

La Grèce est le berceau de l'Europe

La Grèce antique est le creuset de l'idée même d'Europe : les premières formes de fédéralisme s'y retrouvent, les principes de la démocratie y sont développés. L'Europe y puise l'origine de son nom.

I Une certaine idée de la Grèce nourrit l'Europe

« Le petit cap du continent asiatique », selon l'expression de Paul Valéry, tire son nom de la mythologie grecque. Europe, princesse phénicienne de Tyr, séduit Zeus par sa beauté, alors qu'elle se promène sur la plage. Transformé en taureau blanc pour ne pas l'effrayer, Zeus la ravit et l'emmène en Crète où il s'unit à elle. D'autres légendes veulent qu'Europe soit l'une des Océanides ou l'épouse de Poséidon et la mère de l'un des Argonautes.

L'association du nom de la princesse tyrienne à un espace géographique allant de l'Adriatique à la mer Noire et séparé de l'Asie par le Don, apparaît au v^e siècle av. J.-C. dans les écrits d'Hérodote. Les raisons de cette association demeurent floues. Selon la légende, Europe rêve la veille de son enlèvement que deux terres, l'Asie et la terre d'en face, se disputent à son sujet. La seconde, apparaissant sous les traits d'une femme étrangère, la saisit de force et déclare qu'elle lui appartient par la volonté de Zeus.

La redécouverte des auteurs grecs et latins au Moyen Âge s'accompagne de la diffusion du mythe d'Europe, notamment décrit par Ovide dans *Les Métamorphoses*. Plus tard, le romantisme drapait l'enlèvement d'Europe d'un vent de passion, synonyme de paix, de liberté et de démocratie.

En puisant dans la mythologie son origine, l'Europe moderne cherche à magnifier un socle culturel commun par-delà la diversité de ses composantes. Elle se rêve un avenir à l'image de l'âge d'or de la démocratie athénienne et du fédéralisme antique. La citation de Thucydide, en ouverture du texte constitutionnel élaboré par la Convention européenne (« Notre constitution [...] est appelée démocratie parce que le pouvoir est entre les mains non d'une minorité mais du plus grand nombre ») soulignait la filiation grecque du projet moderne d'Europe. Jugé attentatoire à l'égalité des États membres, il fut supprimé par la CIG. La réalité d'une démocratie grecque fortement inégalitaire (les citoyens ne composaient 10 % de la population) appuyait le sentiment d'un déficit démocratique de l'Europe.

II L'idée moderne d'Europe puise ses origines dans l'affirmation des États et le besoin d'une paix durable

L'Europe, nous dit l'historien Lucien Febvre, s'entend comme « une formidable unité historique » qui s'est construite à une date fixe : le Moyen Âge. La période est celle de formation des États, de l'émancipation de l'*imperium* vis-à-vis du *sacerdotum*. Pour contenir l'autorité pontificale, les premiers projets d'organisation de l'Europe apparaissent, tel le projet de confédération de royaumes chrétiens proposé par le roi de Bohême, Georges de Poděbrady (1465-1466). La recomposition de la carte de l'Europe au XVI^e siècle avec en son cœur l'empire de Charles Quint, nourrit le concept d'équilibre entre les pays qu'exprime le « Grand Dessein » de Sully (1635), à savoir la création d'une « République-très-chrétienne » composée de 15 dominations et dotée de structures fédératives et d'un système de sécurité collective.

La guerre de Trente ans où s'affrontent les royaumes chrétiens consacre le principe de l'équilibre des forces dans son épilogue, la conclusion des traités de Westphalie (1648). L'horreur du conflit suscite une multiplication de projets de paix, tous relevant de logiques fédérales, et inspirés des exemples des Provinces-Unis (Hollande) ou de la Confédération helvétique. Ce sont les projets de Diète fédérale (William Penn, 1693), de cantons européens (John Bellers, 1710), du projet de Sénat européen de l'abbé Saint-Pierre (1708) ou de fédération européenne de Jean-Jacques Rousseau (1761).

L'atrocité des combats passés alimente aussi un second courant de pensée : l'organisation *par le droit des gens* des rapports entre États (Grotius, 1625 ; Émeric de Vattel, 1758). Ces deux tendances se retrouvent dans le projet de paix perpétuelle d'Emmanuel Kant (1795). Ce dernier projet exercera une influence durable sur la façon de penser l'Europe, car il préconise une approche supranationale et impose des conditions préalables pour participer au processus commun. Au XIX^e siècle, l'idée fédérale est portée par Francisque Bouvet (1855), par Victor Hugo (discours d'ouverture au congrès mondial de la paix, 1849).

Après plusieurs siècles de réflexion, les conséquences dramatiques de deux conflits mondiaux survenus en moins de deux générations soulignent la nécessité de concrétiser, enfin, l'idéal de paix à travers la fondation d'une organisation fédérative. Il était temps.

> Pour aller plus loin

Denis de Rougemont, *Vingt-Huit Siècles d'Europe : la conscience européenne à travers les textes, d'Hésiode à nos jours*, Payot, 1961, 427 p. ; Danielle Jouanna, *L'Europe est née en Grèce*, L'Harmattan, 2009, 329 p.

Les Anglo-Saxons sont à l'origine de l'unification européenne

Soucieux d'établir une zone tampon à l'égard du bloc soviétique, les États-Unis sont les moteurs de la reconstruction économique et politique de l'Europe. Proche des milieux d'affaires américains, Jean Monnet est le zélé artisan de cette entreprise.

I Les Anglo-Saxons sont les éléments moteurs de l'unification européenne

Puissance la moins affaiblie parmi les grands États européens, le Royaume-Uni assume un rôle actif dans la reconstruction de l'Europe. Dans son discours de Zürich du 19 septembre 1946, Winston Churchill appelle à « recréer la famille européenne » en édifiant « une sorte d'États-Unis d'Europe » où la France et l'Allemagne seraient « des partenaires ». Il préside le congrès de La Haye (7-10 mai 1948) dont la résolution finale retient la création d'une union économique et politique dotée d'une assemblée parlementaire et d'une cour suprême. Ce texte annonce la création du Conseil de l'Europe, un an plus tard à Londres (5 mai 1949). Faute de moyens financiers suffisants, l'engagement britannique s'arrête à ces initiatives politiques.

À la suite du Royaume-Uni, les États-Unis prennent la responsabilité de la reconstruction de l'Europe : les populations meurent de faim, les Européens renouent avec le protectionnisme, les courants communistes menacent dans les pays européens (Grèce, Turquie). Le 5 juin 1947, le général George C. Marshall annonce un plan d'aide pour l'Europe de 13 milliards de dollars pour la sauver de la misère. L'aide est gérée et versée par l'Organisation européenne de coopération économique (devenue l'OCDE en 1961). Celle-ci contribue à la libération des courants d'échanges et au retour à la convertibilité des monnaies européennes. Le succès du plan d'aide cache mal les difficultés de l'OECE à forcer les pays participants à respecter leurs obligations. Ces difficultés, le besoin d'accélérer la reconstruction et de régler le sort constitutionnel de l'Allemagne de l'Ouest amènent le secrétaire d'État américain, Dean Acheson, à soutenir en octobre 1949 auprès des Européens la création d'« institutions supranationales, agissant moins sur la base de l'unanimité, pour traiter des problèmes économiques et sociaux ».

Le premier projet d'unification militaire européen trouve aussi son origine dans une préoccupation américaine : celle de prémunir l'Europe occidentale contre une invasion terrestre soviétique. Le plan de René Pleven d'une Communauté européenne de défense prévoit un réarmement de l'Allemagne dans un cadre européen. Le projet est écarté par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954, et l'Allemagne réarmée en 1955

dans le cadre de l'OTAN.

Plus indirectement, la puissance économique des États-Unis incite à l'unification économique de l'Europe et ce, dès la fin du XIX^e siècle. Cette antienne devient un lieu commun dans les années 1920 et demeure un argument central du projet d'achèvement du marché intérieur européen (livre blanc, 1985) ou du renforcement de la coordination des politiques structurelles (stratégie de Lisbonne, 2000).

Sur le terrain des idées, le courant fonctionnaliste d'Ernst B. Haas (1950), celui monétariste de Milton Friedman (1980) exercent une forte influence sur les conceptions juridiques et des politiques économiques et monétaires de l'Europe. La BCE emprunte de nombreux traits à la Federal Reserve américaine.

II La responsabilité première de l'unification européenne revient aux Européens eux-mêmes

Par-delà l'influence des États-Unis, le processus d'intégration européenne est le produit d'une réflexion proprement européenne développée depuis des décennies par des responsables politiques et des intellectuels européens [voir idée n° 1] : l'abbé de Saint-Pierre, Saint-Simon, Emmanuel Kant, Victor Hugo au XIX^e siècle, Aristide Briand, Gustav Stresemann, le comte Richard Coudenhove-Kalergie, dans les années 1920, Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide de Gasperi, Paul-Henri Spaak et Konrad Adenauer dans l'après-guerre.

Le projet européen répond à des préoccupations européennes : organiser durablement la paix en réconciliant la France et l'Allemagne. Les erreurs passées que furent la coopération inefficace des souverainetés nationales (Société des Nations), l'épuisement de l'économie allemande par une dette de guerre colossale (traité de Versailles) servent d'enseignements pour concrétiser des solutions innovantes.

Le contenu même du projet européen est atypique, puisqu'il tâche d'opérer la synthèse entre plusieurs courants intellectuels (fédéralisme/intergouvernementalisme), diverses conceptions des politiques économiques (interventionnisme français/ordolibéralisme allemand) et une variété de systèmes juridiques (monisme/dualisme).

L'entrée du Royaume-Uni et des pays nordiques (1973, 1995) renforce l'influence du monde anglo-saxon sur la construction européenne [voir idée n° 29]. En outre, le poids des économies américaines et européennes conduit à leur interdépendance commerciale et financière. L'influence est permanente (cf. la diffusion de la crise financière) et parfois exagérée.

> Pour aller plus loin

John Gillingham, *European integration, 1950-2003: superstate or new market economy?*, Cambridge University Press, 2003, xx-588 p. ; Pierre Gerbet, *La Construction de l'Europe*, Armand Colin, 2007, 4^e éd., 584 p.

Le couple franco-allemand est un vestige du passé

Avec l'élargissement de l'Europe à 27, le couple franco-allemand se trouve mécaniquement relativisé et concurrencé par l'ambition légitime des autres États. Si ce tandem historique a été le moteur efficace de la construction européenne, il est devenu anachronique.

I Le couple franco-allemand n'est plus ce qu'il était

Le « couple » franco-allemand, expression inappropriée car trop introvertie, désigne l'alliance motrice de deux États, liés par des noces de sang, en faveur d'une construction européenne pacifique. Son fonctionnement a été institutionnalisé par le traité de l'Élysée, signé le 22 juin 1963 : les deux pays se concertent puis proposent des projets fédérateurs à leurs partenaires européens. Cette application pratique de la « méthode Monnet » a permis d'enfermer, dans un schéma vertueux de coopération, des pays dont les affrontements avaient ensanglanté l'Europe.

Après deux « âges d'or », cet oligopole politique semble se déliter. Le premier âge d'or, celui des responsabilités, fut marqué par le couple de Gaulle/Adenauer : déclaration Schuman du 9 mai 1950 inspirée par Jean Monnet et soutenue par le chancelier Adenauer ; traité CECA, signé le 18 avril 1951, traités CEE et Euratom, signés le 25 mars 1957. Le deuxième âge d'or, celui de l'équilibre retrouvé, avec les couples Pompidou/Brandt, Giscard d'Estaing/Schmidt, Mitterrand/Kohl, a permis la création du « Serpent monétaire » en 1972 puis de l'ECU en 1979, les « paquets Delors » sur les ressources propres ou encore l'adoption du mémorandum franco-allemand du 6 décembre 1990 sur la vocation fédérale de l'Europe. L'apothéose de cette coopération fut la signature du traité de Maastricht le 7 février 1992.

Depuis lors, malgré les conseils des ministres franco-allemands semestriels institués en 2003 et les secrétariats généraux à la coopération franco-allemande, le « couple » est en crise. D'un côté, l'Allemagne, qui a commencé à se penser en puissance à l'issue de sa réunification achevée le 3 octobre 1990, prend conscience que ses intérêts ne passent plus nécessairement par la France. De son côté, la France comprend que la notion de « couple franco-allemand » était surtout une perception franco-française et que l'Allemagne, sortie de sa rédemption, ne souhaite plus être le levier économique utile à développer l'influence politique de son voisin.

Tandis qu'autrefois le réflexe franco-allemand permettait de se mettre à deux pour passer en force et surmonter les oppositions, les désaccords publics deviennent récurrents et l'axe franco-allemand empreint d'arrière-pensées sur de nombreux sujets : la relation transatlantique, la finalité de l'Union (dirigiste v. libérale), le financement des politiques communes, dont la PAC chère aux Français, les priorités (*Mitteleuropa* v. UPM), les contours d'un gouvernement économique.

II L'axe franco-allemand demeure sans alternative mais doit être repensé

Français et Allemands ont trop de passé en commun pour ne pas avoir d'avenir, mais leur tandem coopératif ne sera plus exclusif. Pour le président Mitterrand, cité par Jean Daniel dans *Les Miens* : « Sans entente entre les Français et les Allemands, rien n'est possible. C'est seulement lorsque j'ai compris cela, il y a longtemps, que j'ai vu plus clair. » Si la relation franco-allemande demeure irremplaçable pour approfondir la construction de l'Europe, Français et Allemands vérifient régulièrement que leur accord mutuel ne suffit plus à entraîner tous leurs partenaires.

La thérapie de couple ne peut passer par la solution alternative d'un couple germano-britannique ou franco-britannique, car les deux modèles sociaux sont trop éloignés du modèle anglo-saxon. En revanche, le trinôme franco-allemand-britannique est indispensable en matière de politique de sécurité et de défense (PESD), la France et le Royaume-Uni étant les seuls à disposer d'armées fiables sur le terrain et de la dissuasion nucléaire. En témoigne l'accord de Saint-Malo de 1998 par lequel le président Chirac et le Premier ministre Tony Blair avaient jeté les fondements de l'Europe de la défense, puis la volonté française d'accroître la coopération bilatérale, y compris sur les questions liées à la dissuasion nucléaire. Au moment où les États-Unis se détournent de l'Europe pour se rapprocher de l'Asie, les circonstances sont propices à une vision commune renforçant le poids militaire de l'Europe.

La relativisation de l'entente permanente franco-allemande marque le retour à l'inspiration multilatérale des Pères fondateurs : en fonction des thèmes et des intérêts communs des États membres, les alliances seront variables. Français et Allemands devront ainsi s'accorder sur la gestion de la zone euro et concevoir, en commun, de nouveaux grands projets concrets, notamment dans les domaines de l'écologie, de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement supérieur.

> Pour aller plus loin

Martin Koopmann, « Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes et l'Union élargie », *Notre Europe*, nov. 2004, 21 p. ; Pierre Gerbet, *La Construction de l'Europe*, Armand Colin, 2007, 584 p.

Jacques Delors est le plus grand président de la Commission européenne

Président de la Commission européenne de 1985 à 1995, Jacques Delors a initié les dernières grandes avancées de la construction européenne : le marché intérieur en 1993, le lancement de l'UEM, l'accompagnement des PECO vers la démocratie libérale. Il est le président éternel de la Commission.

I Jacques Delors est l'homme d'une époque mûre pour un changement

Président de la Commission pendant dix ans et trois semaines (6 janvier 1985-23 janvier 1995), Jacques Delors détient le record de longévité à cette fonction. Travailleur acharné, fin politique et proche des milieux syndicaux, il « présidentialise » sa fonction. *Primus inter pares*, sans pouvoir hiérarchique sur les autres commissaires selon les traités, il s'affirme comme chef d'équipe : il conduit les projets de réforme (présidence du comité sur l'UEM, 1988) ; il fixe les responsabilités entre les commissaires (cf. lord Cockfield chargé du Livre blanc sur le marché intérieur, 1985) ; il œuvre aux compromis entre le couple franco-allemand, notamment sur la monnaie.

Sa présidence est celle des grands chantiers. L'achèvement du marché intérieur (« Objectif 1992 ») doit relancer l'économie européenne face aux concurrents américains et japonais. Soutenu par les États membres, cet objectif entraîne la première réforme substantielle des traités (Acte unique européen, 1986) : l'extension du vote à la majorité qualifiée afin de faciliter l'adoption, d'ici 1993, des 279 directives nécessaires à l'achèvement du marché intérieur. La perspective du grand marché induit quatre autres évolutions : une association plus étroite du Parlement européen au processus législatif (création de la procédure de coopération en 1986, puis de la procédure de codécision en 1992) ; l'organisation d'un dialogue régulier avec les partenaires sociaux ; l'établissement d'une programmation budgétaire à long terme permettant d'accompagner et d'anticiper les transformations de l'économie européenne (« Paquet Delors I », 1988-1992 ; « Paquet Delors II », 1993-1999) ; et la concrétisation de la solidarité monétaire en Europe. Cette dernière évolution est incontournable. En économie ouverte, un pays ne peut pas avoir simultanément une politique monétaire autonome, une stabilité des changes, une libre circulation des biens et une libre circulation des capitaux (« quartet des incompatibilités »). Réaliser le marché intérieur impose de renoncer au 1^{er} facteur. La première étape de l'UEM est lancée le 1^{er} juillet 1990.

La présidence de Delors est aussi portée par les événements. Le règlement de la question du rabais britannique au budget communautaire en juin 1984 libère l'agenda politique européen. L'Europe bénéficie d'une stabilité monétaire entre 1985 et 1992. La croissance économique dépasse 3 % par an de 1985 à 1989. La chute du bloc soviétique place la Commission, en tant qu'organe administratif, au premier rang pour organiser l'aide à la reconstruction dans les Länder d'Allemagne de l'Est et dans les PECO.

II La faiblesse des présidences de la Commission participe à la construction d'un mythe autour du leadership de Jacques Delors

Le président Delors brille par la pâleur des présidences précédentes et suivantes. Les premières ont rencontré l'euro-scepticisme des gouvernements, l'échec de la première UEM (plan « Werner ») et la montée des protectionnismes nationaux. Les secondes ont été mobilisées par la réalisation des projets lancés par la Commission Delors (UEM, élargissement) et par les multiples révisions des traités (1997, 2000, 2003-2004, 2007). Celles-ci ont transformé la Commission d'initiateur en négociateur : ses membres sont nommés sur un double accord du Conseil européen et du Parlement européen (art. 17 TUE) ; le Conseil européen donne les impulsions stratégiques à l'Union (art. 15 TUE) ; le développement de la procédure de codécision a consacré la qualité de colégislateur du Parlement et du Conseil et réduit la Commission à jouer les bons offices (72 % des textes législatifs sont adoptés au terme de la 1^{re} lecture en 2008-2009).

Au-delà de ces facteurs structurels, les présidences suivantes ont fait preuve de faiblesse politique : elles n'ont pas exploité l'amélioration de leur statut constitutionnel pour affirmer leur *leadership*. Le président Santer fait le choix d'une démission collective (mars 1999) plutôt que d'exiger le rappel par la France de son commissaire soupçonné de malversation. Lors du renouvellement de son équipe en janvier 2010, le président Barroso approuve sans pouvoir négocier le choix fait par chaque État membre de son commissaire. Son premier discours sur l'état de l'Union devant le Parlement européen (septembre 2010) fut une morne présentation des travaux législatifs.

La question du leadership politique du président de la Commission touche la capacité de celle-ci à devenir le gouvernement de l'Europe. Le choix de présidents-gestionnaires par les États membres depuis 1995 ne clôt pas le débat. Le traité de Lisbonne ouvre la voie à une repolitisation de la fonction présidentielle : le président est choisi par le Conseil européen « en tenant compte des élections au Parlement européen ».

> Pour aller plus loin

Jacques Delors, *Mémoires*, Plon, 511 p. ; Helen Drake, « Jacques Delors et la commission européenne. Un leadership unique ? », *Politique européenne*, 2002/4 (hiver), n° 8, p. 131-145.
