

À LA RECHERCHE DES DÉBUTS DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE¹

L'ouverture des archives gouvernementales des États-membres¹ a suscité un renouveau des études sur les débuts de l'intégration européenne. Dans la mesure où la plupart des résultats ont été communiqués lors de conférences et colloques internationaux dont les actes sont encore sous presse², une analyse critique des travaux récents est sans doute prématurée. Il est néanmoins déjà possible de distinguer certaines des tendances qui partagent cette littérature ; les unes viennent à l'appui des interprétations traditionnelles, les autres s'élancent dans de nouvelles directions.

Cette étude ne se veut pas exhaustive ; les ouvrages sélectionnés ont été

1. Je voudrais remercier Wendy Asbeek Brusse et Carl Heinz Glatt, tous deux chercheurs à l'Institut universitaire européen, de l'aide qu'ils m'ont apportée dans la préparation de cet article.

1. La situation varie néanmoins d'un pays à l'autre. Au moment de la rédaction, seuls le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas avaient permis l'accès à tous leurs documents, conformément à la « règle des trente ans », que les archives des Communautés européennes, limitées dans une large mesure à celles de la C.E.C.A., s'efforcent d'appliquer. En France, en Belgique et au Luxembourg, les principales sources sont les archives diplomatiques des ministères des Affaires étrangères ; leur accès est limité en France à la période allant jusqu'en 1955. Le ministre italien des Affaires étrangères dispose de deux ans pour ouvrir les archives diplomatiques des années 1950-1958. Les archives de la Fondation Jean Monnet à Lausanne, qui sont répertoriées et peuvent être consultées pour la période de l'après-guerre jusqu'en 1955, constituent également une source précieuse.

2. Klaus SCHWABE, éd., *Die Anfänge des Schumanplans 1950-1951. The Beginning of the Schuman Plan*, Baden-Baden, Nomos 1988 ; Enrico SERRA, éd., *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, Milan, Giuffrè, 1988. En septembre 1987, une conférence sur le thème « L'Europa e la politica di potenza : alle origini della Comunità Europea » a eu lieu à Florence et, en mai 1988, fut organisée à Munich une conférence sur « Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt vom Ende der vierziger bis zum Ende der fünfziger Jahre ». En 1989, deux conférences furent tenues l'une en mai, à Luxembourg, sur « La construction de l'Europe, du Plan Schuman au Traité de Rome. Projets, initiatives, échecs et déboires » et l'autre à Hull, en septembre, sur le thème « European Unity in Context : Dimensions of Europe Unity in the Post-War World ».

choisis pour leur capacité exemplaire à témoigner d'une approche particulière ; l'objet de la critique ne vise d'aucune façon les travaux pour eux-mêmes. Ceux-ci sont d'ailleurs souvent les interprètes les mieux documentés et les plus convaincants du point de vue qu'ils défendent.

Cette étude ne cherche pas non plus à confronter la littérature historique et les approches de l'intégration européenne développées par les sciences politiques, sauf dans le cas où les secondes ont informé, de façon plus implicite qu'explicite, la première. Aussi, certains modèles explicatifs, tels que le néo-fonctionnalisme³, les théories de la communication ou les approches configuratives, délaissés par les historiens parce qu'ils rendent davantage compte du fonctionnement de la C.E.E. que de sa création, ont été délibérément écartés.

Les ouvrages relevant du genre « manuel d'histoire générale » pour lesquels tout facteur (politique, économique, social, culturel...) est également important pour la compréhension de chaque problème particulier, n'ont pas davantage été retenus. S'ils ont le mérite de mettre en garde les étudiants contre les limites des explications mono-causales, ils négligent généralement de fournir une hiérarchie de causalités et laissent au hasard le soin d'expliquer la conjugaison des facteurs propices à l'événement.

Dans une large mesure, les études nouvelles sont en train de faire éclater les conclusions des travaux antérieurs ; nous sommes en quelque sorte dans ce que les sciences naturelles qualifient de « phase de recherche primaire » ; c'est dire que nul ne peut aujourd'hui proposer une synthèse des résultats.

L'APPROCHE FÉDÉRALISTE

Parce qu'elle attribue l'origine des événements à la force des idées européennes et à la conviction de leurs défenseurs, une grande partie de la littérature historique peut être caractérisée comme relevant d'une approche fédéraliste.

L'un des historiens qui a contribué le plus à insuffler une vigueur nouvelle à l'étude de l'idée européenne est le professeur Walter Lipgens, qui occupa la première chaire d'histoire contemporaine à l'Institut universitaire européen de Florence.

Dans une perspective répondant à celles de Gibbon et de Burkhardt, il commence son analyse par le constat du relatif déclin économique de

3. Le néofonctionnalisme est souvent présenté comme un « extra optionnel » ; voir, par ex., Richard MAYNE, *The Recovery of Europe. From Devastation to Unity*, New York, Harper & Row, 1970.

l'Europe d'après Versailles et la montée inexorable de « nouvelles Romes » : les U.S.A. et l'U.R.S.S. A la fois « symptôme de » et « réponse à » la dégradation économique et la faillite politique des États-Nations, le fascisme européen (qui, dans la conception hitlérienne de « l'ordre nouveau », couronna l'apogée du nationalisme dans sa forme la plus poussée et la plus absurde) joue, pour Lipgens, un rôle catalyseur dans l'émergence des forces qui visent à substituer des constructions supranationales à l'État-Nation. Les héros de ce courant, que Lipgens tente de situer dans les contextes sociaux et politiques des mouvements de résistance antinazie (dont les groupes en exil à Londres), furent traumatisés par le partage du continent, après 1944, entre les « nouveaux Romains ».

C'est donc à partir de ces événements cataclysmiques, soutient Lipgens, que les grands Européens virent l'État-Nation européen comme un anachronisme politique et économique. Pour eux, le salut de la civilisation européenne reposait désormais dans des structures et des organismes supranationaux⁴.

En pratique, cependant, toute possibilité de réaliser un tel projet était bloquée par les deux grandes puissances. Au cours des conférences de planification interalliées de l'après-guerre, l'U.R.S.S. avait repoussé les tentatives britanniques de parvenir à un grand degré d'intégration parmi les nations européennes, et Roosevelt, poursuivant la chimère d'une coopération américano-soviétique durable, avait été préparé à adhérer à une vision bipolaire du monde, dans laquelle il n'y avait pas de place pour une « troisième force » sous forme d'entité européenne. Des tentatives prématurées, de la part de l'Italie et de la Belgique, pour faire revivre cette idée, furent fermement rejetées par la Grande-Bretagne et la France, seuls pays à disposer d'une très relative autonomie. Ainsi, jusqu'à l'été 1946, le soin de défendre et d'entretenir les idéaux des mouvements européens de résistance fut entièrement laissé à des groupes d'individus privés⁵. Toutefois, tandis que les tensions dans les relations américano-soviétiques devenaient évidentes, un rayon d'espoir se profila dans le discours de Churchill à Zurich puis, vers la fin de 1947, les U.S.A. renoncèrent enfin à leur conception bipolaire et reprirent les idées des divers groupes de fédéralistes européens. Ce tournant est décisif pour le

4. Voir Préface et Introduction à l'ouvrage de Walter LIPGENS, éd., *Documents on the History of European Integration*. Vol. 1 : *Continental Plans for European Union 1939-1945* ; vol. 2 : *Plans for European Union in Great Britain and in Exile 1939-1945*, Berlin, New York, W. De Gruyter, 1985 et 1986.

5. ID., *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950*. Teil 1 : 1945-1947, Stuttgart, E. Klett, 1977. Pour une version anglaise (modifiée et augmentée d'un chapitre de Alan S. Milward), voir ID., *A History of European Integration 1945-1947. The Formation of the European Unity Movements*, Oxford, Clarendon Press, 1982.

destin d'une idée qui était déjà presque éteinte. Au travail que menaient, sur le terrain, les pionniers européens, répondaient désormais les visées de la diplomatie américaine qui pesaient en faveur de l'intégration européenne.

Ce type d'analyse est un modèle de l'histoire de l'idée européenne, mais il lui manque, pour rendre compte de l'évolution politique, la référence, généralement admise comme essentielle, à la réunion fondatrice du futur Conseil de l'Europe. Dans un article récent, Pierre Gerbet cite, avec toutefois une légère réserve, l'opinion d'un témoin visuel : « Après coup je suis enclin à penser que réellement tout a commencé au congrès de La Haye en 1948 »⁶.

Reprenant la question de l'histoire du Congrès, Pierre Gerbet suppose un lien entre l'appel de Georges Bidault en faveur d'une union douanière européenne en juillet 1948 et la pression des mouvements européens. Le point doit être examiné puisqu'il fait intervenir une initiative gouvernementale dans la construction d'une charpente « fédéraliste ». Pour réfuter l'argument, il faut prouver que l'appel de Georges Bidault est indépendant, par son origine et par sa motivation, des initiatives fédéralistes.

Or nous pouvons maintenant démontrer que, dès 1944, la France avait essayé d'entrer dans l'accord d'union douanière du Bénélux ; qu'au début de 1946, lors des tensions entre la Belgique et les Pays-Bas à propos de l'élargissement de l'union, elle avait tenté une nouvelle approche ; que l'initiative publique au sein de l'O.E.C.E. tendait à une union avec le Bénélux et qu'en janvier 1948, les Français et les Italiens avaient utilisé leur rapport préliminaire d'union douanière afin de persuader les partenaires du Bénélux de se joindre à eux⁷. L'interprétation fédéraliste des événements est donc largement remise en cause.

Certains auteurs attribuent ces initiatives à une prise de conscience de la nécessité ; le succès du programme économique français (pour la reconstruction) imposait d'obtenir des marchés étrangers, de préférence

6. Pierre GERBET, « The Origins : Early Attempts and the Emergence of the Six (1945-1952) », in Roy PRYCE, *The Dynamics of European Union*, Londres, Croom Helm, 1986. Pour la réaction du gouvernement français face à cette initiative voir Marie-Thérèse BIRSCH, « Le rôle de la France dans la naissance du Conseil de l'Europe », in Raymond POIDEVIN, éd., *Histoire des débuts de la construction européenne, mars 1948-mars 1950*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 165-198.

7. Richard T. GRIFFITHS, Frances M. B. LYNCH, « L'échec de la Petite Europe. Le Conseil tripartite 1944-1948 », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 252, 1988 ; Pierre GUILLEN, « Le projet d'union économique entre la France, l'Italie et le Bénélux », in R. POIDEVIN, éd., *op. cit. supra* n. 6, p. 143-164. Un autre exemple d'initiative en faveur de la création d'une union douanière est la démarche de Bevin auprès des Français en 1946, premier pas vers une plus vaste coopération avec d'autres pays européens. L'enthousiasme tomba lorsque le projet fut examiné sérieusement par les ministres britanniques. Michael J. HOGAN, *The Marshall Plan. America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge, 1987, p. 46-47, 66-67, 109.

ceux que détenaient les Allemands⁸. La meilleure façon d'y parvenir n'était-elle pas d'enfermer les principaux marchés allemands dans une union douanière protectrice, dont serait exclue l'Allemagne elle-même ?

Il est beaucoup plus facile de soutenir la ligne fédéraliste après la création du Conseil de l'Europe en mai 1949, car elle produisit un véritable torrent de recommandations intégrationnistes. Le Plan Schuman fut précédé d'une résolution du Conseil appelant à la solution supranationale des problèmes de l'Europe ; en août 1950, il est recommandé d'étendre la supranationalité à la défense ; le même mois, une résolution appelle à la création d'une communauté agricole et, enfin, en mai 1952, les « six » sont priés de procéder immédiatement à la création d'une communauté politique fédéraliste. Chacune de ces résolutions fut marquée d'une initiative politique. Si nous les examinons rapidement l'une après l'autre, il devient difficile de soutenir l'idée que le fédéralisme européen agissait comme force motrice dans l'intégration européenne en marche.

Le Plan Schuman, il est vrai, constitua un réel appel au supranationalisme, mais John Gillingham a récemment posé la question de savoir si ce plan représente vraiment un tournant dans l'histoire européenne, marqué par la conversion française à la cause pro-européenne. Il y voit une simple retouche de la politique française, effectuée dans un contexte de changement des réalités internationales⁹. Dans le même esprit, Pierre Guillen envisage le plan Plevén moins comme une réponse européenne au problème allemand que comme une solution européenne au problème français.

« L'idée d'une armée européenne intégrée, avec la participation de contingents allemands, n'a donc à aucun moment été envisagée du côté français [...] C'est seulement à la suite des réunions de septembre 1950 à New York et à Washington, où la France, isolée, n'a pu résister à la pression des autres membres du pacte Atlantique dans la question du réarmement allemand, que le gouvernement français se résolut, comme position de repli, à défendre le projet d'une armée européenne »¹⁰.

Les Néerlandais, quant à eux, adhèrent à contrecœur à l'initiative ; ils y voyaient, et la suite leur donna raison, une façon de différer la création

8. F. M. B. LYNCH, « Resolving the Paradox of the Monnet Plan. National and International Planning in French Reconstruction », *Economic History Review*, vol. 27, 2, 1984, p. 229-243.

9. John GILLINGHAM, « Die französische Ruhrpolitik und die Ursprünge des Schumanplans », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, vol. 35, 1, 1987, p. 1-24. Pour une appréciation plus détaillée du Plan Schuman, voir K. SCHWABE, *op. cit. supra* n. 2.

10. P. GUILLEN, « La France et la question de la défense de l'Europe occidentale, du Pacte de Bruxelles (mars 1948) au Plan Plevén (octobre 1950) », *Revue des guerres mondiales et conflits contemporains*, vol. 36, 144, 1986, p. 98.

d'une armée allemande, sans compter le risque que la Grande-Bretagne et les pays scandinaves, qui pourraient être amenés à se retirer de la défense européenne¹¹ se détachent du bloc dominé par la France.

Dans le cas de l'agriculture, les initiatives néerlandaise et française précédèrent la résolution d'août 1950 du Conseil de l'Europe. Les propositions néerlandaises, préparées par le fédéraliste Sicco Mansholt, provenaient en ligne directe du plan Stikker pour l'« intégration sectorielle » de l'économie européenne¹². Le plan Mansholt restait, du moins, fidèle à l'idée de l'intégration du secteur agricole dans son ensemble et à la notion de supranationalité ; ce qui dépassait le plan Pflimlin. Bien que Jean Monnet ait fait valoir à Pierre Pflimlin la nécessité d'une Haute Autorité, le plan, lorsqu'il fut lancé en mars 1951, fut présenté comme la seule alternative possible. Encore qu'en novembre 1952, le nouveau ministre de l'agriculture, Camille Laurens, ait signé avec Mansholt un protocole secret rétablissant l'approche supranationale, il fit marche arrière dès qu'il devint évident qu'aucun des Six, pour ne rien dire des autres membres de la conférence, n'en soutiendrait l'idée. La France concentra donc son attention sur le maintien de contrôles autonomes et sur le protectionnisme agricole en vue de vendre au meilleur prix les surplus de blé qu'elle envisageait¹³.

Le destin de l'initiative de communauté politique européenne est mieux connu. La résolution du Conseil de mai 1952 fut assortie d'une invitation des gouvernements des Six à constituer une assemblée chargée de préparer un projet de traité. C'était la réponse au « rêve fédéraliste » d'une Europe unie par la création d'institutions politiques démocratiques dotées de réelles compétences, appelées à s'étendre toujours davantage. Lorsque le travail de rédaction fut terminé, Paul-Henri Spaak le décrit comme une des plus grandes actions de l'histoire. Le projet de traité fut alors remis aux gouvernements nationaux qui s'empressèrent de le mettre de côté, de le refondre en un texte plus conforme à leurs propres

11. Albert Emmanuel KERSTEN, « Niederländische Regierung, Bewaffnung Westdeutschlands und EVG », in Hans-Erich VOLKMANN, Walter SCHWENGLER, éd., *Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Stand und Probleme der Forschung*, Boppard am Rhein, Boldt, 1985 ; voir, en outre, Edward FURSDON, *The European Defence Community : A History*, Londres, Macmillan, 1980 ; MILITÄRGESCHICHTLICHES FORSCHUNGSAMT, éd., *Von der Kapitulation bis zum Pleven-Plan*, Munich, Oldenburg, 1982 et R. POIDEVIN, « La France devant le problème de la C.E.D. : incidences nationales et internationales (de l'été 1951 à l'été 1953) », *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale et conflits contemporains*, 129, 1983, p. 35-37.

12. R. T. GRIFFITHS, « The Abortive Dutch Assault on European Tariffs, 1950-1952 », in Michael WINTLE, éd., *Modern Dutch Studies. Essays in Honour of the Retirement of Peter King*, Londres, Althone, 1988.

13. Richard T. GRIFFITHS, Alan S. MILWARD, *The European Agricultural Community 1948-1954*, European University Institute Working Paper, n° 254, Florence, 1986.

conceptions d'un éventuel futur corps européen, avant de s'en servir tout de même, avec reconnaissance, lorsque le traité de la C.E.D. échoua¹⁴.

L'ŒUVRE D'UN « GROUPE D'AMIS »

Plaider pour la force des idées, attribuer le rôle principal aux hommes qui les défendent : entre les deux interprétations, le pas est vite franchi. D'autant que les défenseurs d'une Europe unie — ou de ce qui semble tel *a posteriori* — occupaient à ce moment-là des positions de pouvoir politique élevées : ainsi, Monnet, Schuman, Adenauer, Spaak et de Gasperi pour n'en citer que quelques-uns. Cette ligne d'interprétation est étayée, en outre, par les récits autobiographiques qu'ils laissèrent derrière eux ; quels qu'en soient les mérites, ces testaments, empreints d'un certain égotisme, constituent naturellement les sources privilégiées de ceux qui favorisent la part des acteurs.

L'exemple le plus récent d'une telle approche est fourni par Henri Rieben qui met en scène, dans un ouvrage rempli d'intuitions fascinantes, un vaste ensemble d'acteurs en lutte pour concrétiser leur vision de l'Europe sur fond de Deuxième Guerre mondiale, puis de Guerre froide. La force motrice du récit naît de l'amitié et de l'expérience partagées par ces grands personnages. La teneur du message est résumée par une citation du baron Snoy et d'Oppuers : « Un groupe d'amis a créé les traités de Rome »¹⁵.

Il serait absurde de nier que des hommes, partageant une vision politique, occupant ensemble des positions de pouvoir, puissent développer d'étroites relations de travail ou de profondes et durables amitiés. Mais il serait également erroné de les élever au-dessus des structures politiques, dont ils tirent leur pouvoir, et des objectifs réels qui dominent leur vie politique. En fait, si quelque chose peut enrichir l'approche — et valoriser ses résultats — c'est bien l'évocation de ce contexte qui corrige les déformations qu'entraîne une telle façon de se concentrer sur les hommes providentiels.

Exemple de correction : la recherche récente sur le rôle de Jean

14. ID., « The Beyen Plan and the European Political Community », in Werner MAIHOFFER, éd., *Noi si mura. Selected Working Papers of the European University Institute*, Florence, 1986, p. 595-621 ; Rita CARDOZO, « The Project for a European Political Community (1952-1954) », in R. PRYCE, éd., *op. cit. supra* n. 6, p. 49-77.

15. Henri RIEBEN, *Des guerres européennes à l'union de l'Europe*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 1987, p. 165.

Monnet dans la création de la C.E.C.A.¹⁶. Les raisons de la déclaration française du 9 mai 1950 sont mieux mises en lumière si on les compare à ce qu'on appelle le « Memorandum Monnet », écrit six jours auparavant. Ce document — divulgué, à dessein, vingt ans plus tard — établit de façon brutale les objectifs visés par le plan Schuman : premièrement, garantir la sécurité de la France en liant la République fédérale à l'Europe occidentale, deuxièmement, renforcer l'économie française et améliorer sa position compétitive et, troisièmement, développer une identité européenne indépendante face aux États-Unis et à l'Union soviétique. Ceux qui ont critiqué l'interprétation du plan Schuman comme expression de l'intérêt national ont souligné que le dernier objectif parlait en faveur des intentions de Monnet et de Schuman de créer l'Europe. Mais ils sont toutefois contraints d'admettre que cet objectif lui-même était extrêmement « franco-centrique » et fondé sur l'idée que « ... l'Europe ne peut naître que de la France. Seule la France peut parler et agir... »¹⁷.

De même, lorsqu'on examine l'attitude des hommes politiques belges de haut rang pendant les négociations de la C.E.C.A., les qualités « européennes » de ces personnes tendent à perdre un peu de leur éclat. Comme le démontre Alan Milward :

« La position des négociateurs fut, tout au long, que la totalité du marché intérieur belge soit réservée à l'industrie belge du charbon, position défendue au sein du gouvernement par d'après diatribes anti-allemandes [...] A aucun stade des négociations, l'historien ne peut découvrir la moindre trace d'une suggestion pour accepter le plan Schuman comme représentant les réalités inexorables de l'interdépendance de l'après-guerre. Il n'est pas davantage possible de trouver le plus petit témoignage d'idéalisme européen ni le désir d'une structure politique plus unifiée en Europe occidentale. Cela vaut

16. Gerhard KIERSCH, « Nationalismus, nationale Ideen und Interessen als Bestimmungsfaktoren der französischen Europapolitik », in ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION, éd., *Politische Grundströmungen im europäischen Integrationsprozess*, Jahreskolloquium 1981, Baden-Baden, Nomos, 1982, p. 153-176.

17. *Ibid.*, p. 161. Cet ouvrage et d'autres documents sur les relations franco-allemandes sont publiés et analysés in Gilbert ZIEBURA, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten*, Pfullingen, Neske, 1970. Pour Roger MORGAN, le mémorandum de Monnet doit être interprété différemment. Si Monnet a, en effet, formulé l'idée d'une intégration européenne d'une façon volontairement orientée vers l'intérêt national, c'est qu'il y était contraint par la situation politique intérieure française : voir « Diskussionsbericht zu den Referaten von Gerhard Kiersch und Christian Fenner », in *op. cit. supra* n. 16, p. 211. En revanche, pour Raymond Poidevin, biographe de Schuman, le mémorandum de Monnet est bien l'expression des idées de Monnet quant aux objectifs du plan Schuman : cf. R. POIDEVIN, *Robert Schuman, homme d'État 1886-1963*, Paris, Imprimerie nationale, 1986, p. 256-257.

également pour Van Zeeland et c'est peut-être un abîme significatif entre l'idéologie de la Ligue européenne de coopération économique et l'idéologie de Monnet »¹⁸.

Un dernier exemple de retouche au rôle des « grands européens » et des élites politiques est fourni par la réinterprétation de la politique intégrationniste d'Adenauer¹⁹. Dans l'optique traditionnelle, Adenauer joue un rôle décisif en poursuivant une politique intégrationniste cohérente et occidentale, en introduisant la R.F.A. dans le camp de l'Europe par des manœuvres tactiques et un entêtement plein d'assurance. En jouant le jeu des Alliés, il obtient une considérable liberté pour réaliser sa propre politique. Des travaux récents nuancent cette interprétation. Ludolf Herbst soutient que les trois premières années de la politique étrangère de la R.F.A. furent entièrement orientées par les Alliés vers la « bonne » voie européenne ; ceux-ci laissaient clairement entendre que l'agrément de l'Allemagne aux solutions intégrationnistes était le seul moyen d'obtenir peu à peu des mesures de souveraineté nationale.

DES PETITES ÉLITES DE NÉGOCIATEURS

Tandis que la tendance de la nouvelle génération dans le domaine de la recherche historique était de modifier le champ accordé aux acteurs individuels, un important travail fondé sur les archives les a replacés directement sur le devant de la scène. L'étude, qu'a poursuivie Hans-Jürgen Küsters sur les négociations fondatrices du marché commun, l'amène à conclure qu'une petite élite politique eut la responsabilité de relancer l'Europe et de mener l'aventure à bon port²⁰.

L'interprétation de Küsters substitue un automatisme (la force motrice des enjeux politiques et économiques) à un autre (l'action tenace de petites élites politiques pour promouvoir l'intégration). Le modèle explicatif fait la part des impulsions internes, parmi lesquelles les négociations

18. A. S. MILWARD, « Belgium and Western European Independence in the 1950s' », in Michel DUMOULIN, éd., *La Belgique et les débuts de la construction européenne. De la guerre aux traités de Rome*, Louvain-la-Neuve, Ciaco, 1987, p. 150-151.

19. Ludwig HERBST, « Stil und Handlungsspielräume bundesrepublikanischer Integrationspolitik », in L. HERBST, éd., *Die Eingliederung der Bundesrepublik in die westliche Welt* (à paraître).

20. Hans Jürgen KÜSTERS, *Die Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden, Nomos, 1982.

assument un rôle prépondérant : elles expliquent et justifient leur propre aboutissement. Il est difficile d'entamer cette logique circulaire, à laquelle on pourrait néanmoins opposer la remarque, issue d'un tout autre contexte, sous la plume d'un grand économiste : « Un manège de chevaux de bois est un moyen de transport, mais il ne vous mène pas très loin »²¹.

Lorsque Küsters prend en compte, à juste titre, des facteurs externes (le retrait de la délégation du Royaume-Uni, la crise de Suez, l'invasion de la Hongrie par les Soviétiques et le soutien sans réserve des Américains), le raisonnement inductif qu'il tient sur leur rôle dans les négociations est passablement dénué de sens. Il affirme que pour mener à bien une nouvelle initiative d'intégration, « il faut une constellation historique favorable qui affaiblisse la résistance au processus d'intégration, au point que l'entrée en vigueur du traité ne soit pas entravée »²². En premier lieu, cette assertion n'évalue pas le poids relatif des événements externes par rapport aux forces subjectives, inséparables du processus de négociation. Küsters veut-il dire que sans de tels « accidents », les traités n'auraient pas abouti ; dans ce cas, pourquoi insister sur les personnalités et les processus de négociation ? ou bien pense-t-il que les traités auraient eu lieu de toute façon ? alors comment situer la portée des événements extérieurs ? Le recours à « une constellation politique favorable » suscite une autre difficulté : quand peut-on poser sans *a priori* une telle configuration ? Si nous tentons de tester l'hypothèse en suggérant que les guerres, les défaites ou les menaces font office d'aiguillon positif, le dossier historique des années 50 est loin d'être convaincant : la guerre de Corée, de l'avis général, rendit en fait plus difficile la réalisation de la C.E.C.A.²³, tandis que la défaite française à Dien Bien Phu ne réussit à sauver ni la Communauté européenne de défense, ni la Communauté européenne politique qui en dépendait. De même, pris dans un contexte historique complexe, le soutien d'un allié puissant ne constitue plus un argument probant : il semble maintenant clair que les accords monétaires et commerciaux, établis dans le cadre de l'O.E.C.E. vers la fin des années 40 et le début des années 50 furent dictés par les idéaux/compromis européens alors même que l'influence des États-Unis était à son

21. Walt Whitman ROSTOW, éd., *The Economics of Take-Off into Sustained Growth*, Londres, Macmillan & Co., 1963, p. 389. Le commentaire est d'Alexander Gerschenkron et porte sur le concept des « préconditions de l'envol », tel que le présente Rostow.

22. H. J. KÜSTERS, *op. cit. supra* n. 20, p. 515.

23. W. LIPGENS, « Europäische Integration », in Richard LÖWENTHAL, Hans-Peter SCHWARZ, éd., *Die Zweite Republik*, Stuttgart, Seewald, 1974. Je ne partage d'ailleurs pas cette opinion : voir R. T. GRIFFITHS, « The Schuman Plan Negotiations : The Economic Clauses », in K. SCHWABE, éd., *op. cit. supra* n. 2.

apogée²⁴ ; l'ingérence américaine dans les questions de déconcentration et de décartellisation, lors des négociations de la C.E.C.A., les fit traîner en longueur et mit finalement en danger leur réalisation ; le fait que Eisenhower et Dulles aient cru, pour ainsi dire jusqu'au bout, en la Communauté européenne de défense n'empêcha nullement son effondrement²⁵.

Une autre approche critique des thèses de Küsters sur les élites politiques et leurs méthodes de négociation est possible : il suffit de confronter la création de la C.E.E., sur laquelle Küsters a travaillé, avec celle de l'Euratom. Les négociations eurent lieu à la même période que celles de la C.E.E., engagèrent les mêmes élites politiques et ont été analysées à partir du même dossier d'archives. Elles furent conclues les unes comme les autres par la signature et la ratification de traités qui plaçaient sous un contrôle supranational des domaines considérés jusque-là comme relevant des compétences nationales²⁶. Il existe cependant une importante différence : le développement supranational de l'énergie atomique échoua, tandis qu'un Marché commun, assorti, il est vrai, d'un certain nombre de restrictions, sous la direction d'une commission supranationale, fut effectivement réalisé.

Première conclusion suggérée par la comparaison des deux expériences, la signature et la ratification d'un traité ne constituent pas une garantie de supranationalité ni de « succès » dans la pratique. Weilemann explique l'échec de l'intégration dans le domaine de l'énergie atomique parce qu'il n'existait pas de réel besoin de solution supranationale. C'est la nécessité de diminuer la concurrence et d'offrir aux Français une compensation, ou un semblant de compensation, aux efforts consentis dans les négociations du Marché commun qui avait amené la question de l'énergie atomique sur la table de la conférence ; la dépendance croissante des Européens dans le domaine énergétique, aiguisée par la crise de Suez, avait paru la justifier. Cependant, en 1957, il s'avéra que la situation n'était pas aussi mauvaise qu'on l'avait craint ; l'Euratom dégénéra en une organisation sans importance, à peine discernable parmi les organisations intergouvernementales avec lesquelles elle fit double emploi²⁷.

Deuxième conclusion, les personnalités politiques jouent un grand rôle

24. A. S. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, Londres, Methuen, 1984. Cet avis a récemment été contesté, in M. J. HOGAN, *op. cit. supra* n. 7.

25. Pierre MÉLANDRI, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe, 1945-1954*, Paris, A. Pédone, 1980.

26. Peter WEILEMANN, *Die Anfänge der europäischen Atomgemeinschaft : Zur Gründungsgeschichte von EURATOM, 1955-1957*, Baden-Baden, Nomos, 1983.

27. *Ibid.*, p. 190.

dans les négociations comme porte-parole de leur gouvernement. Si les gouvernements sont prêts à une solution de collaboration, leurs représentants adoptent une attitude européenne; en revanche, dans le cas contraire, la position des personnalités est différente. Ainsi, au cours des négociations gouvernementales portant sur le projet de traité pour la communauté politique européenne, de nombreux chefs de délégation, européens de cœur, se retrouvèrent pieds et poings liés par les consignes restrictives de leurs gouvernements. De même, Weilemann décrit comment les délégations nationales dépouillèrent progressivement de tout contenu réel les principes supranationaux incorporés dans le rapport Spaak, à tel point que les pro-européens du cabinet néerlandais doutaient que les membres du gouvernement puissent présenter sans se déconsidérer le traité comme un triomphe de la supranationalité à un peuple et à un parlement qui l'espéraient²⁸.

MOUVEMENT EUROPÉEN OU INTÉRÊTS NATIONAUX ?

Wilfried Loth a récemment tenté de faire la synthèse des approches de Lipgens et de Küsters²⁹. Il met l'accent sur deux facteurs importants dont il faut tenir compte pour expliquer l'intégration européenne. Le premier est le « mouvement européen » au sens le plus large, qui, selon lui, résulta de quatre motifs différents : le besoin de sécurité, la nécessité de résoudre la question allemande, la volonté de trouver le cadre optimal d'une expansion économique fondée sur une productivité et une concurrence accrues, et le désir de créer une unité politique qui soit une troisième force entre les superpuissances. Le deuxième facteur réside dans la diversité des positions nationales : les impulsions données par les États n'avaient pas toutes la même intensité et n'allaient pas toutes dans la même direction. Ce facteur, soutient-il, explique l'écart souvent remarqué entre les paroles et les actes des hommes politiques européens (ou, en termes plus généraux, entre les ambitions et les résultats de la politique européenne); les descriptions plus téléologiques de l'école de Lipgens tendent à l'ignorer.

Alors que Loth s'efforce par ailleurs de se distancer de l'approche en

28. R. T. GRIFFITHS, W. ASBECK BRUSSE, « The Dutch Cabinet and the Rome Treaties », in E. SERRA, éd., *op. cit. supra* n. 2, p. 454.

29. Wilfried LOTH, « Vertragsverhandlungen bei abklingender Europabegeisterung. Eine zeitgeschichtliche Einordnung », *Integration*, 3, 1987, p. 107-115.

termes d'intérêt national (voir plus loin), son analyse des traités de Rome, par exemple, s'en rapproche nettement. A l'en croire, les traités représenteraient un effort politique « pour sauver les aspects de l'idée européenne qui pouvaient être sauvés »³⁰. La raison pour laquelle les hommes politiques devaient se réfugier dans cette solution minimum tenait à la stagnation de fait de l'intégration européenne après la création de l'Union de l'Europe occidentale : le besoin de construire des charpentes européennes était alors en plein déclin. Les impulsions européennes répondaient certes à de « respectables » motifs, « mais ne développaient pas un dynamisme suffisant pour détruire les structures et les intérêts nationaux qui entravaient le projet d'intégration »³¹. Ainsi le seul moyen de surmonter la contradiction était de produire un compromis qui équilibre les différents intérêts économiques des Six.

Loth renverse les perspectives au prix d'incohérences. Les trois premiers des quatre motifs avancés pour justifier le développement du « mouvement européen » sont exactement ceux qu'il cite à l'appui de la logique de « l'intérêt national ». On pourrait également se demander en quoi les charpentes intergouvernementales sur lesquelles l'école de « l'intérêt national » concentre son attention³² sont inférieures aux charpentes « supranationales ». Comme la recherche récente l'a démontré, la C.E.C.A. était criblée de soupapes de sûreté « nationalistes » (prévues par les traités de Rome que Loth lui-même, en opposition avec Küsters, qualifie de solution minimum). Enfin, tandis qu'il met au crédit du « mouvement européen » la mise en route et la conclusion des traités de Rome, Loth abandonne entièrement leur contenu aux explications d'intérêt national.

L'APPROCHE SELON L'« INTÉRÊT NATIONAL »

Le premier apôtre de cette interprétation fut Stanley Hoffmann ; ses écrits remontent à 1966³³. Il a réaffirmé récemment que :

« La façon d'aller vers une nouvelle théorie devrait être la suivante. Commençons par les entités nationales elles-mêmes, quelles sont leurs

30. *Ibid.*, p. 111.

31. *Ibid.*, p. 110-111.

32. Pour une analyse approfondie, voir A. S. MILWARD, *op. cit. supra* n. 24.

33. Stanley HOFFMANN, « Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, vol. 95, 3, 1966, p. 863-915.

priorités internes et leurs objectifs de politique étrangère, dans quelle mesure sont-ils compatibles, et peuvent-ils être mieux servis par la coopération ? Nous devrions alors examiner l'influence de l'environnement sur les acteurs individuels. Enfin, nous étudierions l'interaction institutionnelle entre les États et les organes de la Communauté »³⁴.

Hoffmann propose donc une démarche nouvelle : au lieu de tenir les intérêts nationaux comme des éléments à prendre en considération lorsqu'ils deviennent une aide ou une entrave dans les tentatives de communauté, il convient de partir des points de vue nationaux et voir pourquoi une solution communautaire apparut.

Considérons, par exemple, la décision de former une union douanière par le Traité de Rome. L'« approche communautaire » relate le processus qui y conduit de la façon suivante : les Six commencèrent leur voyage par la Communauté du charbon et de l'acier à laquelle ils ajoutèrent une autre initiative sectorielle sous la forme d'une Communauté européenne de défense. Les négociations en vue de cette dernière furent compliquées par l'adjonction d'une approche fédéraliste qui allait dans le sens d'une Communauté politique européenne et par le lancement d'une initiative fonctionnaliste globale sous forme de Marché commun. Lorsque la construction s'écroula en 1954, Monnet préféra persister dans la voie de l'approche sectorielle ; tablant sur le succès de la Haute Autorité, il fut à l'origine du projet sur l'énergie atomique. Cependant, il fut assez avisé pour se rendre compte du soutien de l'Allemagne et du Bénélux à un Marché commun ; il accepta qu'il figure dans la Résolution de Messine sous la forme des articles du Traité de Rome³⁵. C'est une histoire parfaitement cohérente si l'on présume que l'objectif final est l'intégration.

En revanche, quand on se place dans l'optique d'une approche historique fonctionnelle, l'union douanière est obtenue par une voie bien différente. En 1950, l'O.E.C.E. essaya de stimuler le flux du commerce intraeuropéen en élaborant un système de paiements et en supprimant peu à peu les quotas d'importation. Aux inégalités fonctionnelles de ce système, s'ajoutait une omission : les tarifs douaniers conduisaient à d'autres initiatives qui aboutirent à la création du G.A.T.T. Mais, à l'intérieur de ces deux organismes, l'équilibre des intérêts était tel que les résultats se faisaient attendre ; les Néerlandais, espérant obtenir plus

34. ID., « Reflections on the Nation-State in Western Europe Today », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 1, 1982, p. 30.

35. Voir, par ex., R. PRYCE, *The Policies of the European Community*, Londres, Butterworths, 1973, p. 1-12.

d'influence, aiguillèrent les réunions dans le sens d'une initiative politique³⁶. Quand ce projet capota, le Royaume-Uni et le Bénélux tentèrent ensemble de modifier le cadre de l'O.E.C.E. et d'élargir les mesures commerciales ; le problème de la diversité des intérêts ne disparut pas pour autant. Lorsque l'utilité d'une communauté atomique commença à se manifester, les États du Bénélux lui associèrent des revendications commerciales qui conduisirent au Traité de Rome ; mais sept autres nations de l'O.E.C.E. continuaient à organiser leurs relations commerciales dans le cadre d'une zone européenne de libre-échange. Il reste à expliquer pourquoi le problème de la discrimination commerciale, initialement mis en avant par la minorité qui se sentait lésée, finit par être si largement accepté vers la fin de la décennie. Dans la perspective fonctionnelle, l'arrangement commercial mutuel constitue donc l'objectif des réunions les plus variées³⁷.

Hoffmann, toutefois, va plus avant et suggère une autre approche :

« La meilleure façon d'analyser la C.E.E. n'est pas de recourir à la théorie traditionnelle de l'intégrationnisme ; celle-ci suppose que les membres sont engagés dans la formation d'une nouvelle entité politique qui supprime les vieilles nations. C'est plutôt de considérer la C.E.E. comme un régime international. L'étude comparative des régimes internationaux montre qu'ils se constituent le plus souvent dans des domaines et à des périodes où les actions nationales " souveraines " sont insuffisantes ou improductives : alors des actions communes produisent pour chaque membre de meilleurs résultats que des calculs individuels d'intérêt personnel sans coordination. L'expérience de la C.E.E. le confirme. Sa constitution résulte de la conviction des membres qu'une action purement nationale n'était plus satisfaisante dans une série de domaines économiques. Le régime de la C.E.E. est unique et il a servi non seulement à préserver les États-Nations mais paradoxalement à les régénérer et à les adapter au monde d'aujourd'hui »³⁸.

Ce point de vue renverse les perspectives : les communautés reflètent des tentatives pour résoudre les problèmes nationaux dans des contextes internationaux qui serviront en retour à consolider l'État-Nation.

Ce paradoxe suppose l'existence d'un seuil où les coûts dans une solution nationale excèdent les débours d'un arrangement inter/supranational ; il faut que ce type d'analyse coût-bénéfice ait été fait à l'avance pour être traduit en ligne de conduite et qu'existe enfin un « intérêt

36. R.T. GRIFFITHS, *art. cit. supra* n. 12.

37. Anjo G. HARRYVAN, A.E. KERSTEN, « The Netherlands, Benelux and the Relance européenne 1954-1955 », in E. SERRA, éd., *op. cit. supra* n. 28.

38. S. HOFFMANN, *art. cit. supra* n. 34, p. 33-35.

national » objectif que le résultat final puisse promouvoir. Commençons par la première de ces suppositions et tenons-nous au commerce, l'exemple par excellence. La théorie devrait démontrer qu'à la fin des années 50, la suppression totale ou partielle des barrières douanières sur les produits industriels coûtait moins cher que leur maintien : des propositions concrètes dans ce sens étaient incluses dans les traités de la C.E.E. et de l'A.E.L.E. ; on montrerait que cette situation n'avait pas été atteinte pour l'agriculture (qui était traitée seulement de façon contentieuse dans le traité de Rome et exclue de l'A.E.L.E.) et qu'elle le fut, en revanche, plus tard, pour les services commerciaux. La démonstration, périlleuse, reste à faire. La deuxième supposition suggère un degré de rationalité dans la décision politique auquel il est difficile de croire en pratique. L'admettre, ce serait revenir à l'interprétation en termes de « grands visionnaires », à ceci près qu'on évaluerait désormais le poids des intérêts nationaux à long terme au lieu de tracer un itinéraire menant à l'Europe intégrée³⁹. Il existe de nombreux exemples où le calcul d'intérêts purement nationaux, coordonnés ou non, aurait pu laisser présager des résultats totalement désastreux ; aucun peut-être ne le fut davantage en 1952 que la très secrète « Opération Robot » du nouveau gouvernement conservateur britannique⁴⁰. Ce projet visait à résoudre le problème de l'excédent monétaire en passant directement à la convertibilité de la « livre sterling extérieure » et à restaurer ainsi le rôle de Londres en tant que centre financier mondial. Il supposait une dévaluation massive de la livre sterling, la mise en place d'une économie de guerre, un accroissement considérable du chômage et l'abandon de toute la charpente européenne échafaudée depuis 1947-1948. L'opération ne fut écartée qu'à la dernière minute.

Il est difficile d'accepter, d'autre part, que les constructions internationales renforcent paradoxalement l'État-Nation. Une abondante littérature sur la politique agricole commune laisse penser que les coûts alternatifs du protectionnisme agricole à la charge des consommateurs sont nettement plus élevés que les bénéfices, dans presque toutes les nations concernées. Ironie du sort, cet inconvénient n'a même pas contribué à « régénérer » les régimes supranationaux.

Il est aisé de critiquer les limites de ces approches, mais il est difficile de développer une analyse convaincante. En outre, la diversité des démarches doit être encouragée puisque la confrontation et la vérification

39. A. S. MILWARD, « Nationale Wirtschaftsinteressen im Vordergrund. Neue Erkenntnisse statt überholter Schulweisheiten », *Integration*, 3, 1987, p. 106.

40. Alec CAIRNCROSS, *Years of Recovery : British Economic Policy 1945-1951*, Londres, Methuen, 1985, p. 234-271.

des résultats permettent seules de progresser dans l'appréciation du passé. Je ne qualifierai pas de « théorie » la voie que nous essayons de développer à l'Institut universitaire européen, mais elle tend à offrir aux controverses un lieu et des matériaux de solution.

Elle considère la manière dont les gouvernements nationaux ont formulé leurs politiques en matière de commerce, agriculture, défense, réhabilitation de l'Allemagne, énergie nucléaire, etc. ; la façon dont ils ont essayé de réaliser leurs ambitions sur ce point dans un cadre international. Les raisons de ces choix sont multiples. C'est un terrain peu connu, pour lequel des sources sont disponibles. La littérature actuelle est certes riche en informations sur l'évolution des idées et sur le rôle des différentes personnalités, mais il faut établir le lien entre ces données et la réalité de la politique quotidienne. La difficulté de cette approche réside dans la nécessité d'étudier la plus vaste gamme possible d'arrangements sans exclure les affaires secondaires. Si l'on prend pour point de départ les groupes de pression européens ou le point de vue strictement « communautaire », on tend à négliger des cadres de décision importants sur le plan national et international.

L'approche que nous développons substitue au concept d'« intérêt national objectif » celui de l'« intérêt perçu ». Ce déplacement est capital : les politiques menées par les gouvernements sont déterminées par de fortes convictions (socialistes et conservateurs n'ont pas forcément la même vision des priorités nationales), par les désaccords possibles entre ministres et par les objectifs politiques à long terme des hommes de premier plan. La décision est souvent le produit d'une recherche d'équilibre interne au sein des structures gouvernementales. Elle peut être « nationale », « suprationale » ou même strictement sectorielle, selon l'issue du tâtonnement. Les politiques sont façonnées, à la fois, par un contexte extra-national, que les acteurs peuvent interpréter très différemment et par l'action de groupes d'intérêt (y compris les groupes « européens ») et d'organisations politiques. Les marges à l'intérieur desquelles s'expriment les options politiques dépendent des rapports entre ces forces ; des mesures dictées par des nécessités à brève échéance doivent souvent se substituer à des objectifs à plus long terme.

Les avis opposés des représentants des différentes nations doivent être interprétés non seulement du point de vue national, mais également dans le cadre international où ils ont été élaborés ; c'est là que les études réalisées jusqu'ici ont montré combien les points de vue restaient divers et nombreux au moment même où les intéressés étaient tous favorables à l'Europe dans les négociations en cours. C'est dans ce cadre que les étapes et les domaines de l'abandon de souveraineté ont été déterminés. Le contexte international est donc, en fait, le seul moyen susceptible

d'expliquer les accords européens comme tremplins d'une plus grande unité.

Enfin, cette approche souhaite inclure la « réalité objective », non pas comme une variable explicative, mais comme le moyen d'évaluer si les politiques et stratégies menées étaient réellement optimales et si les réalisations répondaient aux buts. Étant donné que les unes et les autres résultaient de compromis politiques, la réponse est sans doute négative ; en règle générale, le constat de « sub-optimalisation » était fait même par les Européens les plus ardents, mais il mériterait aussi d'être examiné par ceux qui embrassent la cause du renforcement de l'État-Nation.

En fin de compte, les historiens devront choisir entre les approches ou tenter de les concilier. Ils ne pourront le faire avant que des recherches sur les processus nationaux de décision et sur les négociations internationales aient porté leurs fruits. Écrire sur les débuts de l'intégration européenne sans tenir pleinement compte du contexte mondial entraîne une distorsion que s'emploie à corriger aujourd'hui une grande partie de la recherche historique.

L'histoire des débuts de l'intégration européenne s'avérera peut-être, et ce serait l'ironie finale, comme l'œuvre des grands Européens. Mais on peut en douter. Les acteurs ont toujours proclamé l'importance de leur rôle ; celui-ci s'inscrit toutefois dans des mouvements collectifs. La profonde mutation des croyances individuelles, entraînée par la Réforme religieuse du XVI^e siècle, est analysée aujourd'hui dans un contexte politique, social et économique plus général sans que soit diminué pour autant le rôle des convictions des initiateurs. De même, les « maîtres de l'industrie », considérés un temps comme les seuls artisans de la révolution industrielle, ont été replacés dans un contexte de bouleversements démographiques et de changements commerciaux extérieurs à leurs usines. Enfin, personne aujourd'hui n'attribuerait la Seconde Guerre mondiale au fait que Hitler, Mussolini et une petite élite partageaient une même vision du monde et pouvaient la mettre en actes ; personne non plus n'aurait l'idée d'expliquer l'étrange pacte entre Molotov et Ribbentrop par le succès de leurs méthodes de négociation. Dans l'histoire de l'intégration européenne, il est tout à fait possible qu'une grande partie de la recherche historique en cours soit engagée dans une voie complètement erronée ; il nous restera alors la consolation d'avoir fourni une analyse plus convaincante des véritables problèmes mondiaux auxquels les « Pères de l'Europe » furent confrontés.

Richard T. GRIFFITHS,
Institut universitaire européen,
Florence.