

« **UNE EUROPE NÉE DES CRISES ET SOMME DES RÉPONSES APPORTÉES À CES CRISES** », J. MONNET



1

Le présent chapitre retrace en quelques pages les principales étapes de la construction européenne. Sans prétendre à l'exhaustivité, il offre au lecteur une vue d'ensemble et une perspective historique pour mieux comprendre les questions abordées dans cet ouvrage.

◆ Les Pères fondateurs

En 1945, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Europe est en ruine. Les peuples rejettent en majorité les nationalismes qui ont conduit au conflit. Leurs dirigeants politiques, eux aussi marqués par la guerre, veulent former de nouvelles alliances. Les pays d'Europe de l'Est, séduits par les idées de l'Internationale communiste et placés *de facto* sous le joug de l'URSS, se trouvent ancrés à l'empire soviétique victorieux. Les pays des Balkans se regroupent dans la Yougoslavie de Tito. Le Portugal et l'Espagne restent pétrifiés sous les dictatures de Salazar et de Franco. Les autres pays d'Europe de l'Ouest s'engagent en désordre sur le chemin de la reconstruction.

Dès 1947, l'influence des deux puissances issues de la guerre, l'URSS et les États-Unis, partage le monde en deux blocs et la « guerre froide » connaît ses premières crises avec le coup de Prague (1948), le blocus de Berlin (1948-1949) et le conflit entre les deux Corées (1950-1953). À l'Ouest de l'Europe, des premières organisations sont créées. L'Organisation européenne de coopération économique (OECE), créée en 1948, distribue l'aide du « plan Marshall » américain à 19 États d'Europe, dont la Turquie, à la condition expresse d'être unis dans leurs exigences financières. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), fondée en 1949, crée un mécanisme transatlantique de sécurité collective qui repose sur la force nucléaire américaine. Cependant, ces alliances ne suffisent pas à poser les fondations d'une Europe politique.

Dans tous les pays où la parole est libre, des voix s'élèvent pour demander que les pays européens construisent ensemble un destin commun et pacifique. Ainsi, Winston Churchill, qui a mené les Britanniques jusqu'à la victoire finale, réclame-t-il dès 1946 dans son discours de Zurich la création rapide d'une forme « d'États-Unis d'Europe ». Les européistes, issus du paneuropéanisme de l'entre-deux-guerres, soutiennent ce projet et veulent définir ensemble les modalités d'une telle Union. Ils jugent l'OECE et l'OTAN trop dépendantes de l'Amérique. Un projet nouveau est nécessaire, mais lequel? Faut-il une Union fédérale, qui retirerait des compétences aux États membres au profit d'institutions supranationales? Doit-on simplement mettre en œuvre des mécanismes de coopération intergouvernementaux, qui laissent leurs pouvoirs aux États mais garantissent un dialogue continu et favorisent des politiques communes adoptées à l'unanimité? Le débat est animé entre les défenseurs d'une Europe plus unie, qui se réunissent au Congrès de La Haye en 1948. Les discussions entre les « fédéralistes » et les « intergouvernementalistes » se poursuivent encore pendant des mois et donnent naissance

« Une Europe née des crises et somme des réponses apportée à ces crises »

en 1949 au Conseil de l'Europe, qui vise à favoriser la coopération politique et à promouvoir la défense des droits de l'homme sur le continent.

Le déclic survient lorsque le ministre français des Affaires étrangères, Robert Schuman, propose le 9 mai 1950 au chancelier allemand Konrad Adenauer que l'Allemagne et la France mettent en commun leurs productions de charbon et d'acier. Cette proposition, préparée par Jean Monnet (qui s'était assuré de l'accord préalable des Allemands), est ouverte aux autres pays européens qui voudraient participer à ce pool du charbon et de l'acier. Les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et l'Italie, pressés par des hommes comme Paul-Henri Spaak et Alcide de Gasperi, acceptent le projet. Le Royaume-Uni se rétracte au dernier moment. Les Pères fondateurs de la construction européenne mettent ainsi leurs forces en commun. La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) voit le jour avec la signature du traité de Paris en avril 1951. Elle rassemble six pays.

La Déclaration Schuman du 9 mai 1950

L E TEXTE préparé par Jean Monnet est bref et repose sur cinq grands principes qui vont structurer la construction européenne jusqu'à aujourd'hui.

1. L'objectif ultime de la construction européenne est la paix.

Les premiers mots du texte sont « La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent ». « L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre ». C'est notamment cette idée qui va continuer d'inspirer les partisans d'une Europe politique et qui va prendre une dimension nouvelle avec l'effondrement du bloc

Histoire et fonctionnement de l'Union européenne

communiste, la création de la politique étrangère et de sécurité commune en 1993 et les conflits dans l'ex-Yougoslavie.

2. Cet objectif passe par un axe franco-allemand : « Le rassemblement des nations européennes exige avant tout que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée ».
3. La construction est ouverte à tous les pays européens : « sous une Haute autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation de tous les pays d'Europe ».
4. Elle repose sur des projets concrets. Les deux premiers domaines choisis – le charbon et l'acier – sont deux secteurs hautement symboliques, qui représentent les industries de guerre mais aussi les bases nécessaires à la reconstruction.
5. La Déclaration s'inscrit dans une perspective économique et fédérale : « la mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne [...] ».

Pour atteindre ces objectifs, la Déclaration Schuman propose une méthode, appelée « méthode Monnet ». Elle est résumée dans cette phrase qui ouvre le deuxième paragraphe de la Déclaration : « l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

La Déclaration Schuman est à la convergence de deux courants historiques. D'une part, elle se situe dans la filiation des projets de constitution d'une Europe politique fondée sur la puissance ou la paix : le projet d'une Confédération européenne porté par Henri IV et Sully, les projets pacifistes des Lumières, l'appel du député Victor Hugo en 1851 pour la création « d'États-Unis d'Europe » qui est repris en 1870 par Ernest Renan, et la

« Une Europe née des crises et somme des réponses apportée à ces crises »

création de l'Union paneuropéenne de Coudenhove-Kalergi en 1923. Aristide Briand, ministre français des Affaires étrangères de l'époque, est président d'honneur de cette Union paneuropéenne. Il propose lui-même en 1929 devant la Société des Nations (SDN) qu'une « sorte de lien fédéral soit instituée entre les peuples européens ». Le jeune secrétaire général adjoint de la SDN s'appelle alors... Jean Monnet.

D'autre part, la Déclaration Schuman est l'héritière d'une autre lignée de projets qui visaient la construction d'un vaste espace économique européen. Ainsi, en 1814, Saint-Simon décrit un projet européen qui se veut fait « d'intérêts communs » et « d'engagements solides » et fondé sur des grands travaux comme la construction d'un canal entre le Rhin et le Danube. Cette idée suscite à l'époque l'enthousiasme des progressistes éclairés de tous bords, notamment chez de jeunes ingénieurs polytechniciens comme Auguste Comte. Les premières thèses économiques font leur apparition au service du projet européen. ■

◆ Les Communautés européennes

En 1951, la CECA est une organisation unique parce qu'elle prévoit un transfert de souveraineté de ses membres. Elle est la première organisation à vocation fédérale établie sur le continent européen. Jean Monnet s'est en fait inspiré du Conseil de l'Europe, qui instaure un subtil équilibre entre coopération interétatique (conseil des ministres) et fédéralisme (assemblée parlementaire). Mais l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est purement consultative.

Dans la CECA, au contraire, l'organisme supranational – c'est-à-dire indépendant des pouvoirs nationaux – est la Haute Autorité, qui concentre d'importants pouvoirs.

Pour créer cette « union sans cesse plus étroite » entre les peuples européens, selon les termes du traité de Paris, les six États membres de la CECA aboutissent à un projet de traité de Communauté européenne de défense (CED), qui s'inspire largement de la méthode Monnet. La CED, subordonnée à l'OTAN, a vocation à rassembler toutes les forces terrestres et aériennes des États membres dans des corps d'armée multinationaux divisés en unités nationales d'environ 13 000 hommes. Ce projet suppose le réarmement de l'Allemagne et suscite de violentes réactions. Le 30 août 1954, le texte est rejeté par le Parlement français. À la place, les accords de Paris signés le 23 octobre 1954 entre les Six et le Royaume-Uni créent l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui permet le réarmement de l'Allemagne sous le contrôle des Alliés mais n'a pas d'autonomie opérationnelle par rapport à l'OTAN.

Les discussions sont relancées lors de la Conférence de Messine en 1955, qui conclut de l'échec de la CED que l'Europe devra se construire par l'économie et par l'intégration européenne de secteurs très sensibles comme le charbon et l'acier. Jean Monnet démissionne de la présidence de la Haute Autorité de la CECA pour se consacrer à un nouveau projet de Communauté européenne, en duo avec Paul-Henri Spaak. Les travaux vont aboutir à la signature de deux traités à Rome le 25 mars 1957. Le premier traité crée la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). La mise en commun de l'énergie révolutionnaire qu'est le nucléaire, alors au tout début de son développement, doit souder les Six pour l'édification d'un avenir pacifique. Le deuxième traité institue la Communauté économique européenne (CEE), qui doit transformer les six économies nationales en un marché commun dans lequel se déplacent sans entraves les

« Une Europe née des crises et somme des réponses apportée à ces crises »

hommes, les biens, les services et les capitaux. Les deux textes font l'objet de virulents débats. Certains, comme le général de Gaulle, condamnent leur caractère supranational. D'autres, comme Mendès-France qui est pourtant un militant européen, se méfient d'une Europe libérale que le traité CEE porterait en germe (« S'ouvrir, c'est s'enrhumer »). Pourtant, les deux traités sont ratifiés par les six États membres de la CECA – Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas – pour une durée illimitée (la CECA avait été créée pour 50 ans). Les Six sont donc désormais parties à trois Communautés simultanément. Le Royaume-Uni, associé à la préparation des textes, refuse une nouvelle fois au dernier moment de participer à cette étape fondatrice de la construction européenne. Le général de Gaulle, revenu au pouvoir en 1958, ne remet pas en cause la ratification des traités.

Les traités de Rome créent un monde nouveau pour les États membres des Communautés et pour leurs peuples. Voici ce que dit Monnet à Washington le 30 janvier 1958 : « À partir de maintenant les Français, les Italiens, les Belges, les Néerlandais et les Luxembourgeois que vous accueillerez ici ne viendront plus simplement comme des représentants de leur propre pays. Tous, ils ont commencé à devenir et ils deviendront de plus en plus ce qu'ils ont été jusqu'à présent seulement dans le domaine culturel : des Européens. »

Les institutions des trois Communautés (CECA, CEE, Euratom) sont semblables : un Conseil des ministres qui prend les décisions, une Commission qui propose les textes et défend l'intérêt général commun, une Assemblée parlementaire et une Cour de justice pour faire respecter l'équilibre des pouvoirs et trancher les litiges communautaires. Cette dernière jouera un rôle moteur dans la consolidation de la CEE (voir chapitre 4). L'Assemblée parlementaire et la Cour de justice sont communes aux trois Communautés dès 1957. Toutes les institutions fusionneront en 1967 (traité de Bruxelles signé en

1965). Contrairement aux attentes de ses contemporains, le traité Euratom ne permettra pas l'émergence d'une puissance nucléaire européenne, en particulier à cause de la méfiance française. En revanche, le traité CEE va devenir le vecteur d'un déploiement considérable de politiques communes et de transferts de souveraineté. La CEE embrasse en effet de vastes domaines : elle vise l'établissement d'un marché commun pour l'ensemble des productions industrielles et agricoles des Six, mais prévoit également des politiques communes dans les domaines du commerce, de la concurrence, des transports et de l'énergie.

Les années 1959-1968 sont avant tout marquées par la réalisation de l'union douanière (voir chapitre 10) et la mise en place de la politique agricole commune, sous l'impulsion de la France et de l'Italie (voir chapitre 6). L'intégration montre ses premiers effets : entre 1957 et 1967, les échanges entre les Six sont multipliés par 3,5 (contre 1,5 pour le commerce mondial).

◆ Le temps des crises

Alors que l'intégration économique européenne connaît ses premiers succès, les partisans d'une Europe politique continuent à échafauder des plans d'unification. En 1960, la France gaullienne reprend l'initiative avec le « plan Fouchet » qui vise à créer une Union d'États ayant compétence dans les domaines de la politique extérieure, de la défense et de la culture. Dans l'histoire de la construction européenne, ce plan est très atypique. D'une part, il prétend à une avancée spectaculaire dans le domaine politique, domaine *a priori* exclu des Communautés européennes. D'autre part, il repose uniquement sur des mécanismes intergouvernementaux où les décisions se prendraient toutes à l'unanimité. Pour ces deux raisons, le plan