître. « *Issue de la rencontre des cours et de la République*

²⁸ Krzysztof Pomian, *Musée de l'Europe, Documents préparatoires*, 2004, p. 29.

²⁹ Jorge Semprun et Dominique de Villepin, *L'Homme européen*, Plon, 2005, p. 24.

des Lettres, la nouvelle culture des élites s'épanouit au XVIII^e siècle pour survivre jusqu'à la fin des années vingt du XIX^e », souligne Krzysztof Pomian³⁰. Les idées circulent entre l'Italie, la France, l'Angleterre, la Prusse. La franc-maçonnerie joue un rôle important dans la diffusion du nouvel esprit européen. « *La conscience européenne se propage dans les cours, les salons, les loges maçonniques en se superposant, sans les exclure, aux autres appartenances : religieuse, sociale, nationale* », note l'historien. Même si ce cosmopolitisme culturel se limite aux élites des sociétés européennes, une certaine unité de l'Europe s'affirme face aux égoïsmes des États qui continuent de s'affronter les armes à la main.

Une fois de plus, comme au temps de la chrétienté, l'unification culturelle ne va pas jusqu'à favoriser une unification politique. Certes « *les guerres restent localisées, courtes et civilisées* », constate Krzysztof Pomian, et l'équilibre des puissances maintient un semblant de stabilité sur le continent, mais on est loin d'une Europe unie et pacifiée. C'est précisément pour tenter de mettre fin à ces guerres, au nom de la solidarité des peuples européens, que plusieurs penseurs, véritables précurseurs de la future construction communautaire, envisagent des formules de confédération, plus ou moins étroite, entre les États d'Europe, condition d'une paix perpétuelle sur le continent.

Le projet qui fut sans doute le plus commenté au XVIII^e siècle est celui de l'abbé de Saint-Pierre, publié pour la première fois en 1712 et longuement analysé, un demi-siècle plus tard, par Jean-Jacques Rousseau. Ce projet de paix perpétuelle recommande l'établissement d'une « *Société européenne* », c'est-à-dire d'une « *Union permanente et perpétuelle entre les Souverains* » destinée à « *rendre la paix inaltérable en Europe* ». « *La Société européenne que l'on propose, écrit-il, pourra procurer à tous les princes chrétiens sûreté suffisante*

³⁰ K. Pomian, *L'Europe et ses nations*, op. cit., p. 108.

de la perpétuité de la paix au-dedans et au-dehors de leurs États. Donc il n'y aura aucun d'eux pour qui il n'y ait beaucoup plus d'avantages à signer le traité pour l'établissement de cette société qu'à ne le pas signer. »

Un Sénat d'Europe réunira les représentants de vingt-quatre souverains unis. L'auteur en donne une liste détaillée : France, Espagne, Angleterre, Hollande, Savoie, Portugal, Bavière, Venise, Gênes, Suisse, Lorraine, Suède, Danemark, Pologne, Pape, Moscovie, Autriche, Curlande, Prusse, Saxe, Palatin, Hanovre, les deux archevêques électeurs. Le projet précise que « *la Société européenne ne se mêlera point du gouvernement de chaque État, si ce n'est pour en conserver la force fondamentale et pour donner un prompt et suffisant secours aux princes dans les monarchies, et aux magistrats dans les Républiques, contre les séditieux et les rebelles* ». Le rôle des députés qui siégeront au Sénat sera de travailler à « *rédiger tous les articles du commerce en général et des différents commerces entre les nations particulières* ».

Il s'agit de garantir la bonne entente entre les souverainetés d'Europe « *pour éviter la guerre entre elles et pour se procurer tous les avantages d'un commerce perpétuel de nation à nation* ». Pour l'abbé de Saint-Pierre, cette « *Union européenne* » doit permettre que le commerce ne soit « *jamais interrompu* » et que les différends soient réglés sans guerre « *par la voie des arbitres* »³¹. La paix et le commerce, voilà les deux objectifs de cette confédération. Ils préfigurent clairement ceux que se donneront les fondateurs de la Communauté européenne au milieu du XX^e siècle. La coopération économique doit à l'avenir se substituer aux affrontements militaires.

Le projet de l'abbé de Saint-Pierre n'est pas le premier du genre. Outre le plan du roi de Bohême Georges Podiebrad

³¹ Toutes les extraits du projet de l'abbé de Saint-Pierre sont issus de D. de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe, op. cit.*, p. 106-112.

au XV^e siècle, cité plus haut, il faut mentionner au XVII^e siècle, le « *grand dessein* » attribué par Sully à Henri IV, dont l'objet était de réunir dans un « *conseil général de l'Europe* », sur le modèle des amphictyonies de la Grèce antique, des délégués de quinze « *dominations* ». L'empereur, le pape, les rois de France, d'Espagne, d'Angleterre, de Danemark, de Suède, de Lombardie, de Pologne et la République vénitienne disposent chacun de quatre sièges, les autres « *républiques et moindres puissances* » de deux seulement. Cette confédération devait se donner des lois et des statuts « *propres à cimenter l'union de tous ces membres entre eux* », échanger « *des serments et engagements réciproques tant que sur la religion et la politique* » ainsi que « *des assurances mutuelles pour la liberté d'un commerce* »³².

L'abbé de Saint-Pierre se réfère lui-même au projet d'Henri IV, qui sera republié dans une version remaniée en 1745 par l'abbé de l'Écluse. C'est la preuve que la question intéressait les élites de l'époque. Leibniz, Voltaire, Rousseau répondront à l'abbé de Saint-Pierre avant que Bentham et Kant ne proposent à leur tour des traités pour une paix perpétuelle fondés sur des ébauches de ligues ou de confédérations européennes. Si Voltaire ironise sur la « *chimère* » imaginée par l'abbé de Saint-Pierre « *qui ne subsistera pas plus entre les princes qu'entre les éléphants et les rhinocéros, entre les loups et les chiens* »³³ et si, dans son *Rescrit de l'empereur de Chine*, il lui reproche, par la voix dudit empereur, d'avoir limité son projet à l'Europe³⁴, Leibniz et Rousseau s'en inspirent pour présenter leurs propres réflexions.

Le premier veut renforcer le rôle de l'empereur, qui doit être investi, selon lui, d'une autorité supérieure en Europe.

³² Jean-Pierre Faye, *L'Europe une*, Gallimard, coll. « Arcades », 1992, p. 87-88.

³³ D. de Rougemont, *op. cit.*, p. 132.

³⁴ J.-P. Faye, *op. cit.*, p. 159-160.

« Le défaut de l'Union de l'Empire n'est pas, comme M. l'abbé de Saint-Pierre le paraît prendre, que l'empereur ait trop de pouvoir mais que l'empereur comme empereur n'en a pas assez », écrit-il dans ses *Observations sur le projet d'une paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre*³⁵. Le second se prononce pour « une forme de gouvernement confédérative qui, unissant les peuples par des liens semblables à ceux qui unissent les individus, soumette également les uns et les autres à l'autorité des lois »³⁶.

L'auteur du *Contrat social* souhaite donner à la société européenne « la force et la solidité d'un vrai corps politique » pour la changer « en une confédération réelle »³⁷. Il s'agit bien de passer d'une Europe culturelle à une Europe politique. Cette « République européenne », formée de dix-neuf puissances, devra reposer, souligne Rousseau, sur un Congrès permanent, chargé de résoudre les conflits par voie d'arbitrage, et sur une armée qui « agira offensivement, conjointement et à frais communs, contre tout État au ban de l'Europe, jusqu'à ce qu'il ait mis bas les armes ». Conclusion de l'auteur : « Si jamais vérité morale fut démontrée, il me semble que c'est l'utilité générale et particulière de ce projet. »³⁸

À la fin du siècle, Jeremy Bentham en Angleterre et Emmanuel Kant en Prusse vont également présenter des plans de paix perpétuelle. Bentham évoque un « système européen » fondé sur « des traités généraux et permanents » qui limitent les effectifs militaires de chaque nation et sur l'institution d'une Cour de justice qui règle les différends. « Pourquoi la fraternité européenne ne pourrait-elle pas exister aussi bien que la Diète allemande ou la Ligue helvétique ? »,

³⁵ *Ibid.*, p. 109.

³⁶ Rousseau, *op. cit.*, p. 564.

³⁷ *Ibid.*, p. 574.

³⁸ *Ibid.*, p. 591.

demande-t-il³⁹. Kant envisage une « *fédération d'États libres* », qui respecte la souveraineté de ses membres mais instaure entre eux une alliance permanente, à la différence des traités classiques, qui sont conclus au cas par cas.

Tous ces beaux projets resteront lettre morte. Le cosmopolitisme des Lumières va laisser place, au lendemain de la Révolution française, à l'éveil et au développement des nationalismes, directement à la construction d'une union européenne. Loin de se rassembler pour surmonter leurs querelles et assurer la pacification du continent, les États européens verront leurs rivalités s'exacerber et leurs divisions se creuser. L'équilibre des puissances mis en place après les guerres napoléoniennes ne parviendra pas à contenir les passions nationalistes, qui conduiront, au siècle suivant, aux désastres meurtriers des deux conflits mondiaux. Des voix s'élèveront, au XIX^e siècle puis dans la première moitié du XX^e siècle, en faveur d'une Europe unie qui soit capable de mettre fin à ses déchirements. Elles prépareront les esprits au grand projet européen rendu possible, après la guerre de 1939-1945, par la réconciliation franco-allemande.

D'ARISTIDE BRIAND À JEAN MONNET

Il faudra deux guerres mondiales et des millions de morts pour que l'idée européenne prenne enfin forme et donne naissance, au milieu du XX^e siècle, à une organisation politique. Mais avant la date historique du 9 mai 1950, qui marque le véritable point de départ de la construction européenne, symbolisé par la déclaration Schuman en faveur d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), plusieurs tentatives ont eu lieu, entre les deux

³⁹ D. de Rougemont, *op. cit.*, p. 168-170; J.-P. Faye, *op. cit.*, p. 163-166.

II – NAISSANCE ET DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTÉ

LES DÉBUTS DIFFICILES DU MARCHÉ COMMUN

Le 25 mars 1957 est signé le traité de Rome, qui va donner naissance à la future Union européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui. Contre toute attente, l'échec de la CED a été rapidement surmonté, grâce à l'action énergique de l'ancien ministre belge des Affaires étrangères, Paul-Henri Spaak. C'est en effet un comité intergouvernemental placé sous sa présidence et connu sous le nom de Comité Spaak qui a été chargé, à la conférence de Messine, en 1955, de réfléchir à la création d'un marché commun général entre l'Allemagne, la France, l'Italie et les trois pays du Benelux, fondé sur la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des travailleurs. Ces quatre libertés constitueront l'objectif permanent de la Communauté puis de l'Union européenne.

Puisque le projet d'une Europe politique a échoué, celui d'une Europe économique, allant au-delà du charbon et de l'acier, est mis sur les rails par les négociateurs réunis à Bruxelles autour de Paul-Henri Spaak à partir du 9 juillet 1955. Le comité présente son rapport le 23 avril 1956. Un an plus tard, après d'ultimes pourparlers, l'accord est solennellement conclu dans la capitale italienne. Son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 1958. « *Pour comprendre l'importance*

historique du traité de Rome, explique l'ancien ministre Maurice Faure, qui fut l'un de ses négociateurs, *il faut se rappeler que la France vivait, depuis l'époque de Colbert, en économie dirigée. Le gouvernement orientait l'économie nationale. L'État était le "gestionnaire" des principales entreprises françaises. Le traité de Rome cassa cet ordre séculaire.* »¹

L'événement n'est donc pas seulement capital pour l'organisation du continent, désormais sur la voie de l'unité après tant d'affrontements et de déchirements, il est aussi décisif pour son évolution économique, qui ne manquera pas de susciter querelles et polémiques. « *Les États signataires rompaient, de toute évidence, avec le protectionnisme cher à l'avant-guerre pour avancer dans la voie du libéralisme ou tout au moins du libre marché* », souligne Maurice Faure, qui ajoute : « *Mais cela ne fut pas proclamé bruyamment.* »² Le libéralisme de l'Union européenne, qui fut au centre de bien des controverses au cours de la campagne pour la ratification du traité constitutionnel en 2005, était inscrit dans son texte fondateur, de l'aveu même d'un de ses signataires.

Ainsi commençait une expérience unique dont l'avenir était alors incertain, voire problématique. « *Nous nous disions que nous avons lancé une barque sur la mer et que cette barque finirait bien, un jour ou l'autre, par arriver au port* », déclare, quarante ans plus tard, Maurice Faure³. La barque a fait son chemin au fil des décennies, sans atteindre encore son port final. Mais c'est bien à Rome qu'a été donné le vrai départ d'une entreprise dont les initiateurs se disaient « *déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* » et « *décidés à assurer par une action commune le*

¹ Maurice Faure, Christian Delacampagne, *D'une République à l'autre, entretiens sur l'histoire et sur la politique*, Plon, 1999, p. 58.

² *Ibid.*, p. 66.

³ *Ibid.*, p. 68.

progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe ».

En réalité, les Six signent à Rome non pas un, mais deux traités. L'un crée la Communauté économique européenne (CEE), qui reçoit pour mission, « *par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres* », de « *promouvoir un développement harmonieux des activités économiques de l'ensemble de la Communauté* » ainsi que « *des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit* ». L'autre traité institue la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), qui a pour but d'aider au développement d'une industrie nucléaire européenne en organisant la recherche, l'approvisionnement, l'investissement.

Les deux traités ont été négociés simultanément. Ils ont été favorisés par le fiasco de l'expédition franco-britannique de Suez, en 1956, qui a fait apparaître la faiblesse des deux grandes puissances européennes et les menaces pesant sur leur approvisionnement en énergie. « *Ensemble, en développant et en unissant leurs ressources, déclare le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, créé par Jean Monnet, nos pays peuvent parvenir à produire de l'énergie atomique à temps et en quantités suffisantes pour maintenir dans les limites raisonnables leurs importations de pétrole et de charbon.* »⁴

Des deux projets, le Marché commun et Euratom, c'est le second qui a les préférences des Français, alors que les Allemands s'en méfient. « *Les Français, rappelle Jean Monnet, se laissaient traîner sur le chemin du Marché commun, qui leur semblait semé de pièges. Mais ils étaient tentés par Euratom, dans lequel beaucoup d'Allemands voyaient au contraire un instrument de tutelle posé sur leur industrie.* »⁵
« *Pour la plupart des Français, note encore Jean Monnet,*

⁴ J. Monnet, *op. cit.*, p. 493.

⁵ *Ibid.*, p. 495.

une communauté de l'énergie atomique était une idée claire et distincte – et une communauté économique, une nébuleuse. Pour une partie des Allemands, en revanche, le Marché commun était le seul concept dynamique de la relance, qu'il fallait payer du prix d'Euratom et de son dirigisme. »⁶ Il fallait donc mener de front les deux négociations pour satisfaire les uns et les autres.

L'avenir montrera que les craintes françaises à l'égard du Marché commun étaient injustifiées. La CEE va devenir le moteur de l'intégration européenne. Elle met en place des institutions nouvelles – la Commission comme gardienne de l'intérêt commun européen, le Conseil des ministres comme représentant des six États, l'Assemblée parlementaire comme mandataire des citoyens, la Cour de justice comme interprète des traités – et fixe les grands principes d'une politique européenne qui va au-delà des seules règles du libre-échange.

Elle se donne en effet pour objectifs principaux d'établir une Union douanière (en éliminant les droits de douane entre les États membres et en adoptant un tarif douanier extérieur), d'abolir les obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, d'appliquer des politiques communes dans le domaine de l'agriculture et des transports, de coordonner les politiques économiques, de rapprocher les législations nationales si le fonctionnement du marché commun l'exige, de veiller au respect d'une concurrence non faussée dans ledit marché. Il faudra du temps pour réaliser ce programme, que complèteront les traités ultérieurs, en allongeant la liste des politiques communes. Les difficultés ne manqueront pas, mais le mouvement est lancé, et bien lancé, au moment où en France s'effondre la IV^e République, provoquant le retour du général de Gaulle au pouvoir.

⁶ *Ibid.*, p. 491-492.

La naissance de la V^e République, il est vrai, ne va pas faciliter la construction de l'Europe. Le renouvellement du personnel politique en France, qui marginalise les deux forces les plus favorables à l'unité européenne, les socialistes et les démocrates-chrétiens, et transfère les principales responsabilités au parti gaulliste, hostile à toute forme de supranationalité, contribue à briser l'élan qui s'était créé dans les dernières années de la IV^e. La France, qui forme avec l'Allemagne le couple moteur de l'Union, devient, sous la conduite du général de Gaulle, un partenaire incommode et plus porté à résister à l'intégration européenne qu'à l'encourager.

Le général de Gaulle n'a jamais caché sa méfiance à l'égard de la Commission de Bruxelles, qu'il moquera plus tard en évoquant « *quelque aréopage technocratique apatride et irresponsable* »⁷. Il affirmera aussi : « *Se figurer qu'on peut bâtir quelque chose qui soit efficace pour l'action et qui soit approuvé par les peuples en dehors et au-dessus des États, c'est une chimère.* »⁸ Face à l'illusion dangereuse d'une Europe fédérale, de Gaulle se réclame donc de l'Europe des États – et non de l'Europe des patries, formule qu'on lui attribuera à tort. « *Il n'y a pas d'autre réalité européenne que nos nations et les gouvernements qui les expriment* », déclare-t-il en 1960⁹. Un an plus tard, il ironise : « *On a préféré un truc, un organisme bizarre, l'intégration, plutôt qu'une entente entre les nations. Depuis, le Marché commun est entre le zist et le zest.* »¹⁰ En 1962, il proclame : « *Nous avons à aider à faire l'unité de l'Europe. Je dis bien de ses peuples et par conséquent de ses États.* »¹¹

⁷ Conférence de presse, 9 septembre 1965, cité par André Passeron, *De Gaulle 1958-1969*, Bordas, 1972, p. 73.

⁸ Conférence de presse, 5 septembre 1960, in *Discours et Messages*, Plon, 1970.

⁹ Discours à Grenoble, octobre 1960, *op. cit.*, p. 66.

¹⁰ Élysée, 30 décembre 1961, *ibid.*

¹¹ Vesoul, 15 juin 1962, *op. cit.*, p. 68.

III – ÉTAT DES LIEUX

LES QUATRE LIBERTÉS

En mars 2006, le Britannique Graham Watson, président de l'Alliance des démocrates et des libéraux, troisième groupe du Parlement européen, a publiquement dénoncé la « *marche arrière des États membres* » dans la mise en œuvre du marché intérieur et, en particulier, dans le respect des « *quatre libertés* » sur lesquelles celui-ci est fondé. Ces quatre libertés, qui sont au principe même de la Communauté européenne, sont censées garantir la circulation sans entraves des marchandises, des hommes, des services et des capitaux. Dès la naissance du marché commun, devenu marché unique, l'Europe s'est en effet donné pour objectif de supprimer tout obstacle au franchissement des frontières nationales dans ces quatre domaines afin d'assurer l'intégration des économies.

Or, selon M. Watson, si le libre mouvement des marchandises est désormais acquis, celui des hommes est remis en cause par le refus de nombreux pays d'ouvrir leurs frontières aux travailleurs de l'Europe de l'Est, et celui des services est sérieusement malmené par ceux qui s'opposent à la directive Bolkestein. Quant à la libre circulation des capitaux, elle est refusée, estime M. Watson, par les États qui tentent de bloquer des offres publiques d'achat sur des entreprises européennes, en particulier dans le secteur de

l'énergie. Bref, des quatre libertés fondamentales destinées à assurer le fonctionnement du marché, seule la première, à en croire l'eurodéputé britannique, serait vraiment respectée, les trois autres étant bafouées sous la pression de tentations protectionnistes.

Quoi qu'on pense des observations de M. Watson, elles ont le mérite de rappeler que la Communauté économique européenne, créée par le traité de Rome en 1957, est d'abord un espace économique commun fondé sur la liberté des échanges. Celle-ci passe, selon le traité, par « *l'élimination, entre les États membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises* ». Elle suppose aussi « *l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux* ». Il a fallu du temps et des étapes pour que cette liberté entre peu à peu dans les faits. Les dénominations successives – marché commun, marché unique, marché intérieur – ont scandé la disparition progressive des barrières économiques entre les États membres pour aller vers une Europe intégrée. Le but final n'est pas encore atteint, comme l'a montré la déclaration de M. Watson, mais il demeure au cœur du projet européen.

Première étape, la libération des marchandises a mis fin au protectionnisme des années d'après-guerre. Dans les années 1950, « *les États dressent autour d'eux de hautes barrières de protection vis-à-vis du commerce extérieur et donc de la concurrence internationale* », rappelle un expert, Nicolas Moussis¹. Ces barrières, ajoute-t-il, sont de différentes sortes : douanières (tarifs, contingents et mesures d'effet équivalent), fiscales (taux de taxation supérieur pour les biens en grande partie fabriqués en dehors du pays), administratives (procédures bureaucratiques compliquées)

¹ N. Moussis, *Guide des politiques de l'Europe*, op. cit., p. 47.

ou autres. Elles servent à décourager, voire à interdire, l'importation. Il y a au moins deux manières de lever ces barrières : par la création d'une zone de libre-échange ou par l'intégration économique.

L'Union européenne a choisi la deuxième voie. Celle-ci commence par une Union douanière, qui supprime les droits de douane entre les États membres et impose un tarif extérieur commun à l'égard des pays tiers. Elle continue par l'abolition progressive de tous les obstacles aux échanges, souvent liés à des réglementations nationales destinées à protéger l'environnement ou la santé. Le rapprochement des législations contribue à l'élimination des entraves, qui est également encouragée par la jurisprudence de la Cour européenne de justice. Celle-ci, dans un arrêt célèbre de 1979 dit « *Cassis de Dijon* », précise que tout produit fabriqué et commercialisé légalement dans un État membre doit être admis sur le marché des autres États membres. Ce principe de la reconnaissance mutuelle s'ajoute aux efforts d'harmonisation législative pour faciliter la liberté de circulation des marchandises, qui devient générale après l'Acte unique de 1986.

La libre circulation des personnes, et en particulier des travailleurs, forme le deuxième volet de l'ouverture des frontières. Les accords de Schengen, en supprimant les contrôles aux frontières intérieures, y ont largement contribué. Ils ont consacré le droit pour les citoyens de l'Union européenne de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. De même, la liberté d'établissement est reconnue par les traités. La reconnaissance mutuelle de certains diplômes facilite également la libre circulation. Dans la pratique, seul un petit nombre de travailleurs se déplace à travers l'Europe, pour des raisons de langue ou de culture, mais le principe de l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité rend possible la naissance d'un marché commun du travail.

La libre circulation des services, étroitement liée à celle des travailleurs, est également garantie par les traités. Les services, qui jouent un rôle croissant dans l'économie européenne, couvrent un vaste champ d'activités, qui va des banques aux transports en passant par l'informatique ou les conseils aux entreprises. Leur libéralisation s'est faite d'abord secteur par secteur (services financiers, énergie, transports), puis une directive générale a été proposée par le commissaire Frits Bolkestein, au nom de la Commission. Ce texte a suscité de vives polémiques, notamment en France pendant la campagne référendaire sur la Constitution européenne. Ses opposants lui reprochaient de favoriser le dumping social et de menacer les services publics. La « *directive Bolkestein* » a été profondément modifiée par le Parlement européen avant d'être adoptée par les États membres.

Enfin toutes les restrictions aux mouvements de capitaux sont interdites aussi bien entre les États membres qu'entre ceux-ci et les pays tiers. « *Les emprunteurs, notamment les PME, doivent pouvoir trouver les capitaux là où ils sont les moins chers et les mieux adaptés à leurs besoins*, écrit Nicolas Moussis. *De l'autre côté, les investisseurs et les fournisseurs de capitaux doivent pouvoir offrir leurs moyens partout où ils sont demandés.* »² La création de la monnaie unique, en supprimant les risques de change, a accéléré l'interpénétration des marchés financiers. Elle a rendu vain tout contrôle des mouvements de capitaux. Toutefois des dispositions ont été adoptées pour que ce vaste espace financier européen, complètement libéralisé dans les années 1990, ne serve pas à des fins de blanchiment d'argent.

Ce grand marché, fondé sur les « *quatre libertés* », a été voulu par les pères fondateurs de la Communauté européenne avant d'être relancé, à l'initiative de Jacques Delors,

² *Ibid.*, p. 80.

dans les années 1980. Nommé président de la Commission, celui-ci a convaincu les chefs d'État et de gouvernement de l'importance d'un tel projet. « *Je suis persuadé, leur a-t-il dit, que si nous réalisions vraiment l'objectif du traité de Rome, un grand espace commun sans frontières, avec liberté de circulation des biens, des services, des capitaux et, un jour, des personnes, nous donnerions un stimulant sans équivalent à nos économies.* »³ Cette conviction est encore aujourd'hui celle des dirigeants européens, qui comptent sur le dynamisme du marché pour favoriser la croissance.

Le bon fonctionnement du marché suppose aussi le respect des règles de la concurrence, qui sont définies par les traités. Ceux-ci invitent la Communauté européenne à s'assurer que « *la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur* » et s'opposent donc aux ententes, accords ou abus de position dominante qui seraient contraires à ce principe. Il appartient à la Commission d'interdire les opérations de fusion et de concentration, ainsi que les aides d'État, qui risquent d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence. « *La raison d'être du marché unique est de permettre aux entreprises de se concurrencer à conditions égales sur les marchés de tous les États membres* », souligne Nicolas Moussis⁴. Dans la logique libérale, la politique de la concurrence est considérée comme le meilleur moyen de favoriser l'innovation économique et de protéger les intérêts des consommateurs. Elle est indissociable de la mise en place du grand marché européen. Cette politique a été la principale cible des adversaires du traité constitutionnel, qui ont accusé les partisans du oui de vouloir imposer un « *carcan libéral* » à l'Europe.

³ J. Delors, *Mémoires*, op. cit., p. 185.

⁴ N. Moussis, op. cit., p. 237.

LES POLITIQUES COMMUNES

L'Union européenne n'est pas seulement un grand marché économique, elle est aussi une communauté politique dont les membres s'efforcent de mettre en œuvre, dans la plupart des domaines, des stratégies communes. Dans certains d'entre eux, l'Europe conduit une véritable politique communautaire alors qu'elle se contente, dans d'autres, d'assurer la coordination des politiques nationales ou encore de compléter l'action des États. Mais rares sont désormais les secteurs qui échappent à l'intervention des institutions européennes.

Les deux domaines qui absorbent les ressources financières les plus importantes – ils représentent, à eux deux, les trois quarts des dépenses communautaires – sont la politique agricole et la politique régionale. L'une et l'autre reposent sur une exigence de solidarité, qui vient en contrepoint de la volonté de compétition. Elles visent à remédier aux déséquilibres qui risqueraient, s'ils n'étaient pas en partie corrigés, de nuire au bon fonctionnement du marché. Elles expriment en même temps, chacune à sa manière, le refus de confier le sort des Européens au seul jeu de la concurrence.

La politique agricole

La politique agricole commune (PAC) est étroitement associée à la naissance de la Communauté économique européenne. Elle était rendue nécessaire à la fois par la nature particulière de la production agricole et par la situation déficitaire de l'Europe des années 1950. Elle a pour but, aux termes des traités, d'accroître la productivité de l'agriculture, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, de stabiliser les marchés, de permettre la

sécurité des approvisionnements, de garantir des prix raisonnables aux consommateurs. Elle repose sur des mécanismes qui assurent le soutien des prix à des niveaux supérieurs aux cours mondiaux afin de stimuler la production et de procurer des revenus suffisants aux agriculteurs. Ces mécanismes s'accompagnent d'un dispositif de protection vis-à-vis de l'extérieur. Le soutien des prix a été ensuite complété par un soutien des revenus par des aides directes découplées de la production.

Financée et gérée en commun, la politique agricole est la politique communautaire la plus ancienne. Elle a atteint en partie ses objectifs mais subi aussi de nombreuses critiques. On lui reproche son coût, que l'élargissement de l'Union risque encore d'accroître. On l'accuse d'encourager une logique productiviste, qui favorise la surproduction, nuit à l'environnement et facilite le développement d'épidémies animales (vache folle, fièvre aphteuse). On souligne son injustice, 80 % des soutiens allant à 20 % des exploitations. Enfin son maintien est devenu difficilement compatible avec la libéralisation du commerce mondial. Pour toutes ces raisons, la PAC a fait l'objet de plusieurs révisions destinées à limiter les dépenses qui lui sont consacrées par le budget communautaire et surtout à l'orienter vers une politique de développement rural, plus respectueuse de l'environnement et moins soucieuse de rentabilité.

La politique régionale

Deuxième poste du budget communautaire, avec plus du tiers des dépenses, la politique régionale se propose de « *réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées* ». Un Fonds européen de développement régional a été créé en 1975. Plusieurs fonds dits structurels gèrent les crédits attribués aux régions dont le PIB par

habitant est inférieur à la moyenne communautaire. Avant l'adhésion des anciens États communistes en 2004, quarante-huit régions d'Europe, représentant 18 % de la population de l'Union (68 millions d'habitants), disposaient d'un revenu par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Après l'adhésion, soixante-sept régions, représentant 26 % de la population (116 millions), se trouvent dans ce cas.

Les fonds structurels, conçus comme un complément aux financements nationaux, se répartissent, pour l'essentiel, en trois catégories, qui correspondent à trois objectifs. L'objectif 1, le plus important par les sommes qui lui sont affectées, concerne les régions en retard de développement : y sont éligibles les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. L'objectif 2 vise à « *la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle* ». Il s'agit de régions en mutation socio-économique : zones rurales en déclin, zones urbaines en difficulté, zones industrielles en crise. L'objectif 3 est destiné à « *soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes de formation et d'emploi* ».

La politique régionale, appelée politique de cohésion économique et sociale, a pour ambition d'atténuer les disparités en Europe afin de « *promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté* ». Elle a notamment contribué au décollage de la Grèce, puis de l'Espagne et du Portugal. Elle est aujourd'hui particulièrement défendue par les anciens pays communistes, qui comptent sur les aides européennes pour rattraper progressivement leur retard, comme l'ont fait avant eux les pays de l'Europe du Sud. Elle apparaît comme la manifestation la plus symbolique de la solidarité financière entre les États de l'Union.

La politique économique et sociale

Outre ces deux grands blocs que sont la politique agricole et la politique régionale, c'est l'ensemble de la politique économique et sociale qui est au centre des politiques européennes, sous des formes et selon des modalités diverses. Dans ce domaine, la seule politique vraiment communautaire est, depuis la création de l'euro, la politique monétaire. Celle-ci est gérée par une institution indépendante, le Système européen de banques centrales (SEBC), composé de la Banque centrale européenne (BCE) et des banques centrales des États membres, dont les « *missions fondamentales* », selon le traité de Maastricht, consistent à « *définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la Communauté* », « *conduire les opérations de change* », « *détenir et gérer les réserves officielles de change des États membres* », « *promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement* ». L'objectif principal du SEBC, précise le traité, est de « *maintenir la stabilité des prix* ». Son instrument majeur est la fixation des taux d'intérêt.

La Banque centrale apporte aussi son soutien aux « *politiques économiques générales dans la Communauté* », en agissant « *conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre* », mais cette fonction est seconde par rapport à la lutte contre l'inflation. Aussi ses détracteurs lui reprochent-ils de sacrifier la croissance à l'obligation de contenir la hausse des prix. Ils contestent, pour la même raison, son indépendance, qui la soustrait aux choix politiques des gouvernements élus. Jean-Claude Trichet, son président, répond à ces critiques en soulignant que l'institution est fidèle à son mandat et que, du même coup, elle offre « *l'environnement financier le plus favorable possible à la croissance et à la création d'emplois* ». « *Parce que l'ensemble des épargnants et des investisseurs d'Europe et du monde sont convaincus de notre crédibilité*, explique-t-il, *ils incorporent dans leurs anticipations une inflation future en accord avec*

I – LES PRÉCURSEURS

QUATRE FIGURES TUTÉLAIRES

Charlemagne, le premier empereur

Parmi les grands personnages de l'histoire, considérés parfois comme des précurseurs de l'Europe unie parce qu'ils tentèrent d'en être les fédérateurs, l'empereur Charlemagne (742-814) est sans doute celui que les Européens reconnaissent le plus volontiers comme leur ancêtre mythique. Il fut salué dès son époque par le poète Angilbert comme le père de l'Europe. Montesquieu, dans *L'Esprit des lois*, rend hommage à sa « grandeur ». « Son génie, souligne-t-il, se répandit sur toutes les parties de l'empire » L'historien Sismondi, dans son *Histoire des Français* au XIX^e siècle, écrit qu'il fut « réclamé par l'Église comme un saint, par les Français comme leur plus grand roi, par les Allemands comme leur compatriote, par les Italiens comme leur empereur », ce qui le place « en quelque sorte en tête de toutes les histoires modernes ».

Son souvenir, estime l'historien Robert Morrissey, « a frappé l'imaginaire collectif avec une telle force que, plus d'un millénaire durant, il a constitué un point de ralliement ». En ce sens, ajoute-t-il, « on peut dire que le souvenir de Charlemagne est au cœur de l'identité européenne ». Pour Robert Morrissey, « c'est lui qui a réalisé une première ébauche de

l'Europe et qui s'est imposé comme figure fondatrice par excellence »¹. Richard de Coudenhove-Kalergi, qui fut le théoricien de la Paneurope, affirme que, si Jules César fut « *le fondateur de la première nation européenne* », Charlemagne fut, à son exemple, celui de la seconde, puisqu'il réussit « *à unir l'Europe sous un seul sceptre et à la rénover* »².

En 1950, le général de Gaulle se référait à l'empereur d'Occident en évoquant l'entente franco-allemande. « *Si l'on ne se contraignait pas à voir les choses froidement, on serait ébloui par la perspective de ce que pourraient donner ensemble la valeur allemande et la valeur française* », déclarait-il, avant d'ajouter : « *En somme, ce serait reprendre sur des bases modernes, c'est-à-dire économiques, sociales, stratégiques, culturelles, l'entreprise de Charlemagne.* » Réponse de Jean Monnet dans ses *Mémoires* : « *S'il fallait en effet se contraindre à voir les choses froidement et à écarter le rêve d'une Europe "carolingienne" totalement et aussitôt intégrée, était-ce une raison pour ne rien tenter ?* »³

Même s'il ne saurait être identifié à la future Europe, l'espace carolingien est appelé à en devenir, selon l'historien Krzysztof Pomian, le « *noyau organisateur* »⁴. Il est vrai qu'il laisse en dehors de son champ « *une grande partie des Germains, les Scandinaves, les Slaves et les Baltes* » et n'englobe ni l'Espagne ni les îles Britanniques. Mais en regroupant sous un même sceptre la Gaule, une portion de la Germanie et le Nord de l'Italie, Venise mise à part, et en rétablissant en Occident le titre impérial, Charlemagne met

¹ Robert Morrissey, *Charlemagne figure de l'Europe*, Notes de la Fondation Saint-Simon, 1997, p. 9.

² R. de Coudenhove-Kalergi, *L'Europe puissance mondiale*, op. cit., p. 95.

³ J. Monnet, *Mémoires*, op. cit., p. 339.

⁴ K. Pomian, *L'Europe et ses nations*, op. cit., p. 25-28.

en place, au centre de la chrétienté latine, un pouvoir qui « *s'affirme ainsi héritier légitime de l'Empire romain* » et « *appelé à soumettre tous les peuples de sa moitié du monde habitée, c'est-à-dire de l'espace latin et de la Germanie* ».

Il n'est pas abusif de dire qu'à ce titre l'espace carolingien « *préfigure l'Europe* ». L'historien Jacques Le Goff, il est vrai, conteste cette filiation. Le couronnement impérial de Charlemagne, estime-t-il, était « *essentiellement un retour au passé, un effort de résurrection de l'Empire romain, non un projet d'avenir, ce qui est le destin de l'Europe* »⁵. De même, le médiéviste Robert Lopez, auteur de *Naissance de l'Europe*, affirme qu'on ne peut pas appeler « *prélude d'Europe* » ce qu'il faut définir plutôt comme « *un faux départ* »⁶.

Pourtant l'Europe d'aujourd'hui reste marquée par le mythe carolingien. Des manifestations européennes ont lieu à Aix-la-Chapelle, la capitale de Charlemagne, même si Jacques Le Goff ne voit en elles que des « *cérémonies nostalgiques* ». Les bases d'une unification juridique et monétaire ont été posées par l'empire carolingien. Une « *Europe de la civilisation* » s'y est formée. Victor Hugo est de ceux qui ont contribué, au XIX^e siècle, à célébrer la figure de Charlemagne. C'est devant son tombeau que Don Carlos, le futur Charles Quint, médite dans *Hernani* sur l'action de l'empereur :

« *Ah ! c'est un beau spectacle à ravir la pensée
Que l'Europe ainsi faite et comme il l'a laissée !* »

Dans *Le Rhin*, Victor Hugo affirme que l'empire de Charlemagne fut « *une première épreuve, encore vague et confuse* », de l'Europe future, organisée autour du Rhin, « *ce fleuve régénérateur* ». Il souligne que Napoléon, dix siècles plus tard, « *voulut refaire ce qu'avait fait Charlemagne* ». « *Peut-*

⁵ J. Le Goff, *L'Europe est-elle née au Moyen Âge ?*, *op. cit.*, p. 51.

⁶ Cité par J. Le Goff, *op. cit.*, p. 51.

être faut-il que l'œuvre de Charlemagne et de Napoléon se refasse sans Napoléon et sans Charlemagne, ajoute-t-il. Ces grands hommes ont peut-être l'inconvénient de trop personifier l'idée et d'inquiéter par leur entité, plutôt française que germanique, la jalousie des nationalités. »⁷

Napoléon, le conquérant

Napoléon est aussi, à sa façon, un précurseur de l'idée européenne, même si la manière dont il tenta d'unifier le continent sous son autorité ne ressemble pas à la méthode démocratique qui sera celle des pères fondateurs au milieu du XX^e siècle. Sa tentative se solda par un échec, mais elle affermit la cohésion de l'Europe, selon Richard de Coudenhove-Kalergi. Pour celui-ci, Napoléon fut un pionnier de l'unification politique. Après sa chute, il deviendra même « *un apôtre de la Paneurope* » pour justifier *a posteriori* sa politique de conquête⁸.

Dans le *Mémorial de Sainte-Hélène*, Las Cases prête à l'empereur déchu une pensée de l'Europe unie que ne désavoueraient pas les pères fondateurs. Selon les propos qu'il lui attribue, Napoléon aurait rêvé « *pour la grande famille européenne* », après avoir contribué à l'unité de chacune des grandes nations qui la composent, « *l'application du Congrès américain ou celle des amphictyons de la Grèce* », c'est-à-dire la création d'une fédération des peuples d'Europe. À plusieurs reprises l'auteur évoque la vision européenne de l'ex-empereur. « *Il eût voulu pour toute l'Europe, écrit Las Cases, l'uniformité des monnaies, des poids, des mesures, l'uniformité de législation. Pourquoi, disait-il, mon code Napoléon n'eût-il pas servi de base à un*

⁷ Victor Hugo, *Le Rhin, Écrits politiques*, Le Livre de poche, Librairie générale française, p. 105-106.

⁸ R. de Coudenhove-Kalergi, *op. cit.*, p. 123.

*code européen et mon université impériale à une université européenne ? De la sorte nous n'eussions réellement, en Europe, composé qu'une seule et même famille. Chacun en voyageant, n'eût pas cessé de se trouver chez lui. »*⁹

Las Cases dit aussi avoir « *entendu maintes fois Napoléon, et en diverses circonstances, répéter qu'il eût voulu un institut européen, des prix européens pour animer, diriger et coordonner les associations savantes en Europe* ». Ailleurs il note que Napoléon « *passait en revue ce qu'il eût proposé pour la prospérité, les intérêts, la jouissance et le bien-être de l'association européenne* ». « *Il eût voulu les mêmes principes, le même système partout* », souligne Las Cases, qui ajoute : « *L'Europe, disait-il, n'eût bientôt fait de la sorte véritablement qu'un même peuple et chacun en voyageant partout se fût trouvé toujours dans la patrie commune.* »¹⁰

Ces mots d'« *association européenne* » et de « *patrie commune* » donnent le sentiment que Napoléon fut animé par la volonté de construire l'Europe. Faut-il donc le considérer comme un des pionniers de l'unité européenne ? Certains historiens l'ont pensé. Édouard Driault, fondateur en 1912 de la *Revue des études napoléoniennes*, publiée dans cette revue en 1930, un an après le discours d'Aristide Briand devant l'assemblée de la Société des Nations en faveur d'une Europe fédérale, un article intitulé significativement : « *Chronique napoléonienne du temps présent. De Napoléon à Monsieur Briand* ». Driault voit en Napoléon, selon l'historienne Natalie Petiteau, « *le génie de l'ordre européen* » et l'inventeur d'une Europe où « *régnerait une organisation parfaite* »¹¹.

⁹ Le comte de Las Cases, *Mémorial de Sainte-Hélène*, II, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1956, p. 345-346.

¹⁰ Le comte de Las Cases, *Mémorial de Sainte-Hélène*, I, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1956, p. 1075.

¹¹ Natalie Petiteau, *Napoléon, de la mythologie à l'histoire*, Le Seuil, 2004, p. 273.

Dès lors Napoléon va être perçu comme le « *constructeur d'une Europe moderne* ». Cette interprétation est, par exemple, celle d'André Malraux dans sa *Vie de Napoléon par lui-même* en 1930. Déjà, au siècle précédent, Nietzsche avait salué en Napoléon un « *Européen de l'avenir* »¹², « *lui qui voulait, comme on sait, l'Europe unie pour qu'elle fût la maîtresse du monde* »¹³. Pour les historiens contemporains, l'empire napoléonien n'a pas grand-chose à voir avec la future construction européenne. Napoléon n'a pas vraiment cherché à créer un « *système fédératif* » en Europe pour faire cesser les guerres, comme le soutient encore la *Revue de l'Institut Napoléon* en 1951. « *Le précurseur de l'Europe moderne n'a jamais existé que dans les conversations de Sainte-Hélène* », estime Natalie Petiteau¹⁴. Historiquement l'empire napoléonien a même favorisé, par contrecoup, la naissance des nationalismes, auxquels se heurteront ensuite les promoteurs d'une Europe unie.

Toutefois Napoléon a aussi introduit des éléments d'unité. Il l'a fait, il est vrai, non pas dans un esprit de réconciliation, comme Jean Monnet ou Robert Schuman, mais dans un esprit de conquête, à la façon de Charlemagne. Autant que l'empereur carolingien il a incarné une tentative d'unification politique en Europe. « *C'est l'Empire qui doit rétablir l'unité politique de l'Europe perdue depuis Charlemagne* », souligne Krzysztof Pomian¹⁵. La politique de Napoléon visera donc, en rassemblant sous un même commandement les pays du continent, à « *réaliser enfin une Europe unie* », dotée d'une seule armée, d'une seule police, d'une seule censure.

¹² Friedrich Nietzsche, *Par-delà le bien et le mal, Œuvres*, t. II, Robert Laffont, « Bouquins », 1993, p. 703.

¹³ Friedrich Nietzsche, *Le Gai Savoir, ibid.*, p. 233.

¹⁴ N. Petiteau, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵ K. Pomian, *op. cit.*, p. 145.

Au bout du compte, le résultat sera « *exactement inverse* », note Krzysztof Pomian. L'entreprise napoléonienne donnera « *le coup de grâce* » à l'unification européenne. Pourtant l'idée d'Europe a survécu à l'empire. Les mots de Sainte-Hélène, selon Natalie Petiteau, ont alimenté la légende, celle d'un empereur rêvant de fonder l'unité européenne et conseillant à son fils, dans son testament politique, selon Richard de Coudenhove-Kalergi, « *d'unir l'Europe par d'indissolubles liens fédératifs* »¹⁶.

Briand, le diplomate

Au XX^e siècle, les deux grandes figures politiques qui ont porté le projet européen avant que Jean Monnet et Robert Schuman ne lui donnent consistance sont incontestablement Aristide Briand, dans l'entre-deux-guerres, et Winston Churchill dans l'immédiat après-guerre.

Inamovible ministre des Affaires étrangères de 1925 à 1932, Aristide Briand fut, au lendemain de la Grande Guerre, l'homme de la réconciliation franco-allemande. La victoire du cartel des gauches, en 1924, sous la conduite d'Édouard Herriot, marque l'avènement d'une politique étrangère qui entend fonder la sécurité non sur les alliances et le surarmement, mais sur l'arbitrage collectif et la garantie internationale. « *Règlement négocié des Réparations, rapprochement avec les Alliés, conciliation avec l'Allemagne, confiance en la sécurité collective sont désormais les traits majeurs de la diplomatie* », écrivent les historiens Jean-Jacques Becker et Serge Berstein¹⁷.

Briand incarne cette ligne nouvelle « *où conciliation et détente sont les axes autour desquels s'organisent les relations*

¹⁶ R. de Coudenhove-Kalergi, *op. cit.*, p. 124.

¹⁷ Jean-Jacques Becker et Serge Berstein, *Victoire et frustrations 1914-1929, Nouvelle histoire de la France contemporaine*, 12, Le Seuil, « Points-Histoire », 1990, p. 254.

internationales de la France ». Le rapprochement franco-allemand en est la principale illustration. Le traité de Locarno, en 1925, entérine le *statu quo* frontalier du traité de Versailles et le statut de démilitarisation de la Rhénanie. Un an plus tard, l'Allemagne, patronnée par la France, devient membre de la Société des Nations. « *Arrière les fusils, les mitrailleuses, les canons ! Place à la conciliation, à l'arbitrage et à la paix !* », s'écrie Briand dans un discours devenu célèbre. Son homologue allemand, Gustav Stresemann, joue le jeu de la négociation. « *C'est le début d'une ère Briand-Stresemann, où les deux hommes d'État paraissent s'entendre pour assurer la paix par la détente.* »

L'idée européenne est le prolongement de la réconciliation franco-allemande. Avant même que Briand ne lance le projet d'une fédération européenne, des voix s'élèvent pour une union des peuples dont l'Europe doit être le « *laboratoire* ». Des revues comme *Notre Temps*, *La Voix* et surtout *L'Europe nouvelle* militent pour une intégration européenne dont l'entente entre la France et l'Allemagne sera la « *clé de voûte* ». Lorsqu'il propose, à la tribune de la Société des Nations, à Genève en 1929, une « *sorte de lien fédéral* » entre les nations d'Europe, Briand est le porte-parole de ce mouvement paneuropéen dont Coudenhove-Kalergi s'est fait le champion. Il est alors « *au zénith de son pouvoir, de sa célébrité, de sa popularité, de son autorité morale* »¹⁸.

En 1930, quand il remet aux gouvernements un mémorandum, rédigé par Alexis Léger, directeur de son cabinet diplomatique, « *sur l'organisation d'un régime d'Union fédérale européenne* », il suscite de grands espoirs. Des espoirs déçus, il est vrai, à la fois par la prudence des propositions et surtout, quelques mois après, par l'évolution

¹⁸ R. de Coudenhove-Kalergi, *op. cit.*, p. 138.

de l'Allemagne, qui se tourne vers Hitler et son parti national-socialiste. Mais l'épisode ne sera pas oublié. Il restera, dans la mémoire des Européens, comme l'ultime tentative pour sauver la paix avant que la crise des années 1930 n'emporte l'Europe dans des désastres meurtriers.

Briand a signé en 1928, avec son homologue américain, le pacte Briand-Kellogg, par lequel une soixantaine d'États renoncent à la guerre comme instrument de la politique nationale. « *Pour la première fois de sa longue histoire, note l'historien René Rémond, l'humanité peut envisager l'avenir avec confiance.* »¹⁹ La France, dont le prestige parmi les nations est à son apogée, exerce à la Société des Nations, souligne-t-il, « *un magistère incontesté en la personne de Briand* ». « *Le monde voyait en lui le havre de la paix* », selon Coudenhove-Kalergi²⁰. Il avait reçu en 1926 le prix Nobel de la paix, avec deux autres signataires du pacte de Locarno, l'Allemand Stresemann et le Britannique Chamberlain. « *Personne ne semblait mieux désigné que Briand pour prendre l'initiative de l'union, en cette heure décisive du destin de l'Europe* », affirme Coudenhove-Kalergi.

Son projet de fédération européenne est en effet dans le droit fil de son action diplomatique. Il vise notamment à consolider les accords de Locarno, dont Briand connaît les insuffisances. L'idée, qui doit beaucoup à Louise Weiss, faisait son chemin depuis plusieurs années. « *Le vieil anarchiste breton qu'il est resté, tout en devenant chef de guerre puis conciliateur, est très conscient des valeurs humaines et culturelles communes de l'Europe, très supérieures à ses yeux à celles d'autres continents* », explique l'historien Jacques Bariéty²¹. Le moment est propice. En 1926 a été

¹⁹ René Rémond, *Le Siècle dernier 1918-2002, Histoire de France*, t. VI, Fayard, 2003, p. 131.

²⁰ R. de Coudenhove-Kalergi, *op. cit.*, p. 138.

²¹ Jean-François Sirinelli (sous la direction de), *Dictionnaire historique de la vie politique française au XX^e siècle*, PUF, 1995, p. 114.

conclue entre les sidérurgies allemande, française, belge et luxembourgeoise l'Entente internationale de l'acier, dont s'inspirera Robert Schuman.

« *Évidemment, dira Briand dans son discours de Genève, l'association agira surtout dans le domaine économique. C'est la question la plus pressante. Je crois que l'on peut y obtenir des succès. Mais je suis sûr aussi qu'au point de vue politique, au point de vue social, le lien fédéral, sans toucher à la souveraineté d'aucune des nations qui pourraient faire partie d'une telle association, peut être bienfaisant.* » À la différence du plan Monnet-Schuman, le projet Briand ne prévoit aucun transfert de souveraineté. Il n'en constitue pas moins, avec ses limites, une esquisse de la future communauté européenne.

Churchill, le combattant

Autre figure tutélaire de l'Europe unie, le Premier ministre britannique Winston Churchill a donné, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, un élan décisif à l'entreprise. « *Le renouveau de l'idée paneuropéenne d'après guerre lui est dû, affirme Coudenhove-Kalergi²². Winston Churchill devint l'héritier de Briand.* » En 1930 déjà il avait pris position en faveur du projet Briand. Rendant hommage à l'action de Coudenhove-Kalergi, il écrivait notamment : « *Le mouvement de solidarité européenne qui débute ne finira pas sans avoir provoqué des changements considérables et peut-être définitifs pour la vie, la pensée et la structure européennes.* » Il affirmait, dans le même texte, que ce mouvement pourrait être un jour « *la plus certaine garantie contre le retour de grandes guerres* » et concluait : « *Quelle serait en effet la puissance d'une Europe qui ne serait pas désunie !* »

²² R. de Coudenhove-Kalergi, *op. cit.*, p. 156.

Par son discours de Zurich, en 1946, dans lequel il salue les efforts de Briand, il redonne vie au projet fédéral. Mais il n'y associe pas la Grande-Bretagne. « *La Grande-Bretagne, la famille des peuples britanniques, la puissante Amérique et, je l'espère sincèrement, l'Union soviétique – car alors tout serait résolu – devraient être les amis et protecteurs de la nouvelle Europe* », déclare-t-il. Autant dire que la « *famille des peuples britanniques* » n'entend pas entrer dans la « *nouvelle Europe* ». En 1948, Churchill préside le Congrès de La Haye, qui débouchera sur la création du Conseil de l'Europe, première organisation de l'Europe unie avant la naissance de la Communauté européenne. « *Winston Churchill fut, durant les premières années du Conseil de l'Europe, la vedette de ses assemblées* », souligne Coudenhove-Kalergi²³. À Strasbourg, il proposa même, rappelle Jean Monnet, une armée européenne sous l'autorité d'un ministre européen de la Défense, préfigurant le projet d'une Communauté européenne de défense²⁴.

Revenu au pouvoir en 1951, le Premier ministre britannique renonce alors à sa mission européenne et l'Angleterre devient un obstacle à l'union de l'Europe. « *Le grand rêve européen de Churchill était terminé.* » Son engagement européen n'était-il donc pas sincère ? La question est posée par l'un de ses biographes, l'ancien président de la Commission européenne Roy Jenkins. On se rappelle en particulier la façon dont, pendant la Deuxième Guerre mondiale, il aurait crié à de Gaulle « *de toute la force de ses poumons* », selon le témoignage du chef de la France libre : « *De Gaulle, dites-vous bien que, quand j'aurai à choisir entre vous et Roosevelt, je préférerai toujours Roosevelt ! Quand nous aurons à choisir entre les Français et les Américains, nous préférerons toujours les Américains ! Quand nous aurons à*

²³ R. de Coudenhove-Kalergi, *op. cit.*, p. 170.

²⁴ J. Monnet, *op. cit.*, p. 395.

choisir entre le continent et le grand large, nous choisirons toujours le grand large ! »²⁵.

Pourtant Roy Jenkins n'est pas vraiment convaincu par ceux qui mettent en doute la volonté de Churchill de faire participer la Grande-Bretagne à la construction européenne. Il pense qu'à ses yeux la Grande-Bretagne devait faire partie du « *noyau* » de l'Europe unie, au prix même de transferts de souveraineté. Il note que Churchill, alors dans l'opposition, ne s'est pas montré hostile en 1950 au plan Schuman, malgré de fortes réserves, soulignées par Jean Monnet dans ses *Mémoires*, sur les pouvoirs de la Haute Autorité, et qu'il a critiqué l'attitude négative du gouvernement travailliste.

Certes, concède Roy Jenkins, il considérait la position de la Grande-Bretagne comme unique au monde, à l'intersection des trois cercles que constituaient l'Europe, le *Commonwealth* et sa « *relation particulière* » avec les États-Unis, et il n'entendait sacrifier aucune de ces appartenances. Comment serait-il parvenu à les concilier ? Nul ne saurait le dire. « *Ce qui est certain, conclut Roy Jenkins, c'est que son européenisme de la fin des années 1940 et du tout début des années 1950 n'était pas superficiel.* »²⁶ En dépit de ses ambiguïtés, Churchill peut assurément être considéré comme un des pionniers de l'idée européenne, même si sa conception de l'Europe était plus proche des thèses souverainistes que des positions communautaires.

Hitler et l'ordre nazi

Une autre figure mythique plane sur l'idée d'unification européenne, mais c'est celle d'un héros maléfique, grimaçant, monstrueux même : Hitler. Si les personnages de

²⁵ Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Gallimard, « Quarto », 2002, p. 675.

²⁶ Roy Jenkins, *Churchill*, Pan Books, 2001, p. 815-818.

II – LES PIONNIERS

JEAN MONNET, L'INSPIRATEUR

Principal initiateur de la Communauté économique européenne et premier président de la Haute Autorité de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) de 1952 à 1955, Jean Monnet (1888-1979) fut un personnage atypique de la vie politique française. Ce fils de négociant en cognac a toujours préféré exercer un rôle d'influence qu'une fonction de pouvoir. Son arme était celle de la persuasion, non de la contrainte. « *Avec pour tout bagage quelques idées claires et un redoutable acharnement à les faire progresser* », comme l'écrivait à sa mort Pierre Viansson-Ponté dans *Le Monde*¹, il fut un inlassable négociateur, habile à rapprocher les points de vue, à apaiser les querelles, à concilier les intérêts.

Ce « *visionnaire pragmatique* », selon la formule d'un de ses biographes, Éric Roussel², n'a occupé pendant sa longue carrière que peu de postes officiels. Il faisait sienne la devise du banquier et diplomate américain Dwight Morrow, qui fut un de ses proches : « *Il y a deux sortes de gens, ceux qui veulent être quelqu'un et ceux qui veulent faire quelque chose.*

¹ *Le Monde* du 17 mars 1979.

² Éric Roussel, *Jean Monnet*, Paris, Fayard, 1985, p. 19.

J'ai choisi d'appartenir à la seconde catégorie. »³ Ce que Jean Monnet n'a cessé de faire, sa vie durant, fut d'aider les nations à surmonter leurs différends pour leur permettre de résoudre, en unissant leurs efforts et en mettant leurs moyens en commun, des difficultés dont chacun isolément aurait été incapable de venir à bout. Si la construction de l'Europe, qui fut sa grande œuvre, témoigne de cette ambition, elle n'était pas sa première action d'éclat.

« *Ce n'est pas l'Europe qui a créé Jean Monnet* », souligne Pierre Viansson-Ponté. Celui que le général de Gaulle surnomma « *l'inspireur* » a déjà à son actif, lorsqu'il « *inspire* » la déclaration Schuman en faveur de la Communauté européenne, quelques réalisations remarquables. Il a d'abord travaillé, pendant la Première Guerre mondiale, à la coordination de l'effort de guerre des Alliés, organisant, de Londres, avec les Britanniques puis avec les Américains, sous l'autorité du ministre français Étienne Clementel, le ravitaillement de l'Europe et la répartition des ressources communes. Il a su fédérer les énergies et dépasser les égoïsmes nationaux. De cette expérience il tire au moins deux enseignements, selon Éric Roussel. « *L'interdépendance des nations lui paraît être désormais une donnée incontournable, le rôle de l'État dans l'économie lui semble aussi un facteur nouveau et vraisemblablement durable.* »⁴

Monnet reste fidèle à ces principes en devenant ensuite secrétaire général adjoint de la Société des Nations, aux côtés du Britannique Sir Eric Drummond, secrétaire général. « *De la nouvelle organisation internationale, il est à la fois la cheville ouvrière et la conscience* », affirme Éric Roussel⁵. Mais il se retire en 1922, au bout de deux ans, « *officiellement pour voler au secours de l'entreprise familiale, en*

³ *Ibid.*, p. 20.

⁴ *Ibid.*, p. 73.

⁵ *Ibid.*, p. 87.

fait parce qu'il a vérifié a contrario l'impuissance d'une organisation dont les membres n'acceptent ni règles ni institutions chargées de dégager des intérêts communs », selon Pierre Viansson-Ponté⁶. « La SDN, écrira Monnet en 1970, a été une désillusion. » Sa faiblesse vient du refus des États de concéder la moindre parcelle de leur souveraineté. « Dans le règlement des questions, note-t-il, les gouvernements recherchaient leurs intérêts propres et non pas la solution des problèmes eux-mêmes. »⁷ Lorsqu'il lancera la Communauté européenne, l'Inspirateur se souviendra de cette leçon.

« On ne peut imaginer à quel point le mot "alliance", qui a une telle vertu rassurante pour les peuples, est vide de contenu sur le terrain de l'action lorsqu'on s'en remet aux mécanismes traditionnels de la coopération », écrit-il dans le premier chapitre de ses *Mémoires*⁸. Il faut donc rompre avec ces « mécanismes traditionnels » pour inventer d'autres méthodes et mettre en place d'autres formes de coordination. Avant d'appliquer ce principe à la construction de l'Europe, Monnet en éprouve la validité pendant la Deuxième Guerre mondiale où, comme au cours de la première, il s'efforce d'abord d'organiser l'effort de guerre des Alliés. Président du comité franco-britannique, il propose à Churchill la fusion des deux forces aériennes puis celle des deux gouvernements, préfigurant l'Europe future. « Les deux gouvernements déclarent que la France et la Grande-Bretagne ne seront plus, à l'avenir, deux nations, mais une seule Union franco-britannique », indique le projet de traité, qui ajoute : « La constitution de l'Union comportera des organisations communes pour la défense, la politique extérieure et les affaires économiques. » Mais il est trop tard : Pétain nommé président du Conseil, « l'esprit de démission » réduit à néant les espoirs de Monnet.

⁶ P. Viansson-Ponté, art. cité.

⁷ É. Roussel, *op. cit.*, p. 102.

⁸ J. Monnet, *Mémoires, op. cit.*, p. 14.

En mission aux États-Unis pendant la guerre, pour le compte de la Grande-Bretagne, il est de ceux qui convainquent Roosevelt de faire de son pays « *le grand arsenal des démocraties* », selon une expression que lui emprunte le président américain dans un discours célèbre. La paix venue, l'OECE (Organisation européenne de coopération économique), qui deviendra en 1961 l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), est créée pour gérer les fonds du plan Marshall. Monnet voit aussitôt « *la faiblesse congénitale d'un système qui ne dépassait pas le stade de la simple coopération intergouvernementale* » et affirme que « *seule la création d'une fédération de l'Ouest, comprenant l'Angleterre, nous permettra en temps voulu de régler nos problèmes* »⁹.

Jean Monnet, devenu entre-temps commissaire général au Plan, va s'efforcer de donner un contenu concret à la dialectique fédéraliste qui, selon lui, est vouée à l'échec tant qu'elle s'en tient à des « *formules magiques* » éloignées de la réalité. La réalité, pour lui, c'est la rivalité franco-allemande autour du charbon et de l'acier, que le chancelier allemand, Konrad Adenauer, veut surmonter en proposant une union complète de la France et de l'Allemagne, qui permettrait de résoudre le problème. Monnet préconise le chemin inverse : « *partir de la difficulté, s'appuyer sur elle pour créer un début de solution générale* »¹⁰. Ce sera la naissance de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Le ministre français des Affaires étrangères, Robert Schuman, dans sa déclaration historique du 9 mai 1950, accepte de faire sienne la proposition de Monnet. Adenauer donne son accord. La grande aventure européenne commence.

Les Britanniques refusent de s'y associer. Ils rejettent toute forme d'autorité supranationale. « *Les propositions*

⁹ *Ibid.*, p. 322.

¹⁰ *Ibid.*, p. 338.

Schuman sont révolutionnaires ou elles ne sont rien, leur dit Monnet. *Leur principe fondamental est la délégation de souveraineté dans un domaine limité, mais décisif [...] La coopération entre les nations, si importante soit-elle, ne résout rien. Ce qu'il faut chercher, c'est une fusion des intérêts des peuples européens, et non pas simplement le maintien de l'équilibre de ces intérêts.* »¹¹ Telle est la philosophie de Jean Monnet. Elle ne variera pas. L'Italie et les trois pays du Benelux se joignent à l'entreprise. Le traité est signé en 1951 et ratifié en 1952. Monnet assure la présidence de la Haute Autorité jusqu'en 1955. Il ne demande pas le renouvellement de son mandat. Il veut reprendre sa liberté d'action et de parole afin de continuer le combat pour l'union de l'Europe. « *Ce qui est en voie de réussir pour le charbon et l'acier des six pays de notre Communauté, déclare-t-il à ses collègues, il faut le poursuivre jusqu'à son aboutissement : les États-Unis d'Europe.* »¹²

Pour mener cette bataille, Monnet crée alors le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, qu'il conçoit comme une « *autorité morale* » auprès des gouvernements. Il entend s'appuyer sur les forces qui l'ont soutenu dans ses premiers efforts et qui ont, selon lui, vocation à agir sur les pouvoirs publics : les partis politiques et les syndicats. Ceux-ci sont donc invités à se faire représenter au sein du Comité par des délégués dûment mandatés. « *Ce n'était pas un nouveau mouvement européen qui venait de naître ni un parti politique fédéraliste, explique-t-il, c'était une méthode d'action inconnue jusqu'alors qui s'affirmait avec résolution et optimisme, et qui avait à faire ses preuves.* »¹³

Monnet n'a pu empêcher l'échec du projet de Communauté européenne de défense, qu'il a défendu. Il travaille

¹¹ *Ibid.*, p. 371.

¹² *Ibid.*, p. 468.

¹³ *Ibid.*, p. 485.

au succès des deux traités qui relancer la construction européenne en créant simultanément le Marché commun et Euratom. S'il n'est plus sur le devant de la scène, il agit en coulisses, usant de son crédit pour faire avancer la discussion. Il rencontre les principaux acteurs de la négociation, à commencer par Paul-Henri Spaak, le ministre belge des Affaires étrangères, qui sera la cheville ouvrière de l'entreprise. Il multiplie les notes et les recommandations, esquisse des propositions, suggère des solutions. « *Je ne me suis jamais demandé si les traités de Marché commun et d'Euratom auraient pu être différents et meilleurs, écrit-il. Je crois qu'ils correspondaient à tout le possible du moment, et sans doute à la sagesse de l'époque pour laquelle ils ont été conçus.* »¹⁴

La Communauté européenne remise sur les rails, le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe va se consacrer, sous l'impulsion de Jean Monnet, à sa consolidation, sous trois aspects : « *développer les Communautés, créer une structure politique, accueillir la Grande-Bretagne* »¹⁵, autrement dit approfondir l'Europe économique, établir l'Europe politique, préparer l'Europe élargie. Monnet mettra une fois de plus toute son énergie dans la bataille pour atteindre ces trois objectifs, dans des conditions rendues pour lui plus difficiles par l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle, qui ne cessera de l'accuser, plus ou moins ouvertement, de vouloir livrer l'Europe aux Américains.

Jean Monnet se retire en 1975 et meurt en 1979. Ses cendres seront transférées en 1988 au Panthéon, à l'initiative de François Mitterrand, qui rendra hommage au père de l'Europe unie en rappelant « *sa méthode, sa constante méthode, unir dans la réflexion des hommes et des forces d'origines diverses, qui s'étaient jusque-là ignorés* »¹⁶.

¹⁴ *Ibid.*, p. 496.

¹⁵ *Ibid.*, p. 509.

¹⁶ *Le Monde* du 11 novembre 1988.

LES PÈRES FONDATEURS

Si Jean Monnet reste dans les mémoires comme l'inspirateur du projet européen, quatre hommes d'État se sont chargés de lui donner une traduction politique. Trois d'entre eux – le Français Robert Schuman, l'Allemand Konrad Adenauer, l'Italien Alcide de Gasperi, tous trois démocrates-chrétiens – l'ont porté sur les fonts baptismaux en assurant en 1952 la naissance de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Le quatrième, le socialiste belge Paul-Henri Spaak, l'a relancé en rendant possible, après l'échec de la Communauté européenne de défense, l'adoption des traités de Rome qui ont créé en 1957 le Marché commun et Euratom. Ces quatre personnalités ont illustré l'alliance entre démocrates-chrétiens et socialistes qui a soutenu dès l'origine la construction européenne. Ils ont occupé, à un moment ou l'autre de leur vie, la fonction de chef du gouvernement dans leurs pays respectifs, brièvement (Schuman et Spaak) ou longuement (de Gasperi et Adenauer). Ils ont joué un rôle-clé dans la réconciliation de l'Europe au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale.

Robert Schuman (1886-1963) est l'homme par qui l'Europe est arrivée. Jean Monnet, qui vient de mettre au point, avec ses proches collaborateurs, son projet de Communauté européenne du charbon et de l'acier, cherche à le faire endosser par le gouvernement français. Il connaît Robert Schuman, alors ministre des Affaires étrangères, apprécie, dit-il, sa « simplicité » et son « bon sens », respecte sa « vertu d'honnêteté » et sa « force d'âme »¹⁷. Il apprend que le ministre est à la recherche d'une initiative. Il lui transmet son texte. « J'ai lu le projet, je marche », répond Schuman¹⁸. Le 9 mai 1950, dans le salon de l'Horloge du Quai d'Orsay, le ministre

¹⁷ J. Monnet, *Mémoires*, op. cit., p. 336.

¹⁸ *Ibid.*, p. 354.

présente à la presse ce qu'on appellera la déclaration Schuman. « *Il n'est plus question de vaines paroles, mais d'un acte hardi, d'un acte constructif* », dit-il. Aux journalistes qui parlent d'un saut dans l'inconnu, il déclare : « *C'est cela, un saut dans l'inconnu.* »¹⁹

Né Allemand, au Luxembourg, d'un père mosellan et d'une mère luxembourgeoise, Robert Schuman, homme de deux cultures, avait vocation à incarner la réconciliation franco-allemande. En 1950, il a 64 ans et un long passé politique derrière lui. Son ascension a été lente. Avant la guerre, cet avocat installé à Metz a été, depuis 1919, député de la Moselle. Après la guerre, le voici ministre des Finances puis président du Conseil. De 1948 à 1952, il est ministre des Affaires étrangères. C'est dans l'exercice de cette fonction qu'il devient le promoteur actif de l'idée européenne. Ce catholique fervent, habile manœuvrier mais médiocre orateur, appartient à la famille démocrate-chrétienne, comme son principal interlocuteur d'outre-Rhin, le chancelier Konrad Adenauer. Sa foi est l'une des clés de son action politique. « *La démocratie sera chrétienne ou elle ne sera pas* », affirme-t-il²⁰, avant d'ajouter que celle-ci « *trouve son épanouissement dans la construction de l'Europe* »²¹.

Cet « *homme de la frontière* », ainsi qu'il se définit lui-même, juge que « *le morcellement de l'Europe est devenu un absurde anachronisme* »²². Il affirme que les frontières en Europe « *devront être de moins en moins une barrière dans l'échange des idées, des personnes et des biens* » et que « *le sentiment de la solidarité des nations l'emportera sur les nationalismes désormais dépassés* ». Il ne s'agit pas, précise-

¹⁹ *Ibid.*, p. 359-360.

²⁰ Robert Schuman, *Pour l'Europe*, Genève, Nagel, 2005, p. 60.

²¹ *Ibid.*, p. 66.

²² *Ibid.*, p. 33.

t-il, de « fusionner des États » ni de « créer un super-État », mais d'assurer une « entente durable, organique » entre les différents pays pour « pacifier cette Europe divisée »²³. Il pense que l'intégration économique ne se conçoit pas, à la longue, sans une intégration politique. « *Le national s'épanouit dans le supranational* », dit-il²⁴.

De 1958 à 1960, Robert Schuman préside l'Assemblée parlementaire commune aux trois communautés (la CEECA, la CEE et Euratom). C'est le couronnement de son engagement européen. Cet homme « *qui voyait grand et qui voyait loin* », selon Jacques de Bourbon-Busset, qui fut son directeur de cabinet, sera salué, à sa mort, comme le plus grand pionnier de l'Europe, dont le geste décisif, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, aura marqué l'histoire du continent²⁵.

Pour que ce geste entre dans l'histoire, il a fallu que l'Allemagne, son principal destinataire, y réponde positivement. Quand l'offre lui est transmise, Konrad Adenauer (1876-1967) occupe depuis 1949 le poste de chancelier de la République fédérale d'Allemagne. Ce catholique rhénan est un homme âgé et un politique expérimenté. On l'a surnommé le « *vieux renard* ». Il offre à ses interlocuteurs, selon Jean Monnet, un « *visage impassible* »²⁶. Longtemps maire de Cologne, sa ville natale, avant d'être contraint à la démission par les nazis, il s'est montré intransigeant à l'égard de Hitler. Il est aussi un partisan déclaré de l'Europe unie. En 1948, il participe au Congrès de La Haye. « *Un chancelier fédéral, dit-il, doit être à la fois un bon Allemand et un bon Européen.* » Deux mois avant la proposition française, il a suggéré une union complète de la France et de l'Allemagne.

²³ *Ibid.*, p. 25-26.

²⁴ *Ibid.*, p. 31.

²⁵ *Le Monde* du 6 septembre 1963.

²⁶ J. Monnet, *op. cit.*, p. 365.

Jean Monnet oppose à cette idée d'une fusion globale celle d'une union plus concrète, autour du charbon et de l'acier. Ce sera l'objet de la déclaration Schuman le 9 mai 1950.

« *Le matin*, écrit Adenauer dans ses *Mémoires*, *j'ignorais encore que la journée allait apporter la nouvelle d'un tournant décisif dans l'évolution de l'Europe.* » Dans une lettre personnelle, révèle-t-il, Schuman lui indique que le but de sa proposition n'est pas économique, mais « *éminemment politique* ». Il s'agit de répondre aux craintes d'un nouveau conflit. « *Tout réarmement se traduirait d'abord par une élévation de la production du charbon, du fer et de l'acier* », explique Schuman, qui ajoute que l'organisation envisagée permettrait aux deux pays de « *déceler les signes d'une telle évolution* » et amènerait en France « *un immense apaisement dans les esprits* ». « *Je répondis sans délai à Schuman que j'approuvais de tout cœur sa proposition* », conclut Adenauer²⁷.

Devant la presse, il déclare : « *La proposition que vient de nous faire la France est une initiative généreuse à notre égard. Elle constitue un progrès décisif dans les relations franco-allemandes. Elle n'est pas faite de formules générales, mais de suggestions concrètes qui reposent sur l'égalité des droits.* »²⁸ « *Avec son réalisme habituel, commente Jean Monnet, le chancelier vit l'avantage immédiat* », qui était d'éliminer une cause de tension entre la France et l'Allemagne en mettant en commun la production sarroise. Mais Adenauer n'est pas seulement un réaliste, il regarde aussi l'avenir à long terme. « *J'envisage comme vous cette entreprise sous son aspect le plus élevé*, déclare-t-il à Monnet. *Elle appartient à l'ordre de la morale [...] Cette initiative, voici vingt-cinq ans que je l'attends. En nous y associant, mon gouvernement et mon pays n'ont aucune arrière-pensée*

²⁷ *Ibid.*, p. 358.

²⁸ *Ibid.*, p. 360.

III – LES ACTEURS

LE COUPLE FRANCO-ALLEMAND

Née d'un accord entre la France et l'Allemagne, la construction de l'Europe s'est appuyée, aux différentes étapes de son histoire, sur les liens privilégiés qui se sont noués entre les dirigeants des deux pays, donnant au couple franco-allemand une responsabilité particulière dans le développement de l'union. Cette relation spécifique s'est d'abord établie entre les deux fondateurs, Robert Schuman du côté français, Konrad Adenauer du côté allemand. Elle s'est renforcée dans les années 1960 entre le même Adenauer et le général de Gaulle. Si elle s'est quelque peu distendue entre Georges Pompidou et Willy Brandt de 1969 à 1974, elle s'est nettement resserrée au temps de Valéry Giscard d'Estaing et de Helmut Schmidt, puis sous les mandats de François Mitterrand et de Helmut Kohl, avant de connaître des hauts et des bas entre Jacques Chirac et Gerhard Schröder. Que l'entente entre les deux pays ait été étroite, comme ce fut le plus souvent le cas, ou qu'elle se soit révélée difficile, la politique européenne des présidents français est apparue, pour l'essentiel, indissociable de celle des chanceliers allemands qui ont exercé le pouvoir aux mêmes époques.

Convaincus l'un et l'autre par les initiatives de Jean Monnet en faveur d'une communauté économique du charbon et de l'acier, Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères

de plusieurs gouvernements français de l'immédiat après-guerre, et Konrad Adenauer, premier chancelier de l'Allemagne fédérale, donnent le coup d'envoi à une Europe fondée sur la coopération entre Paris et Bonn. Les deux hommes, qui appartiennent à la famille démocrate-chrétienne, sont avant tout des politiques. Ils considèrent que le plan proposé par Jean Monnet est conforme à l'intérêt de leur pays respectif et s'en remettent à leurs négociateurs pour le mettre en application. Pour Adenauer, a écrit Jean Monnet, l'essentiel était l'objectif, « *puis la décision sur ce qu'il fallait faire pour atteindre l'objectif* ». « *Il allait à la conclusion tout de suite* » et pour lui celle-ci, en 1950, était « *l'organisation de l'Ouest* »¹. L'état d'esprit de Robert Schuman n'était pas différent. Son objectif était d'assurer la paix en bâtissant avec l'Allemagne un nouvel ordre en Europe occidentale. La mise en commun du charbon et de l'acier apparaissait à l'un et à l'autre comme la bonne méthode. Elle permettait à la France de contrôler en partie les ressources de son ancienne ennemie et à l'Allemagne de « *sortir de la position d'infériorité que lui avait valu sa défaite* »².

Au moment même où il ferme la porte de la Communauté à la Grande-Bretagne, en janvier 1963, le général de Gaulle conclut avec Konrad Adenauer le traité de l'Élysée, qui célèbre avec éclat la réconciliation franco-allemande. Jean Lacouture, l'un de ses biographes, considère que de Gaulle, bon connaisseur de l'Allemagne, dont il parle la langue et apprécie la littérature, est « *mieux armé qu'aucun autre Français de son temps pour entamer avec les dépositaires du destin allemand un dialogue créateur* »³. Ce dialogue, il l'a engagé avec Adenauer en septembre 1958, quelques mois après son retour au pouvoir. Le « *vieux Français* » a

¹ J. Monnet, *Mémoires*, op. cit., p. 375.

² B. Olivi, *L'Europe difficile*, op. cit., p. 27.

³ J. Lacouture, *De Gaulle*, t. III, op. cit., p. 289.

reçu le « *très vieil Allemand* » à Colombey-les-deux-Églises pour donner à la rencontre une tonalité plus personnelle⁴. Les deux hommes, qui se méfiaient l'un de l'autre, ont appris à mieux se connaître. Pour de Gaulle, la question des relations avec l'Allemagne est primordiale, selon Jean Lacouture. Adenauer s'est convaincu que le président français est sincèrement attaché à l'amitié franco-allemande, qu'il est « *fidèle à l'Occident* » et qu'il est, à sa manière, un bon Européen.

« *Pour faire l'Europe, il faut ancrer l'Allemagne*, déclare de Gaulle. *Elle est la base de l'Europe.* »⁵ En dépit de leurs divergences, les deux dirigeants sont résolus à unir leurs destins. Le traité de l'Élysée va donner forme à la solidarité entre les deux pays. « *De cette solidarité dépend tout espoir d'unir l'Europe dans le domaine politique et dans le domaine de la défense comme dans le domaine économique* », estime de Gaulle. Pour Adenauer, écrit Jean Lacouture, « *le couple franco-allemand est la pierre angulaire de la sécurité européenne* »⁶. Certes, pour le président français, l'axe Paris-Bonn doit consacrer l'indépendance de l'Europe par rapport aux États-Unis, alors que le chancelier allemand n'entend pas relâcher ses liens avec Washington. Mais cette différence de perspectives n'empêchera pas une coopération durable entre les deux pays. « *Les plantes qui ont le plus d'épines sont les plus résistantes* », dira Adenauer. « *Vous avez raison, monsieur le chancelier*, lui répondra de Gaulle. *Le traité n'est pas une rose ni même un rosier, mais une roseraie. Une rose ne dure que l'espace d'un matin [...] Mais une roseraie dure très longtemps quand on le veut.* »⁷

⁴ *Ibid.*, t. II, p. 636.

⁵ Élysée, 24 janvier 1962, in André Passeron, *De Gaulle 1958-1969*, Paris, Bordas, 1972, p. 77.

⁶ J. Lacouture, *op. cit.*, t. III, p. 302-303.

⁷ Bonn, 5 juillet 1963, in J. Lacouture, *op. cit.*, t. III, p. 309.

En 1969, à quelques mois de distance, Georges Pompidou et Willy Brandt accèdent au pouvoir. L'un et l'autre passent pour favorables à la construction européenne. Jeune député socialiste, Willy Brandt a approuvé le plan Schuman contre la majorité de son parti, il a fait partie du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, créé par Jean Monnet. « *J'étais certain*, écrit celui-ci dans ses *Mémoires, qu'il introduirait dans la politique européenne un élément d'audace et de générosité.* »⁸ Quant à Georges Pompidou, s'il a appliqué, comme Premier ministre, la politique européenne du général de Gaulle, il s'est engagé à l'infléchir, ce qui lui a valu le soutien d'une partie des centristes. Il s'oppose, comme son prédécesseur, à la supranationalité, qu'il considère comme « *une illusion* »⁹, et se dit hostile au renforcement des pouvoirs de la Commission, mais il veut « *achever le Marché commun* » et préparer l'Union monétaire¹⁰.

Toutefois les divergences ne vont pas tarder à apparaître. Pour Willy Brandt, la priorité est l'*Ostpolitik*, c'est-à-dire la politique de dialogue avec l'Est, qui conduit à la signature de plusieurs traités par lesquels Bonn reconnaît les frontières de l'après-guerre. Cette politique inquiète la France, dont le rôle se trouve amoindri et l'influence réduite. De son côté, Georges Pompidou s'est donné pour objectif l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté afin de contrebalancer la puissance de l'Allemagne. L'accession d'Edward Heath à la tête du gouvernement britannique lui permet de mener à bien cette entreprise. Entre le président français et le chancelier allemand, le courant passe mal. La méfiance s'installe. Peu avant la fin de leurs mandats,

⁸ J. Monnet, *op. cit.*, p. 582.

⁹ Éric Roussel, *Georges Pompidou*, J.-C. Lattès, 1984, rééd. 1994, p. 369.

¹⁰ *Ibid.*, p. 372.

budgétaire en 2010. « *Le couple franco-allemand est au bord du divorce* », titre le magazine *Challenges* à la veille du sommet européen de Lisbonne²⁴. À Paris comme à Berlin on tente de calmer le jeu en espérant une amélioration des relations dans les années à venir.

L'AMBIVALENCE DES ÉTATS-UNIS

À peine réélu président des États-Unis, en novembre 2004, George W. Bush a salué ses alliés du Vieux Continent. Pour la première fois, il a fait référence non pas à l'Europe, comme il en avait l'habitude, mais à l'Union européenne. C'était la première conférence de presse de son second mandat. Les Européens ont voulu voir dans l'emploi de cette formule un signe de reconnaissance par lequel Washington réaffirmait son soutien à l'entreprise d'unification européenne. Ce soutien n'allait pas de soi depuis la brouille provoquée par l'intervention américaine en Irak. En distinguant la « *vieille Europe* », centrée sur la France et l'Allemagne, de la « *nouvelle Europe* », renforcée par les anciens pays du bloc soviétique, le ministre de la Défense américain, Donald Rumsfeld, avait choisi en effet de nier l'unité de l'Europe au nom du principe bien connu du « *diviser pour régner* ». En mentionnant l'Union européenne, au lendemain de sa victoire électorale, George W. Bush manifestait sa volonté de se réconcilier avec ceux des Européens qui, sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne, s'étaient élevés contre l'entrée en guerre des États-Unis.

L'épisode est révélateur de l'ambivalence que n'a cessé d'entretenir Washington dans ses relations avec l'Union européenne. D'une part, les États-Unis ont joué un rôle

²⁴ *Challenges*, 18 octobre 2007.

décisif dans la naissance de la Communauté européenne, qu'ils ont encouragée de diverses manières. De l'autre, ils acceptent difficilement qu'elle leur fasse concurrence sur le plan économique et prétende leur tenir tête sur le plan politique.

Les relations transatlantiques apparaissent ainsi comme l'une des questions clés auxquelles les Européens ont à faire face depuis les débuts de la construction européenne. Les querelles qui ont longtemps opposé les partisans d'une Europe « *atlantique* » et les tenants d'une Europe « *européenne* » témoignent du rôle majeur joué par les États-Unis dans la conception même de l'entreprise communautaire. Ce clivage au sein de l'Union européenne a été ravivé par la guerre en Irak, qui a opposé les États considérés comme pro-américains aux États jugés anti-américains. Acteurs de l'unification européenne, les États-Unis apparaissent aussi comme un facteur de désunion du Vieux Continent.

Ce sont les Européens qui, en 1950, lancent la grande aventure de l'intégration européenne, mais, comme le note l'historien Charles Zorgbibe, « *dans l'immédiat après-guerre, l'impulsion à la construction de l'Europe occidentale est bien donnée de l'extérieur par les États-Unis d'Amérique* »²⁵. Dès 1940, la question de l'avenir de l'Europe est au centre des discussions à Washington. Jean Monnet, qui s'y trouve en mission pour organiser l'effort de guerre, a beaucoup de sympathie pour les États-Unis, ce qui lui vaudra de passer aux yeux du général de Gaulle pour l'homme des Américains. Il participe à ces échanges. « *Je suis convaincu que Monnet forgea en grande partie son idée d'une communauté européenne au cours de son séjour aux États-Unis, à partir des considérations que lui inspirèrent l'étendue et la profondeur continentales de l'économie américaine et de ses marchés* », déclarera

²⁵ Ch. Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, op. cit., p. 15.

plus tard John McCloy, l'un de ses principaux interlocuteurs, qui deviendra son ami²⁶. « *Pour nombre de grands esprits européens réfugiés aux États-Unis et qui réfléchissaient à l'avenir du Vieux Continent, ce séjour forcé fut l'occasion de découvrir le fédéralisme* », souligne Éric Roussel, biographe de Jean Monnet²⁷.

Mais l'impulsion venue des États-Unis n'est pas seulement intellectuelle. Elle est directement politique et s'exerce, pour l'essentiel, dans deux directions : l'économie, avec le lancement du plan Marshall et la création de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), la défense, avec la signature de traités d'alliance entre les États européens et, en 1949, la conclusion du traité de l'Atlantique-Nord, base juridique de l'OTAN. Ces deux séries d'initiatives visent à la fois à permettre le relèvement de l'Europe, ruinée par quatre années de guerre, et à assurer sa protection face à la menace soviétique. Dans les deux cas, Washington subordonne son aide à la mise en place par les États du Vieux Continent d'une structure collective qui favorise leur coopération et marque un premier pas vers l'intégration européenne. L'effort d'unification demandé aux Européens est la condition posée par les Américains pour contribuer à la reconstruction des pays de l'autre rive de l'Atlantique et à la réorganisation de leur défense.

Le plan Marshall apparaît, selon le politologue Fabrice Larat, comme le « *déclencheur de la coopération institutionnalisée* » en Europe²⁸. Le discours prononcé à Harvard par le secrétaire d'État américain, le général Marshall, le 5 juin 1947, en marque le début. Il souligne « *la dislocation de toute la structure de l'économie européenne* » et appelle à

²⁶ Éric Roussel, *Jean Monnet, op.cit.*, p. 379.

²⁷ *Ibid.*, p. 378.

²⁸ Fabrice Larat, *Histoire politique de l'intégration européenne, 1945-2003*, Les études de la Documentation française, 2003, p. 24.

sa « reconstruction ». Pour le général Marshall, les États-Unis doivent « *faire tout ce qu'ils peuvent pour aider à rétablir la santé économique du monde* ». Mais les pays européens doivent s'organiser pour rendre cette aide plus efficace. « *Il ne serait ni bon ni utile, affirme le général Marshall, que ce gouvernement entreprenne d'établir de son côté un programme destiné à remettre l'économie de l'Europe sur pied. C'est là l'affaire des Européens.* »²⁹ La proposition s'adresse aussi aux pays d'Europe de l'Est, qui la refusent. L'OECE est créée pour mettre en œuvre le programme financé par Washington. Elle sera le premier organe européen de gestion collective avant la naissance des premières institutions communautaires.

Deux ans plus tard, selon un principe comparable, se constitue l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), qui associe les États-Unis à la défense de l'Europe. L'administration américaine exige en échange que les pays du Vieux Continent collaborent durablement. « *Il fallait donc que les Européens créent une structure dans le domaine de la défense comme ils l'avaient fait pour gérer l'aide fournie dans le cadre du plan Marshall* », écrit Fabrice Larat³⁰. L'Alliance atlantique rassemble des nations qui respectent la démocratie, les libertés, les droits de l'homme et se reconnaissent dans une communauté de valeurs qu'elles entendent défendre contre le totalitarisme soviétique. L'échec du projet d'une Communauté européenne de défense, en 1954, laissera à l'OTAN, dans les années à venir, le monopole de la défense collective de l'Europe.

Par la mise en place du plan Marshall, qui attribuera près de 12 milliards de dollars à ses bénéficiaires entre avril 1948 et juin 1950, puis par la création de l'OTAN, les États-Unis ont largement contribué au redressement de

²⁹ Ch. Zorgbibe, *op. cit.*, p. 22-24.

³⁰ F. Larat, *op. cit.*, p. 26.

l'Europe, tant sur le plan économique que sur le plan militaire. Ils ont préparé son unification future en obligeant les États du Vieux Continent à organiser leur coopération. En même temps, ils ont maintenu l'Europe sous leur tutelle. Cette dépendance a été dénoncée par une partie des Européens et notamment par le général de Gaulle, qui en a fait l'axe de sa diplomatie. Tous ceux qui s'opposaient à la politique américaine, en particulier les communistes, ont combattu la construction européenne, coupable d'avoir été portée sur les fonts baptismaux par Washington. Toutefois, en retrouvant sa prospérité, l'Europe est devenue peu à peu une puissance rivale des États-Unis. Si elle est restée, selon l'expression consacrée, un « *nain* » politique, elle s'est transformée en un « *géant* » économique. Son ascension a fini par inquiéter son mentor américain.

La courte présidence de John Kennedy, de 1960 à 1963, marque l'apogée du soutien apporté par l'Amérique à la construction européenne. « *Les États-Unis, déclare le président américain à Philadelphie le 4 juillet 1962, observent cette vaste entreprise avec autant d'espoir que d'admiration. Nous ne considérons pas une Europe forte et unie comme une rivale mais comme un partenaire.* » Pour John Kennedy, la Communauté européenne doit être en mesure de développer avec les États-Unis, « *sur une base de pleine égalité* », une politique coordonnée « *dans tous les domaines d'ordre diplomatique, économique et politique* »³¹. Dans une lettre à Jean Monnet, le 23 janvier 1963, le président américain souligne que « *depuis la guerre, la reconstruction et l'unification de l'Europe n'ont cessé d'être les objectifs de la politique des États-Unis* » et qu'une relation de « *partenaires égaux* » doit continuer d'unir les deux puissances³². C'est un tel partenariat qu'il propose aux Européens.

³¹ É. Roussel, *op. cit.*, p. 764.

³² *Ibid.*, p. 778-779.

Mais cette proposition ne se concrétisera pas. Jean Monnet le comprend vite. Les États-Unis ne sont pas prêts à accepter de traiter sur un pied d'égalité avec l'Europe. Dans le domaine économique, ils veulent seulement profiter des avantages du marché européen. « *Ne pensez-vous pas, écrit Jean Monnet à George Ball, secrétaire d'État adjoint, que le libre-échangeisme entre l'Europe et l'Amérique aujourd'hui pourrait rendre inutiles les institutions politiques européennes ?* »³³ Jean Monnet redoute que les Américains « *ne préfèrent, sans le dire vraiment, une Europe émietlée politiquement à un ensemble capable de parler avec eux d'égal à égal* »³⁴. Dans le domaine militaire, John Kennedy propose la création d'une force multilatérale sous contrôle américain. Washington n'envisage pas que l'Europe puisse se doter d'une armée indépendante, hors du cadre de l'OTAN. L'idée d'une défense européenne autonome restera un vœu pieux.

Les relations euro-américaines, qui divisent les États européens, sont désormais placées sous le signe de la méfiance. L'élection de Richard Nixon en 1968 confirme cet infléchissement. « *Avec l'arrivée à la Maison Blanche de l'ex-adversaire malheureux de Kennedy en 1960, une époque se ferme un peu pour Monnet : celle de l'après-guerre où si longtemps le mouvement d'unification européenne fut l'objet de la sollicitude de l'Amérique.* »³⁵ L'état d'esprit a changé à Washington. « *Une génération nouvelle arrive aux commandes, convaincue que l'Europe peut désormais concurrencer dangereusement les États-Unis sur un plan économique.* »³⁶ Les dirigeants américains n'acceptent pas non plus que l'Europe puisse, si peu que ce soit, se poser en rivale sur le

³³ *Ibid.*, p. 765.

³⁴ *Ibid.*, p. 766.

³⁵ *Ibid.*, p. 848-849.

³⁶ *Ibid.*, p. 849.

plan militaire. Une période de tension s'ouvre entre les deux rives de l'Atlantique. La brouille d'une partie des Européens avec George W. Bush sur la guerre en Irak en sera, au début du XXI^e siècle, l'une des expressions les plus visibles.

Depuis la chute du mur de Berlin et la dislocation de l'empire soviétique, les États-Unis considèrent que l'unité de l'Europe est moins importante qu'elle ne l'était durant la guerre froide, lorsqu'il s'agissait de contenir la menace soviétique et de défendre les démocraties occidentales. Ils préfèrent s'entendre directement avec les pays européens qu'ils considèrent comme les plus fidèles, à l'image de la Grande-Bretagne ou des anciens États communistes, plutôt que de favoriser l'Union européenne en tant que telle. L'ex-secrétaire d'État Henry Kissinger ironisait naguère sur les divisions de l'Europe en se demandant à quel numéro de téléphone elle pouvait être jointe. L'Union européenne suscite aujourd'hui les mêmes sarcasmes à Washington. Mais les dirigeants américains se réjouissent des faiblesses diplomatiques du Vieux Continent. Dans le même temps, ils s'inquiètent de sa puissance économique, comme en témoignent les rudes affrontements euro-américains dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

LES INTELLECTUELS

Si de nombreux intellectuels se sont mobilisés, pendant l'entre-deux-guerres puis dans l'immédiat après-guerre, pour la cause de l'Europe unie, ils ont été plus rares ensuite à soutenir l'action politique de ceux qui, autour de Jean Monnet et de Robert Schuman, ont lancé l'entreprise communautaire. Dans les années 1920 et 1930, de grands noms de la littérature et de la pensée avaient appelé à l'unification de l'Europe, considérée comme la condition de sa renaissance.

Des personnalités aussi respectées que Paul Valéry, Jules Romains ou Julien Benda en France, Miguel de Unamuno ou José Ortega y Gasset en Espagne, Benedetto Croce en Italie, Thomas et Heinrich Mann en Allemagne, Hugo von Hoffmannstahl ou Stefan Zweig en Autriche, parmi d'autres, fondaient leurs espoirs sur une renaissance de la civilisation européenne après le désastre de la Grande Guerre. Aristide Briand avait tenté en vain, en 1929-1930, de donner une forme politique à leurs aspirations.

Au lendemain de la victoire sur l'Allemagne nazie, beaucoup d'écrivains et de philosophes sont de nouveau au premier rang de la bataille pour une Europe réconciliée. En témoigne, dès 1946, la première des Rencontres internationales de Genève qui réunit, sur le thème de « *l'esprit européen* », des auteurs comme Georges Bernanos, Jean Guéhenno, Karl Jaspers, Georg Lukacs, Maurice Merleau-Ponty ou Denis de Rougemont. Ce dernier sera pendant plusieurs décennies l'infatigable animateur du Centre européen de la culture, auquel il donnera pour mission de « *réveiller* » et d'« *entretenir* », chez les Européens, le sentiment de leur « *commune appartenance à l'aventure spirituelle de l'Europe* »³⁷.

Proche du mouvement personneliste dans les années 1930, citoyen suisse, Denis de Rougemont passe les années de la guerre à New York où sa fréquentation d'artistes et de créateurs venus d'Europe lui donne, selon ses propres termes, « *comme une sensation de la différence, de l'identité européenne* ». De ces rencontres naît une nostalgie du Vieux Continent. « *Une idée nous orientait tous, dira-t-il : si jamais nous pouvions retourner en Europe, le premier devoir serait de fédérer nos peuples.* »³⁸ Il tiendra parole en militant avec

³⁷ D. de Rougemont, « Lettre ouverte aux Européens », in *Écrits sur l'Europe*, vol. second, Éditions de la Différence, 1994, p. 259.

³⁸ Entretien avec Alison Browning, in Centre européen de la culture, *L'Europe et les intellectuels*, Gallimard, « Idées », 1984, p. 241.

passion pour une fédération européenne. Cette idée est aussi, sous l'Occupation, celle des divers mouvements de résistance, dont sont issus nombre d'intellectuels.

L'écrivain français Albert Camus, dont le prestige est immense à la Libération, affiche son attachement à l'unité de l'Europe. « *Pendant tout ce temps où nous n'avons servi obstinément, silencieusement, que notre pays, nous n'avons jamais perdu de vue une idée et un espoir, toujours présents en nous, et qui étaient ceux de l'Europe* », écrit-il dès 1944³⁹. En 1957, l'année de son prix Nobel, il affirme : « *Si nous arrivions à faire les États-Unis d'Europe, vous auriez devant vous un homme heureux.* »⁴⁰ Interrogé sur la réalité d'une « *Europe de l'esprit* », il déclare : « *Oui, j'ai conscience de cette Europe et je crois qu'elle préfigure notre avenir politique.* » Il ajoute : « *Si l'Europe n'est pas détruite par le feu, elle se fera.* »⁴¹ Les poètes italiens Salvatore Quasimodo, qui recevra le prix Nobel de littérature en 1959, et Giuseppe Ungaretti, ainsi que le romancier Ignazio Silone, qui sera un actif promoteur de l'idée européenne, participent en 1948 au Congrès de La Haye, véritable point de départ de l'intégration européenne. Présent à ce même congrès, l'essayiste espagnol Salvador de Madariaga, initiateur du Collège de l'Europe en 1949, est un défenseur résolu de la cause européenne. Il plaide pour une Europe constituée d'une « *fédération de nations* », à la fois « *une et diverse* ». Le prix Charlemagne lui sera attribué en 1973 pour services rendus à l'unité de l'Europe.

Toutefois cet âge d'or de l'engagement des intellectuels en faveur de l'Europe ne dure pas. La guerre froide a

³⁹ Albert Camus, *Lettres à un ami allemand, avril 1944, Essais*, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1965, p. 233-237.

⁴⁰ Albert Camus, *Interview de Stockholm, 9 décembre 1957, op. cit.*, p. 1571.

⁴¹ Albert Camus, *Entretien à Demain, 24-30 octobre 1957, op. cit.*, p. 1901

commencé. L'Europe de Jean Monnet et de Robert Schuman apparaît à une grande partie de l'intelligentsia, notamment en France, comme un instrument manipulé par les États-Unis dans leur lutte contre l'Union soviétique. Trop atlantiste, trop anticommuniste, la construction européenne se heurte à l'hostilité des intellectuels de gauche, dont l'influence est alors dominante.

En même temps, les guerres coloniales contredisent les images de liberté et de justice que tente d'incarner la civilisation européenne. L'Europe s'identifie au contraire, pour tous ceux qui soutiennent les combats anticolonialistes, à l'oppression et à l'injustice.

L'itinéraire de Jean-Marie Domenach, ancien directeur de la revue *Esprit*, est représentatif de cette évolution. « *Pendant la Seconde Guerre mondiale, explique-t-il, j'étais Européen comme la plupart des résistants venus du courant personnaliste et chrétien.* » Pour moi, ajoute-t-il, « *les choses ont changé quelques mois après la guerre, lorsque l'idée de l'Europe politique, de l'Europe unie, a été lancée* » à la fois comme « *une machine de guerre* » contre les Soviétiques et comme un « *cheval de Troie* » des Américains. « *Nous avons beaucoup craint, dit-il, que cette Europe ne soit le tremplin de la résurrection du fascisme.* » « *C'est donc dans cet état d'esprit, conclut-il, que, avec mes amis de la revue Esprit, j'ai pris position contre l'Europe unie puis contre le fédéralisme.* »⁴²

Le philosophe Edgar Morin, qui publiera en 1987 un livre important sur l'idée européenne, *Penser l'Europe*, a suivi un parcours comparable. « *Ma réalité profonde était d'être plutôt pro-européen, dit-il. Alors pourquoi étais-je antieuropéen à la libération ? Parce qu'entre-temps j'étais devenu communiste.* » À ses yeux, le thème de l'Europe nouvelle était « *un thème hitlérien* » et surtout l'Europe lui apparaissait

⁴² Entretien avec Alison Browning, in Centre européen de la culture, *op. cit.*, p. 66-67.

comme « *le foyer de l'impérialisme* ». « *Pour moi, indique-t-il, l'Europe c'était la brutalité des conquérants espagnols au Mexique et au Pérou, l'Europe c'était l'Afrique dominée, esclavagisée, l'Europe c'était le conquérant et l'opresseur.* »⁴³ Ensuite Edgar Morin cessera d'être antieuropéen pour devenir, dit-il, « *a-européen* », c'est-à-dire plutôt indifférent à la question, avant de reconnaître enfin l'Europe, dans les années 1970, face aux impérialismes des États-Unis et de l'URSS, comme « *un centre dépositaire de valeurs* »⁴⁴.

Pendant cette période, seule une fraction de l'intelligentsia, plutôt marquée à droite, se dit pro-européenne. Elle est proche du Congrès pour la liberté de la culture, association anticomuniste, fondée en 1950, et s'exprime dans des revues telles que *Preuves* en France, *Encounter* en Grande-Bretagne, *Der Monat* en Allemagne, *Tempo Presente* en Italie ou *Cuadernos* en Espagne. Raymond Aron appartient à ce courant. Il se définit en 1970 comme « *un grognard du mouvement européen* », rappelant sa présence au Congrès de La Haye en 1948. « *Cela fait près d'une trentaine d'années* », dit-il, qu'il a commencé à travailler « *pour le rapprochement de la France et de l'Allemagne, ensuite pour l'unité de l'Europe* »⁴⁵. « *On peut dire, souligne-t-il, que le rêve européen s'est incarné dans la réalité quotidienne.* »⁴⁶ Mais Raymond Aron demeure minoritaire parmi les intellectuels.

Il faut attendre les années 1970 et surtout 1980 pour que ceux-ci s'intéressent de nouveau à l'Europe. L'impulsion est venue de « *l'autre Europe* », celle qui se trouve depuis la Deuxième Guerre mondiale sous la tutelle soviétique. Face

⁴³ Edgar Morin, *ibid.*, p. 198-199.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 201.

⁴⁵ Raymond Aron, *L'Europe face à la crise des sociétés industrielles*, 1976, in P. Ory, *op. cit.*, p. 857.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 871.

I – LES NATIONS CONTRE L'EUROPE

L'histoire de la construction européenne s'est accompagnée, tout au long de son demi-siècle d'existence, d'une controverse persistante sur ses finalités. La Communauté puis l'Union européenne devaient-elles, à terme, conduire à la création d'un État fédéral européen, sous la forme d'États-Unis d'Europe, ou demeureraient-elles une association d'États souverains, décidés à agir ensemble dans certains domaines mais aussi à conserver leur totale indépendance ? Deux conceptions rivales, celle des fédéralistes, partisans d'une Europe supranationale, et celle des souverainistes, défenseurs d'une Europe des États, voire, selon la formule attribuée à tort au général de Gaulle, une Europe des patries, n'ont cessé de s'affronter.

Le débat a été particulièrement vif en France au début de la V^e République, quand le général de Gaulle s'est opposé avec force à l'idée d'une Europe supranationale. La polémique a été relancée dans les années 1970 par l'adhésion de la Grande-Bretagne, dont les gouvernements, de droite comme de gauche, étaient et sont restés farouchement antifédéralistes. Les élargissements successifs, en particulier celui de 2004, ont reposé la question du statut futur de l'Union. L'échec du référendum sur le traité constitutionnel, en France et aux Pays-Bas, a suscité à son tour une vaste réflexion sur l'avenir de l'Europe, notamment sur les compétences respectives des institutions nationales

et des institutions européennes dans la définition des politiques : le double non des électeurs français et néerlandais a été en effet souvent interprété comme une protestation contre les pouvoirs excessifs de la bureaucratie bruxelloise au détriment des États membres et comme l'expression d'une préférence pour une Europe plus respectueuse des droits des nations.

Ceux qui refusent la perspective d'une construction supranationale font valoir que les nations constituent le seul cadre dans lequel s'exerce la démocratie. Ils estiment que l'Europe, en se construisant contre les nations, se soustrait au contrôle des citoyens et se soumet au pouvoir de technocrates sans légitimité. Ils récuse l'exemple des États-Unis d'Amérique, pays neuf fondé sur l'union de territoires dont l'absence de passé contraste avec la vieille histoire des nations d'Europe. Ils insistent sur la nécessité de respecter la diversité des cultures et traditions nationales dans lesquelles se reconnaissent les peuples européens. Ils attendent de l'Union non pas qu'elle harmonise les pratiques et les législations, mais qu'elle se contente d'encourager la coopération entre les États membres en préservant scrupuleusement leurs différences.

À l'inverse, ceux qui plaident pour une Europe plus intégrée, sur la base de larges transferts de souveraineté, considèrent que les nations européennes sont aujourd'hui impuissantes à répondre aux défis du monde moderne et que leur union, aussi étroite que possible, peut seule assurer, face aux grandes puissances qui dominent la scène internationale, non seulement la paix mais aussi la croissance et la prospérité. Pour surmonter les nationalismes et leurs effets négatifs, il ne suffit pas, pensent-ils, d'organiser la coopération entre les États d'Europe, il faut aller plus loin et bâtir des institutions communautaires qui incarnent l'intérêt européen, par-delà la somme des intérêts nationaux. Ils affirment enfin que la recherche de l'unité n'est pas

incompatible avec la défense de la diversité, les États conservant dans de nombreux domaines, au nom de la subsidiarité, des pouvoirs importants.

L'Europe telle qu'elle existe aujourd'hui est le résultat d'un compromis entre les deux thèses. Dans certains domaines son action relève de la coopération entre États, dans d'autres elle procède d'une démarche fédérale. Le projet de Constitution européenne avait pris acte de cette dualité en indiquant dans son premier article que l'Union « *coordonne les politiques des États membres* » et qu'elle « *exerce sur le mode communautaire* » les compétences que ceux-ci lui attribuent. La version initiale du texte employait même l'adjectif « *fédéral* » au lieu de l'adjectif « *communautaire* ». Le traité de Lisbonne précise, dans le même esprit, qu'une partie des politiques européennes est de la compétence exclusive de l'Union, tandis que les autres relèvent soit d'une compétence partagée soit de la seule compétence des États membres.

Ainsi l'Europe agit en tant que telle, à la manière d'une fédération, dans des domaines comme l'union douanière, l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire, la politique commerciale commune. En revanche, elle n'a qu'un rôle de coordination en matière de politique économique et de politique étrangère. De même, elle se limite à des actions d'appui ou de complément en matière de culture et d'éducation. Dans les domaines partagés, comme le marché intérieur, certains aspects de la politique sociale, l'agriculture, l'environnement, les transports, les questions de justice et de sécurité, les gouvernements nationaux n'interviennent que si l'Europe ne le fait pas. Bref, selon les cas, les États membres délèguent ou conservent leur souveraineté.

Cette ambivalence est parfaitement exprimée par une formule chère à Jacques Delors qui définit l'Union européenne comme une « *fédération d'États-nations* ». Cette expression traduit la recherche d'un équilibre entre

II – LA QUESTION DES FRONTIÈRES

La question des frontières est un casse-tête pour les Européens et une source de divisions dans la plupart des États depuis que l'Union a choisi d'accueillir les anciens pays communistes et d'ouvrir des négociations avec la Turquie. Lancée par six pays il y a cinquante ans, la construction européenne s'est en effet étendue à neuf, puis douze, puis quinze pays, avant de se fixer provisoirement à vingt-cinq en 2004 puis à vingt-sept en 2007. Dans les années à venir, elle devrait inclure trente-quatre ou trente-cinq États, voire davantage. Cette rapide extension du périmètre de l'Union, souvent perçue par les opinions publiques comme une fuite en avant irréfléchie, met au défi les dirigeants européens de dire clairement où s'arrêtera le mouvement. Or, il leur est particulièrement difficile d'apporter une réponse. Ils savent que l'Union a besoin de se donner des frontières si elle veut se définir autrement que comme une vaste zone de libre-échange, mais ils jugent impossible de préciser par avance ce qu'elles doivent être, faute de critères incontestables.

Officiellement l'Union est disposée à accueillir tous les États européens qui ont adopté un système démocratique. Le traité de Maastricht rappelle que l'UE est fondée « *sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États*

membres ». Il souligne ensuite que « *tout État européen* » qui respecte ces principes « *peut demander à devenir membre de l'Union* ». Le traité de Lisbonne reprend à peu près les mêmes termes. Au nombre des valeurs que les États s'engagent à promouvoir figurent le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit, les droits de l'homme.

Les critères d'adhésion ont été précisés à Copenhague en 1993. « *L'adhésion requiert de la part du candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence 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* », déclare le texte adopté par les dirigeants européens. « *La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration* » est également présentée comme « *un élément important* ». Tous ces critères sont, on le voit, de nature politique. Le seul qui se réfère aux frontières géographiques de l'Union est l'obligation faite aux États candidats d'être des États européens.

Toutefois la notion même d'État européen est sujette à débat. Si les limites de l'Europe sont clairement définies à l'Ouest, au Nord et au Sud, elles ne le sont pas à l'Est. Le poète Paul Valéry présentait l'Europe comme « *un petit cap du continent asiatique* ». Selon le dictionnaire Robert, elle est « *le plus petit et le plus mal délimité des continents, formant un cap avancé de l'Asie* ». D'autres auteurs parlent d'une « *péninsule de l'Asie* ». Bref, la séparation entre le continent européen et le continent asiatique est pour le moins floue. Le général de Gaulle évoquait l'Europe « *de l'Atlantique à l'Oural* », c'est-à-dire de l'océan qui marque sa frontière occidentale à la chaîne de montagnes qui coupe en deux le territoire de la Russie. C'est la définition adoptée par la plupart des géographes. Elle ne coïncide pas avec celle de

l'Europe politique, qui s'est construite contre l'URSS et continue d'exclure la Russie. Pour le moment, nul n'envisage l'entrée de la République russe dans l'Union européenne, même si Silvio Berlusconi, lorsqu'il était à la tête du gouvernement italien, s'y est dit favorable. Mais la question de l'adhésion se pose pour des États devenus indépendants depuis la dissolution de l'Union soviétique, tels que l'Ukraine, la Moldavie ou les pays du Caucase.

La délimitation du périmètre de la construction européenne a toujours été un objet de controverses. La polémique a d'abord porté sur la candidature de la Grande-Bretagne, rejetée à deux reprises par le général de Gaulle. Plus tard, l'entrée de l'Espagne et du Portugal s'est heurtée aux réserves de la France. À l'inverse, certains pays, comme la Norvège ou la Suisse, que la Communauté européenne était prête à accueillir, ont choisi de se tenir à l'écart. Mais nul n'a jamais contesté le droit de ces pays à devenir membres de l'Europe unie. La perspective d'une double extension des frontières européennes vers le Nord (Grande-Bretagne, Irlande, pays scandinaves) et vers le Sud (Espagne, Portugal, Grèce) était admise par tous, à la condition que les États candidats acceptent de se plier aux règles communes. Pour les pères fondateurs, tous les pays d'Europe occidentale avaient donc vocation à faire partie de la nouvelle organisation.

Cette perception a changé après la chute du communisme. L'Union devait-elle s'étendre aux pays de l'Europe centrale et orientale désormais libérés du joug soviétique ? La réponse des quinze États membres a été positive. Tous n'ont pas fait preuve du même enthousiasme ni du même empressement, mais aucun n'a remis en cause le principe de l'adhésion, quitte à discuter de son rythme. En définitive, à l'exception de l'ex-Yougoslavie, les anciens pays communistes ont rejoint l'Union en deux temps : huit d'entre eux sont entrés en 2004 (en compagnie des deux îles méditerranéennes de Chypre

et de Malte) et deux (la Bulgarie et la Roumanie) en 2007. Ce nouvel élargissement, malgré les obstacles à la fois politiques (la mauvaise humeur de la Russie) et économiques (le retard des États candidats) auxquels il se heurtait, est apparu aux dirigeants européens comme une nécessité après la dislocation de l'empire soviétique. Il a été perçu comme une réunification du continent européen, rendue possible par la fin de la guerre froide.

Toutefois, l'extension de l'Europe ne devrait pas s'arrêter à ces nouvelles frontières. Portée par la double volonté de maintenir la paix sur le continent et de diffuser les valeurs de la démocratie, conformément à sa vocation d'origine, l'Union s'est déjà donné deux objectifs : l'intégration des pays des Balkans occidentaux (ex-Yougoslavie, Albanie) et l'adhésion de la Turquie. Ce processus ne va pas sans difficultés. Les pays des Balkans occidentaux, dont l'un, la Slovénie, a été admis en 2004, font, à l'évidence, partie de l'Europe mais, après des guerres dévastatrices, ils sont encore loin de répondre aux critères requis pour entrer dans l'Union. Celle-ci a notamment posé pour condition leur pleine et entière coopération avec le Tribunal pénal international de La Haye auquel ils doivent livrer ceux de leurs anciens dirigeants qui sont poursuivis pour génocide ou crimes de guerre. Les Européens ne cessent de répéter que l'avenir de ces pays est dans l'Union et qu'il en va de la stabilité de la région. De longues négociations seront nécessaires pour parvenir au terme du processus.

Avec la Turquie, les pourparlers d'adhésion ont commencé en octobre 2005, mais les résistances sont fortes dans la plupart des opinions publiques. Les opposants font valoir que seule une petite partie du pays peut être considérée comme européenne et que le reste, au-delà du Bosphore, appartient à l'Asie. Ils estiment aussi que la Turquie, par son histoire, sa culture, sa religion, est trop différente des autres États européens pour entrer, aujourd'hui ou

III – EUROPE SOCIALE VS EUROPE LIBÉRALE ?

Une grande partie des opposants au projet de Constitution européenne, notamment en France, a estimé que le texte faisait la part trop belle à l'Europe « libérale » et réduisait l'Europe « sociale » à la portion congrue. Ce traité, ont-ils dit pour justifier leur refus, donne la priorité aux lois du marché, fondées sur la concurrence à outrance, la flexibilité du travail, la compétitivité des entreprises, et oublie les exigences de la solidarité, en sacrifiant les droits sociaux, les services publics, la lutte contre l'exclusion. Un tel débat n'est pas nouveau. Depuis le traité de Rome et la création du Marché commun en 1957, l'Europe est souvent perçue, notamment à gauche, comme un instrument au service du libéralisme économique. Par définition, la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes, qui constitue son objectif principal, vise à créer au niveau européen une économie de marché, dont le développement va de pair avec l'affaiblissement des protections mises en place au niveau national. Une telle perspective a été dénoncée par les adversaires de la construction européenne, dans les années 1960 et 1970, comme une menace pour les grandes conquêtes sociales du XX^e siècle.

Si cette controverse a été relancée au cours de la campagne pour la ratification du traité, c'est d'abord parce que beaucoup de partisans du non ont pensé que l'inscription de ces principes dans un texte de nature constitutionnelle

allait renforcer leur emprise et imposer pour longtemps à l'Europe un « *carcan libéral* ». Mais c'est aussi parce que l'Union européenne, dans les années 1980 (l'Acte unique) et 1990 (le traité de Maastricht), a accéléré la construction de son marché intérieur pour tenter de mettre vraiment en œuvre les « *quatre libertés* » – circulation des biens, des services, des capitaux, des personnes – qu'elle s'était donnée pour mission de promouvoir. L'époque, il est vrai, était au triomphe de la pensée néolibérale, pour qui la compétitivité était la clé de la croissance et de l'emploi.

C'est en réaction à cette évolution, marquée notamment par la mise en concurrence progressive d'une partie des services publics et par les difficultés de l'État providence, qu'a été mis en avant le thème de l'Europe sociale, expression d'un « *modèle social européen* » à préserver face à la libéralisation de l'économie. La dimension économique de l'Europe, ont affirmé les défenseurs de ce modèle, ne doit pas l'emporter sur sa dimension sociale, au risque de déséquilibrer le système. C'est cet équilibre, ont-ils rappelé, qui fait l'originalité de l'Europe, notamment par rapport aux États-Unis. Il est donc important de ne pas céder à la tentation du tout marché et d'affirmer en particulier le rôle de la puissance publique, garante de l'intérêt général. Le traité de Lisbonne a résumé cette ambition en faisant de « *l'économie sociale de marché* » l'objectif des politiques européennes, combinant ainsi les deux exigences de performance économique et de justice sociale.

Dans la réalité, toutefois, ce qui rend problématique le maintien d'un équilibre entre les règles de l'économie libérale et les nécessités de la politique sociale est le fait que les unes dépendent largement de l'Union européenne alors que les autres continuent de relever, pour l'essentiel, de chacun des États membres. L'Europe libérale est fortement communautaire, l'Europe sociale demeure à dominante nationale. Ainsi la réglementation des pratiques qui risquent

de fausser la concurrence (acquisitions ou fusions d'entreprises susceptibles d'entraîner des abus de position dominante, aides d'État contraires aux principes d'une compétition loyale) est-elle commune à tous les pays de l'Union. De même, les obligations du pacte de stabilité, qui limitent strictement le niveau des dépenses publiques, y compris celles à finalité sociale, s'appliquent à l'ensemble des États. Les dispositions qui régissent la Banque centrale européenne et qui lui donnent pour mission principale de lutter contre la hausse des prix, fût-ce au détriment de la croissance, pèsent également sur tous les pays.

En revanche, la définition des droits sociaux est encore largement du ressort des États, qui ne semblent pas disposés à renoncer à leurs usages, tels qu'ils sont issus de leur histoire particulière. Tantôt ces droits sont explicitement exclus de la législation européenne : ainsi le chapitre consacré par les traités à la politique sociale « *ne s'applique ni aux rémunérations ni au droit d'association ni au droit de grève ni au droit de lock-out* ». Tantôt l'Union européenne n'exclut pas de légiférer, mais elle maintient, dans le domaine social comme dans le domaine fiscal, à quelques exceptions près, la règle du vote à l'unanimité, ce qui rend quasiment impossible l'adoption de directives communes, dans une Europe élargie dont plusieurs membres sont décidés à opposer leur veto à tout rapprochement des législations sociales. Dans tous les cas, la loi ne peut, en matière sociale, aller au-delà de « *prescriptions minimales* », laissant aux États une grande marge de manœuvre. Ainsi la directive sur la durée du travail, qui fixe à 48 heures le temps hebdomadaire maximal, autorise-t-elle les pays qui le souhaitent à dépasser ce seuil sur la base d'accords individuels entre les entreprises et les salariés. Le plus souvent, l'Union se contente d'appeler à la coordination des politiques, par exemple en matière d'emploi, ou à la coopération entre les États, par exemple pour la modernisation des systèmes de protection sociale.

IV – EUROPE-ESPACE VS EUROPE-PUISSANCE ?

Lorsque l'Europe s'interroge sur son avenir, elle est souvent sommée de choisir entre deux statuts : celui d'une « *Europe-puissance* », capable de peser, au besoin par la force, sur la scène internationale face aux autres grandes puissances, ou celui d'une « *Europe-espace* », soucieuse d'organiser la paix sur son territoire selon les seules règles du droit, du commerce et de la coopération. Deux voies qui correspondent à deux conceptions différentes de l'Union européenne et qui divisent les États membres, même s'ils ne se l'avouent pas toujours. « *Les Européens ne sont toujours pas d'accord sur ce que doit être l'Europe dans le monde, Europe-puissance ou simple espace de paix, de liberté et de prospérité* », écrivait il y a quelques années l'ancien ministre français des Affaires étrangères Hubert Védrine¹. L'Union européenne reste aujourd'hui partagée entre ces deux tentations. Elle n'a pas encore clairement tranché entre une politique de puissance mise au service d'une stratégie mondiale et l'ambition plus modeste, quoique parfaitement défendable, de construire une zone unifiée de développement économique et de régulation juridique tournée vers elle-même plutôt que vers le reste du monde. C'est autour de ces deux options que se poursuit le débat sur les finalités de l'Europe.

¹ *Le Monde* du 22 mai 2003.

Certains Européens pensent qu'il est trop tard et que l'Union a, en fait, déjà renoncé à se donner les moyens de la puissance. Dans les années 1950, elle a enterré le projet d'une armée européenne. Les traités qu'elle a successivement adoptés – Maastricht, Amsterdam, Nice – ont confirmé, selon l'ancien Premier ministre français Michel Rocard, la « *mort programmée de l'Europe politique* », c'est-à-dire d'une Europe dotée d'une vraie politique étrangère et de sécurité commune, qui lui permette d'intervenir d'une manière efficace dans les affaires du monde². Les positions des États membres sont en effet trop divergentes, note Michel Rocard, pour que l'Union soit en mesure de se comporter dans ce domaine comme une puissance crédible, susceptible de mener une action extérieure cohérente et déterminée.

La plupart des Européens ne nourrissent pas une telle ambition et rares sont les États membres qui sont prêts à tenir tête aux États-Unis pour donner à l'Union toute sa place dans le concert mondial. « *L'Europe n'est donc pas une puissance organisée autour d'une volonté politique porteuse d'un projet*, conclut l'ancien Premier ministre. *Elle ne le sera jamais.* » À défaut de s'être constituée comme un pouvoir diplomatique et militaire de premier plan, l'Union est, selon Michel Rocard, « *essentiellement un espace de paix régi par le droit* ». Ce résultat est loin d'être négligeable. Qu'il s'agisse des droits de l'homme sur le plan politique ou des droits du marché, de la concurrence, de l'échange sur le plan économique, les acquis de la construction européenne sont importants. Ils représentent même des progrès considérables dans l'organisation du continent. On peut regretter que ceux-ci n'aient pas permis à l'Europe de devenir une grande puissance. Ce n'est pas une raison pour minimiser leur portée. Une partie des Européens

² *Le Monde* du 28 novembre 2003.

considère que la consolidation de cette Europe-espace doit être l'objectif majeur de l'Union.

D'autres veulent aller plus loin. Ils attendent de l'Europe qu'elle regarde au-delà de ses frontières et contribue à la mise en place d'un ordre international en se donnant pour objectif de constituer, à l'égal des États-Unis ou de la Chine, l'un des pôles d'un monde multipolaire. Cette Europe-puissance ne doit pas craindre, disent-ils, de s'opposer à l'hégémonie américaine. Elle doit pouvoir se dissocier de Washington lorsqu'elle est en désaccord avec sa politique, comme ce fut le cas pour une partie des États membres lors de l'intervention des États-Unis en Irak. Elle doit surtout se doter d'une force militaire qui lui permette d'agir seule sur les théâtres extérieurs, sinon contre les États-Unis, au moins sans eux. À cette fin, les Européens ont commencé à construire l'esquisse d'une défense commune. La crise des Balkans, à laquelle ils ont assisté impuissants dans les années 1990, les a convaincus de la nécessité d'accroître leurs moyens d'action pour intervenir, le cas échéant, dans des conflits extérieurs, en particulier lorsque ceux-ci ont lieu dans leur voisinage.

Toutefois les divergences demeurent sur la portée de cet engagement et notamment sur le degré d'autonomie d'une future défense européenne, dont les missions devront être articulées avec celles de l'OTAN, l'organisation qui assure depuis un demi-siècle, sous la direction des États-Unis, la sécurité du continent. Pour le moment, sous la responsabilité de son haut représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), l'ancien ministre espagnol des Affaires étrangères et ancien secrétaire général de l'OTAN Javier Solana, elle a défini en 2003 une stratégie européenne de sécurité, s'est fixé des missions dans le domaine de la défense – missions humanitaires, de maintien de la paix ou de gestion des crises –, a créé une Agence européenne de l'armement, destinée à favoriser l'émergence

V – LE DÉFICIT DÉMOCRATIQUE

L'Union européenne, qui se targue de contribuer par l'exemple à l'expansion de la démocratie dans le monde, est paradoxalement accusée, depuis sa naissance ou presque, de souffrir d'un « *déficit démocratique* » qui empêche les citoyens d'y adhérer pleinement. Certes, nul ne conteste le caractère démocratique des États membres, dont l'appartenance à l'Union a précisément pour condition le respect des droits de l'homme et des libertés publiques. En revanche, les institutions européennes font l'objet de vives critiques pour la manière dont elles fonctionnent, à l'écart des opinions publiques, sans représenter vraiment, selon leurs détracteurs, la volonté des peuples. Cible principale de ces attaques, la Commission ne serait, selon ses détracteurs, qu'un collège de bureaucrates politiquement irresponsables, qui dicterait sa loi à des ministres sans autorité et à un Parlement sans pouvoir.

Ce procès choque souvent les dirigeants européens, qui font valoir que les trois organes politiques de l'Union – le Conseil, la Commission, le Parlement – sont élus, directement ou indirectement, par les électeurs des vingt-cinq pays. Directement dans le cas du Conseil, qui réunit les représentants des gouvernements nationaux, et du Parlement, dont les membres sont désignés depuis 1979 au suffrage universel direct. Indirectement dans le cas de la Commission, puisque les commissaires européens sont choisis

par les autorités politiques des États membres avant d'être confirmés par les eurodéputés. Quoi de plus démocratique que ces modes de désignation qui sont tous, d'une façon ou d'une autre, l'expression du suffrage universel ? Comment dénier aux institutions européennes la légitimité qui est reconnue dans chaque pays aux institutions nationales ? Comment prétendre que l'Union n'est pas pleinement représentative des citoyens européens ?

À ces questions et à ces objections ceux qui se plaignent du déficit démocratique de l'Union répondent que, si les procédures de sélection sont conformes aux règles de la démocratie et le choix des responsables européens respectueux du suffrage universel, le résultat est là : les politiques européennes sont définies et appliquées par l'Union sans que les populations des États membres soient réellement consultées, sauf en cas de référendum ; et lorsque cette consultation a lieu, comme ce fut le cas pour la ratification du traité constitutionnel, elles expriment des avis souvent divergents de ceux de leurs représentants à Bruxelles ou à Strasbourg. Tout indique que les Européens ne se sentent pas associés aux décisions prises en leur nom par l'Union et que l'indifférence, l'incompréhension, voire l'hostilité, caractérisent l'attitude d'une majorité d'entre eux à l'égard des pouvoirs auxquels ils sont censés donner mandat.

De cet éloignement témoignent notamment les taux d'abstention élevés aux élections européennes, la faible notoriété des commissaires et des eurodéputés dans chacun des États membres, l'ignorance des opinions publiques à l'égard du fonctionnement même de l'Union. Ceux qui s'inquiètent d'une telle situation estiment aujourd'hui nécessaire, si l'on veut que se perpétue l'entreprise lancée il y a cinquante ans par Jean Monnet, Robert Schuman et les autres pères fondateurs, de renouer le lien entre la construction européenne et les sociétés civiles des États membres, de rétablir la confiance des électeurs de ces pays envers les

institutions communautaires, de trouver les moyens de renforcer la démocratie européenne afin d'assurer une meilleure participation des peuples à la maîtrise de leur destin.

Cette ambition était, pour une large part, celle du projet de Constitution européenne, qui s'était donné pour objectif « *d'augmenter la légitimité démocratique des institutions européennes* », comme le souligne le diplomate français Étienne de Poncins, qui fut membre du secrétariat de la Convention chargée d'élaborer le traité¹. Étienne de Poncins rappelle que le « *déficit démocratique* » et le « *manque de transparence* » figuraient en bonne place dans la déclaration de Laeken, qui a lancé en 2001 le processus constitutionnel². Ce document affirmait en effet que « *l'Union doit devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace* » et qu'elle doit relever en particulier le défi de l'opinion, ainsi formulé : « *Comment rapprocher les citoyens, et en premier lieu les jeunes, du projet européen et des institutions européennes ?* » Comme le note Étienne de Poncins, « *l'éloignement des citoyens vis-à-vis des institutions européennes était attribué à des procédures opaques ainsi qu'à une complication excessive des modes de décision et de fonctionnement européens* ». Critique en partie injuste, selon lui, « *mais en la matière, estime-t-il, la façon dont la procédure est ressentie est plus importante que la réalité même du fonctionnement juridique* ».

Après l'adoption du traité de Lisbonne, le problème demeure : de quelle façon rendre l'Europe plus proche de ses citoyens afin que ceux-ci soient mieux informés du fonctionnement des institutions communautaires et mieux associés aux débats dont sont issues les politiques européennes ? Les solutions, selon les spécialistes, sont à chercher dans

¹ Étienne de Poncins, *La Constitution européenne en 25 clefs*, Lignes de repère, 2005.

² *Ibid.*, p. 92.

VI – EUROPE-FORTERESSE OU EUROPE-PASSOIRE ?

Le contrôle de l'immigration est un des grands problèmes auxquels les Européens doivent faire face depuis que les flux migratoires internationaux se sont accélérés dans le dernier quart du XX^e siècle. Il leur faut agir à la fois pour freiner l'immigration clandestine, faute de pouvoir accueillir, selon la formule désormais fameuse de l'ancien Premier ministre français Michel Rocard, « *toute la misère du monde* »¹, et pour réglementer l'immigration légale, qui reste indispensable en vertu de considérations humanitaires aussi bien qu'économiques. Certes ces actions relèvent moins de l'Europe que de chacun des États membres, qui ont gardé, pour l'essentiel, la maîtrise de leur politique d'immigration, mais de plus en plus l'UE s'efforce de définir une stratégie commune, la disparition des frontières intérieures entre les pays européens rendant nécessaire une meilleure coordination des politiques nationales.

Une telle stratégie doit, en principe, combiner la lutte contre l'immigration clandestine et l'organisation de l'immigration légale. En décembre 2005, les chefs d'État et de gouvernement ont ainsi insisté sur la nécessité de « *mettre en place une approche équilibrée, globale et cohérente, comprenant des politiques destinées à lutter contre l'immigration*

¹ *Le Monde* du 9 janvier 1990.

illégale et permettant, en coopération avec les pays tiers, de tirer parti des avantages de l'immigration légale ». Ils n'ont cessé d'affirmer que ces deux volets de l'action européenne ne devaient pas être dissociés. Dans la pratique, depuis que l'Union s'est saisie de ce dossier à la fin des années 1990, le premier l'a largement emporté sur le second. Les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont encore accentué la tendance. La priorité a été donnée à la fermeture des frontières plutôt qu'à l'ouverture des portes. Dans la plupart des pays, l'expulsion des sans-papiers et le refoulement des réfugiés ont ainsi occupé la « une » de l'actualité plus souvent que l'accueil des immigrés qui fuient la misère ou les persécutions. L'Union a été perçue dans le monde davantage comme une « *forteresse* » soucieuse de se défendre contre l'invasion d'étrangers à la recherche d'une vie meilleure que comme une terre d'asile prête à recevoir tous ceux qui sont victimes, chez eux, de conditions politiques et économiques insupportables.

Cela n'a pas empêché des centaines de milliers de candidats de continuer à se presser à ses portes, dans des circonstances souvent dramatiques, dont témoignent notamment les périlleuses tentatives de traversée de la Méditerranée, de l'Afrique au Sud de l'Europe, à bord d'embarcations fragiles et surchargées. Cela n'a pas empêché non plus une fraction des opinions publiques européennes de dénoncer une « *Europe-passoire* », trop ouverte aux demandeurs d'asile et trop prompte à régulariser les sans-papiers. Face à l'afflux des immigrants, l'Union européenne s'est donc efforcée de n'être ni tout à fait une forteresse ni tout à fait une passoire. Elle s'est donné pour double objectif d'assurer l'admission d'un nombre limité d'immigrants légaux et de renforcer parallèlement la lutte contre l'entrée d'immigrants illégaux.

En matière d'immigration légale, plusieurs directives ont été adoptées sur le droit d'asile, le regroupement familial,

le statut des résidents de longue durée ou encore l'entrée d'étudiants et de chercheurs issus de pays tiers. Ces mesures visent à assurer un minimum d'harmonisation entre les États de l'Union. Elles prennent acte de l'impossibilité d'une « *immigration zéro* », selon l'illusoire slogan de l'ancien ministre français de l'Intérieur Charles Pasqua, et s'efforcent de réduire partiellement les disparités qui empêchent l'Europe de se doter d'une politique unifiée. Ainsi, dans le domaine de l'asile, des textes ont été mis au point et approuvés par les gouvernements pour tenter de rapprocher, dans une certaine mesure, les législations et les pratiques. Les procédures d'examen des demandes d'asile, les conditions minimales d'accueil des demandeurs, la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié ont fait l'objet de définitions communes afin que des règles identiques soient, autant que possible, appliquées par chacun des États. De même, pour les cas où une demande est déposée dans plusieurs pays, un règlement a été adopté qui détermine l'État responsable de son examen.

Le regroupement familial, qui reste avec le droit d'asile le principal instrument d'immigration légale, a été également en partie réglementé, en 2003, au niveau européen. Les négociations ont été difficiles sur les conditions d'entrée des familles, en particulier sur l'âge des enfants appelés à rejoindre leurs parents et sur l'accès des membres de la famille au marché du travail. L'accord auquel sont alors parvenus les gouvernements constitue un compromis entre la volonté de favoriser l'intégration des étrangers installés en Europe en leur permettant de faire venir leurs proches et le souci de ne pas encourager un trop grand afflux d'immigrés. Toutefois l'établissement de normes minimales européennes ne prive pas les États membres de toute liberté dans la fixation des règles du regroupement familial. Le gouvernement français a décidé, en 2006, puis en 2007 de les durcir.

VII – QUELLE IDENTITÉ POUR L'EUROPE ?

Pour être reconnue comme une vraie communauté, l'Europe doit se forger une identité. De même que les nations se sont affirmées par la formation d'une identité nationale, de même l'Union européenne s'efforce de faire émerger depuis sa naissance une identité collective. L'une et l'autre peuvent aller de pair. « *Contrairement à ce que laissent imaginer les craintes formulées ici ou là*, souligne l'essayiste Tzvetan Todorov, *le renforcement de l'identité européenne ne nuit pas à l'identité nationale : l'Europe n'est pas une nation et ne le sera jamais.* » Il en résulte, selon lui, que « *ces deux identités ne sont pas incompatibles* » et qu'elles font partie d'un « *ensemble d'identités collectives* » dont chacun est autorisé à se réclamer¹. Mais quel peut être le fondement d'une identité européenne, qui s'ajoute et se combine aux autres identités ? Quels sont les traits qui unissent les Européens et qui les identifient comme tels ? Qu'ont-ils en partage qui leur donne éventuellement le sentiment d'une appartenance commune ?

Les réponses ne vont pas de soi. Pour qui tente d'appréhender l'identité européenne, celle-ci se révèle d'autant plus évanescence qu'elle doit tenir compte à la fois de la force des cultures nationales, qu'elle est appelée à respecter, et

¹ *Le Monde* du 8 juin 2006.

de l'existence d'une culture occidentale, qu'elle partage notamment avec les États-Unis. Cette double contrainte risque de la vider d'une grande partie de sa substance. D'une part, en effet, la diversité culturelle est au cœur du projet européen, ce qui suppose la reconnaissance prioritaire des richesses propres à chacune des nations. On se souvient du mot du général de Gaulle affirmant que Dante, Goethe ou Chateaubriand appartiennent à toute l'Europe « *dans la mesure même où ils étaient respectivement et éminemment Italien, Allemand et Français* »². On ne saurait mieux dire que l'identité européenne n'est, dans cette perspective, qu'une addition d'identités nationales. D'autre part, les valeurs démocratiques dont se réclame l'Union européenne et qui font partie de son identité sont communes à tous les pays qui respectent les droits de l'homme et les libertés publiques. La communauté « *euro-atlantique* » qui unit, de ce point de vue, l'Europe aux États-Unis dépasse largement la seule communauté européenne. La singularité d'une identité européenne prise en tenailles entre les cultures nationales et les valeurs universelles se trouve ainsi fortement mise en cause.

Pourtant, quelle que soit la difficulté de mettre en évidence ce qui les distingue des citoyens des autres continents, les Européens s'efforcent de justifier leur union en se référant le plus souvent à une « culture » européenne, à un « esprit » européen ou à des « valeurs » européennes qui seraient l'expression d'une authentique identité européenne. La définition du génie européen fait l'objet, depuis de nombreuses années, de réflexions savantes. Le philosophe Edmund Husserl s'est demandé en 1935, dans une célèbre conférence, « *comment se caractérise la figure spirituelle de*

² Conférence de presse, 15 mai 1962, cité par A. Passeron, *op. cit.*, p. 67.

l'Europe »³. L'historien Paul Hazard a étudié ce qu'il a appelé la « *crise de la conscience européenne* » au tournant du XVIII^e siècle⁴. Le critique George Steiner se réfère à « *l'humanité européenne* »⁵. Deux personnalités politiques, l'Espagnol Jorge Semprun et le Français Dominique de Villepin, s'interrogent ensemble sur « *l'homme européen* »⁶. Le sociologue Edgar Morin évoque l'idée d'un « *vouloir-être européen* », comme il existe un « *vouloir-être* » français ou allemand, produit d'une « *communauté de destin* »⁷. Une civilisation européenne se dessine ainsi, sous le regard des Européens eux-mêmes, qui suggère à la fois un mode de pensée et un mode de vie spécifiques. Pour George Steiner, la carte des cafés, ces lieux de rencontre et de discussion, est aussi l'un des jalons essentiels de la « *notion d'Europe* ». Toutes ces formules renvoient, d'une façon ou d'une autre, à l'idée d'un modèle européen inscrit dans l'histoire du continent.

Ce modèle prend d'abord appui sur l'héritage que l'Europe a reçu du passé. La définition de cet héritage est nécessairement controversée, comme l'ont montré les polémiques sur les racines chrétiennes du Vieux Continent, à l'occasion de l'élaboration du projet de Constitution européenne. Au cours des débats, les représentants de plusieurs pays catholiques, en particulier l'Italie et la Pologne, ont longuement insisté sur l'identité chrétienne des États européens et souhaité que celle-ci soit inscrite dans le futur traité. Ils ont demandé, sans succès, que l'article consacré aux valeurs de l'Union n'oublie pas de citer les valeurs de la religion et

³ E. Husserl, *La Crise de l'humanité...*, *op. cit.*

⁴ P. Hazard, *La Crise de la conscience européenne 1680-1715*, *op. cit.*, 1994.

⁵ George Steiner, *Une certaine idée de l'Europe*, Actes Sud, 2005.

⁶ J. Semprun et D. de Villepin, *op. cit.*, 2005.

⁷ Edgar Morin, *Penser l'Europe*, Gallimard, 1987, p. 180.

VIII – MONDIALISATION : SE PROTÉGER OU S'ADAPTER ?

En mars 2000, à Lisbonne, les chefs d'État et de gouvernement européens, réunis sous la présidence du Premier ministre portugais Antonio Guterres, se donnaient pour objectif de bâtir à l'horizon 2010 « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ». Cette formule ambitieuse est devenue le mot d'ordre de l'Union européenne. La Commission, sous la présidence de Romano Prodi, puis de José Manuel Barroso, en a fait l'axe de son projet politique. La « stratégie de Lisbonne », révisée en 2005 pour tenir compte à mi-parcours des transformations de l'économie mondiale, est désormais au cœur du programme d'action de l'Union européenne. La réunion de Lisbonne a donc marqué un tournant dans l'histoire de l'Europe. « *Le sommet de Lisbonne restera comme celui d'un aggiornamento historique* », écrivait *Le Monde* au lendemain de la rencontre. Selon les envoyés spéciaux du quotidien français, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté dans la capitale portugaise une stratégie pour la croissance et l'emploi « *fortement imprégnée de libéralisme* », entérinant ainsi « *une vision libérale de l'avenir de l'Europe* ». Pourquoi ce changement dans une Europe alors dominée par des gouvernements de gauche ? « *La raison*, précisait *Le Monde*,

c'est bien sûr une globalisation de l'économie dominée par les forces du marché »¹.

La nouvelle stratégie de l'Union européenne est en effet une réponse à la mondialisation, ce formidable défi lancé à l'ensemble des nations par l'interpénétration des économies, l'intensification des échanges, l'ouverture généralisée des marchés. Face à l'exacerbation de la concurrence dans un monde de plus en plus intégré, l'Europe avait le choix entre deux attitudes : tenter de se soustraire aux exigences imposées par cette nouvelle révolution économique ou accepter de se réformer pour en tirer profit. En France, le débat a eu lieu publiquement en 2005 à l'occasion du référendum sur le traité constitutionnel, mais il touche tous les pays européens. Il divise profondément les opinions publiques. Pour les uns, la mondialisation des économies, qui accentue les inégalités, le chômage, les délocalisations, doit être combattue dans le cadre d'une Europe sociale, qui refuse l'idéologie pernicieuse du néolibéralisme. Pour les autres, la libéralisation du commerce mondial peut seule relancer la croissance et l'emploi, à condition que l'Europe se plie aux règles de la compétition internationale. Se protéger ou s'adapter, tel est l'enjeu pour les pays européens.

Avec la stratégie de Lisbonne, les Européens, droite et gauche confondues, ont choisi la voie de l'adaptation. « *Compte tenu de la rapidité et de l'accélération du changement, l'Union doit agir dès maintenant pour tirer pleinement parti des nouvelles possibilités qui se créent* », indiquent les conclusions du sommet de Lisbonne. La mise en œuvre de ce programme passe par une politique résolue de réformes dans tous les domaines de la vie économique. « *La réforme doit être le maître mot des politiques économiques nationales et communautaires* », déclarait José Manuel Barroso,

¹ *Le Monde* du 27 mars 2000.

IX – UNE EUROPE À PLUSIEURS VITESSES ?

Puisque tout le monde n'est pas d'accord en Europe pour aller vers plus d'intégration, pourquoi ne pas imaginer une Europe à plusieurs vitesses, où les pays qui veulent s'associer plus étroitement dans certains domaines seraient autorisés à le faire dans le cadre de l'Union européenne, tandis que les autres seraient libres de se tenir à l'écart ? Cette idée d'une Europe différenciée, dite parfois à géométrie variable, a nourri de nombreuses propositions et suscité de nombreuses discussions. Elle a même fait l'objet d'un début de réalisation puisque deux des dispositifs communautaires les plus importants – l'espace Schengen et la zone euro – ont été mis en place par un petit nombre d'États membres qui ont choisi de former une avant-garde sur ces deux questions.

Au moment où l'élargissement de l'Union européenne accroît les disparités entre ses membres, la perspective d'une Europe à plusieurs vitesses apparaît à beaucoup comme un moyen de lever les blocages que créent les divergences de vues sur l'avenir de la construction communautaire. Faute d'entente entre tous les États sur tel ou tel projet d'action commune, ne serait-il pas judicieux, disent-ils, de permettre à ceux d'entre eux qui le souhaitent de prendre les devants, quitte à laisser aux autres la possibilité de les rejoindre plus tard s'ils le désirent. Cette formule, souple mais respectueuse de la volonté de chacun, aurait l'avantage,

selon ses partisans, de sortir l'Union de son immobilisme en relançant la dynamique communautaire.

Cette Europe à la carte reçoit des dénominations variées. Certains parlent d'une Union à géométrie variable, d'autres évoquent une Europe à deux ou à plusieurs vitesses. Le Premier ministre belge, Guy Verhofstadt, propose un « *noyau dur* ». Jacques Chirac, dans son discours devant le Bundestag, en 2000, suggérait un « *groupe pionnier* ». Édouard Balladur est de ceux qui appellent à une « *Europe des cercles* ». L'ancien ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, envisageait un « *centre de gravité* ». Beaucoup, à l'instar de l'ancien président de la Commission européenne, Jacques Delors, se réfèrent à une « *avant-garde* ». Les traités mentionnent des « *coopérations renforcées* ». Toutes ces appellations renvoient à la même idée d'une Europe qui refuse l'uniformité pour faire place à une organisation diversifiée.

Toutefois il y a deux façons de concevoir cette diversité. La première consiste à accepter qu'au sein de l'Union européenne quelques États membres forment une sorte de club restreint (une avant-garde ou un noyau dur, pour reprendre les expressions habituelles), les autres pays ne participant qu'à une partie des politiques communes. La seconde revient plutôt à organiser des coopérations spécialisées (des avant-gardes ou des groupes pionniers) réunissant des pays différents selon le domaine choisi, évitant ainsi la perspective d'une Europe coupée en deux qui conduirait certains États membres à se sentir en situation permanente d'infériorité par rapport à leurs partenaires. Entre ces deux visions les Européens sont loin d'avoir tranché.

Les deux principaux exemples auxquels ils peuvent se référer ont montré que la plupart des États membres ne sont pas disposés à se tenir à l'écart de l'aventure commune. Ainsi les accords de Schengen, qui ont supprimé les contrôles aux frontières de l'Union, ont-ils été peu à peu intégrés

INDEX

- Adenauer, Konrad, 138, 141-146, 148, 154, 156, 159-161, 195
Almunia, Joaquin, 12
Angilbert, 18, 101
Arcadius, 20
Aristote, 22
Aron, Raymond, 180
Atatürk, Kemal, 258
Attlee, Clement, 183, 184
Bariéty, Jacques, 109
Barre, Raymond, 279
Barroso, José Manuel, 12, 87, 93, 94, 195, 200, 225, 261, 262, 264
Barthélémy, Joseph, 34
Bayrou, François, 73-75
Bech, Joseph, 154
Becker, Jean-Jacques, 107
Beethoven, Ludwig von, 124
Benda, Julien, 130-132, 177
Bentham, Jeremy, 31, 32
Berlusconi, Silvio, 157, 194, 213, 215
Bernanos, Georges, 177
Berstein, Serge, 107, 113
Besancenot, Olivier, 267
Bibó, István, 181
Blair, Tony, 58, 67, 167, 187, 189, 190, 265
Bloch, Marc, 21
Blum, Léon, 34
Bolkestein, Frits, 77, 80, 96, 224, 264
Bourbon-Busset, Jacques de, 143
Bourdieu, Pierre, 181
Bové, José, 267
Brandt, Willy, 53, 159, 162-164
Briand, Aristide, 33, 35, 105, 107-111, 125, 177
Brown, Gordon, 190, 191
Bush, George, 69, 170, 176
Buttiglione, Rocco, 93
Camus, Albert, 178
Cattaneo, Carlo, 114
César, Jules, 102
Chaban-Delmas, Jacques, 198
Chamberlain, Arthur Neville, 109
Charlemagne, 18, 23, 101-104, 106, 113, 131
Charles Quint, 103
Chateaubriand, François-René de, 149, 252
Chevènement, Jean-Pierre, 193
Chirac, Jacques, 58, 67, 69, 73, 156, 159, 166, 168, 192, 193, 267, 268, 270, 273
Churchill, Winston, 36, 54, 107, 110-112, 128, 137, 182-184
Clementel, Etienne, 136
Clinton, Bill, 167
Cobden, Richard, 114
Cockfield, Francis Arthur, 59
Cohen-Tanugi, Laurent, 71, 234
Comenius, 119
Cot, Pierre, 39
Coudenhove-Kalergi, Richard de, 34, 36, 37, 42, 63, 102, 104, 107-111, 119
Couve de Murville, Maurice, 197
Croce, Benedetto, 119, 127, 128, 177
Crouzet, Michel, 279
Dante, 24, 149, 252, 279
Davignon, Étienne, 55, 198
Dehaene, Jean-Luc, 189
Dehousse, Renaud, 71
Delors, Jacques, 12, 50, 56-61, 70, 80, 92, 94, 164-166, 189, 195, 199, 205, 239, 270, 275
De Gaulle, Charles, 38, 41, 48-50, 53, 54, 102, 111, 112, 136, 140, 145, 149-153, 159-162, 171, 174, 183-187, 192, 196, 197, 203, 206, 208, 212, 213, 252
Derrida, Jacques, 181
Domenach, Jean-Marie, 179

POURQUOI L'EUROPE ?

- Driault, Edouard, 105
 Drummond, Eric, 136
 Eden, Anthony, 184
 Eichel, Hans, 68
 Eisenhower, Dwight, 50
 Erhard, Ludwig, 145
 Faure, Maurice, 46
 Faye, Jean-Pierre, 31, 33, 129, 133
 Febvre, Lucien, 17
 Ferry, Jean-Marc, 241
 Fouchet, Christian, 53, 152, 153
 Gasperi, Alcide de, 42, 141, 146, 154, 156
 Genscher, Hans-Dietrich, 56
 Geremek, Bronislaw, 277
 Giolitti, Giovanni, 128
 Giscard d'Estaing, Valéry, 53, 55, 63, 73, 74, 94, 155, 159, 163, 164, 198, 215
 Goethe, Johann Wolfgang von, 124, 149, 252, 279
 Gonzalez, Felipe, 56
 Goulard, Sylvie, 258, 259
 Guéhenno, Jean, 177
 Gutierrez, Antonio, 261
 Habermas, Jürgen, 181, 240, 241
 Hallstein, Walter, 55, 195, 197
 Hazard, Paul, 26, 253
 Heath, Edward, 162, 185-187, 189
 Heidegger, Martin, 133
 Heine, Henri, 124
 Henri IV, 31
 Herriot, Edouard, 34, 107
 Hitler, Adolf, 35, 36, 109, 112, 113, 133, 143
 Hoffmannstahl, Hugo von, 177
 Honorius, 20
 Hugo, Victor, 23, 103, 105, 114, 119, 120, 121, 122, 132, 177
 Huntington, Samuel, 215
 Husserl, Edmund, 132-134, 252, 253
 Iouchtchenko, Viktor, 215
 Kant, Emmanuel, 31-33, 119, 233
 Kellog, Frank, 109
 Kertesz, Imre, 279
 Kohl, Helmut, 56, 60, 61, 155, 159, 165-167, 199
 Jaspers, Karl, 177
 Jean XII, 23
 Jenkins, Roy, 111, 112, 198
 Jospin, Lionel, 156, 265, 266
 Juncker, Jean-Claude, 87, 209, 271
 Kagan, Robert, 233
 Kennedy, John, 174, 175, 185, 196
 Kok, Wim, 263, 264
 Kolakowski, Leszek, 181
 Lacouture, Jean, 152, 160, 161, 162
 Laïdi, Zaki, 191, 232
 Laignel-Lavastine, Alexandra, 181
 Lamassoure, Alain, 64
 Lamy, Pascal, 266
 Las Cases, Emmanuel de, 104, 105
 Le Boucher, Eric, 268
 Léger, Alexis (Saint-John Perse), 35, 108
 Le Goff, Jacques, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 103
 Leibniz, 31
 Le Pen, Jean-Marie, 193
 Lopez, Robert, 103
 Loucheur, Louis, 34
 Louis le Pieux, 23
 Louis-Philippe, 120
 Louis XIV, 23, 27
 Loukachenko, Alexandre, 216
 Lukacs, Georg, 177
 Luns, Joseph, 154
 MacMillan, Harold, 54
 Madariaga, Salvador de, 178
 Magris, Claudio, 279
 Major, John, 182, 188
 Malfatti, Franco Maria, 197
 Malraux, André, 106
 Mann, Heinrich, 177
 Mann, Thomas, 177
 Mansholt, Sicco, 197
 Marshall, George, 37, 41, 138, 172, 173
 Martel, Charles, 19
 Mazzini, Giuseppe, 114, 117-119
 Mer, Francis, 69
 Merkel, Angela, 11, 74, 168, 169
 Merleau-Ponty, Maurice, 177
 Milosz, Czeslaw, 181
 Mitterrand, François, 56, 57, 60, 61, 140, 155, 157, 159, 165, 188, 199
 Molé, Mathieu, 120
 Mollet, Guy, 153, 157
 Monnet, Jean, 14, 33, 38, 40-42, 44, 47, 50, 53, 54, 102, 106, 107, 110, 112, 113, 116, 135-141, 143-146, 152, 153, 155, 157, 159, 160, 162-164, 171, 172, 174-176, 179, 184, 186, 196, 208, 236
 Montalembert, Charles de, 119
 Montesquieu, 26, 101
 Morin, Edgar, 179-181, 253-256
 Morrissey, Robert, 101, 102
 Moussis, Nicolas, 51, 52, 78, 80, 81

INDEX

- Napoléon, 23, 103-106, 113, 114, 119, 125, 131
- Napolitano, Giorgio, 279
- Nietzsche, Friedrich, 106, 119, 122-124, 279
- Nixon, Richard, 53, 175
- Nye, Joseph, 231
- Olivi, Bino, 52, 53, 56, 57, 147, 152, 160, 183, 184, 186, 188, 189
- Ortega y Gasset, José, 128-130, 177
- Ortoli, François-Xavier, 197
- Ory, Pascal, 115, 117, 131, 180
- Otton I^{er}, 23
- Padoa-Schioppa, Tommaso, 86
- Palewski, Gaston, 39
- Pasqua, Charles, 192, 245
- Patocka, Jan, 181
- Pétain, Philippe, 137
- Petiteau, Natalie, 105-107
- Peyrefitte, Alain, 50, 112, 145, 151, 153
- Philippe Auguste, 24
- Piccolomini Aeneas Silvius (Pie II), 19
- Pineau, Christian, 148, 153,
- Pleven, René, 39-42
- Podiebrad, Georges, roi de Bohême, 24, 30
- Pomian, Krzysztof, 17, 18, 21, 22, 25, 28, 29, 102, 106, 107
- Pompidou, Georges, 53, 54, 149, 151, 159, 162, 163, 186, 187, 197
- Poncins, Etienne de, 237
- Prodi, Romano, 12, 68, 200, 239, 261
- Quasimodo, Salvatore, 178
- Quentin-Bauchard, 120
- Rémond, René, 66, 109
- Renouvin, Pierre, 118
- Rey, Jean, 185, 196
- Rocard, Michel, 74, 215, 228, 232, 243, 247
- Romains, Jules, 177
- Romano, Sergio, 118
- Roosevelt, Franklin Delano, 111, 138
- Rougemont, Denis de, 19, 21, 24, 30, 31, 33, 34, 114, 116, 118-121, 177, 255, 257
- Rousseau, Jean-Jacques, 26, 27, 29-32
- Roussel, Eric, 135-137, 145, 162, 172, 174
- Rumsfeld, Donald, 69, 168, 170
- Saint-Augustin, 20
- Saint-Pierre, abbé de, 26, 29-32
- Saint-Simon, Claude-Henri de, 114-117
- Santer, Jacques, 96, 199, 200
- Sarkozy, Nicolas, 168, 169
- Schmidt, Helmut, 53, 155, 159, 163, 164, 198
- Schopenhauer, Arthur, 124
- Schröder, Gerhard, 159, 166-168, 265, 266
- Schulze, Hagen, 277
- Schuman, Robert, 14, 33, 37-41, 106, 107, 110, 112, 136, 138, 139, 141-146, 152-154, 156, 159, 160, 162, 176, 179, 184, 208, 236
- Séguin, Philippe, 192
- Semprun, Jorge, 28, 129, 133, 134, 253, 256
- Séville, Isidore de, 19
- Silone, Ignazio, 178
- Sismondi, Jean-Charles de, 101
- Sloterdijk, Peter, 181
- Soares, Mario, 279
- Solana, Javier, 90, 229
- Spaak, Paul-Henri, 45, 140, 141, 147-149, 154
- Spinelli, Altiero, 57
- Staline, 36, 42
- Starobinski, Jean, 279
- Steiner, George, 253
- Stendhal, 124, 279
- Strauss-Kahn, Dominique, 239
- Stresemann, Gustav, 35, 108, 109, 125
- Suarès, André, 279
- Sully, 31
- Tertullien, 20
- Thatcher, Margaret, 57, 67, 182, 187, 188
- Théodose, 101
- Thorn, Gaston, 198, 199
- Tindemans, Léo, 55
- Todorov, Tzvetan, 231, 251, 257, 258
- Trichet, Jean-Claude, 85
- Unamuno, Miguel de, 177
- Ungaretti, Giuseppe, 178
- Valéry, Paul, 22, 125-127, 177, 212, 254, 255
- Van Acker, Achille, 154
- Védrine, Hubert, 227, 230
- Verheugen, Günter, 87
- Verhofstadt, Guy, 209, 270, 274
- Viansson-Ponté, Pierre, 135-137, 185
- Vico, Giambattista, 128
- Villepin, Dominique de, 28, 129, 133, 253, 256
- Villiers, Philippe de, 193
- Voltaire, 27, 31
- Wagner, Richard, 124, 279
- Watson, Graham, 77, 78
- Weiss, Louise, 109
- Weizsäcker, Richard von, 279
- Werner, Pierre, 53
- Wilson, Harold, 185, 187, 198
- Wurtz, Francis, 266
- Zweig, Stefan, 122-124, 177