

## ÉTATS-NATIONS ET COMMUNAUTÉ : LE PARADOXE DE L'EUROPE ?

Lorsque Walter Lippens lança, le premier, un programme de recherche à l'Institut universitaire européen sur les origines de la Communauté européenne, il avait vu, dans l'existence même de l'Institut, seule université européenne qui ne soit pas gouvernée par des lois nationales, une preuve de plus que la période de l'État-Nation, principe dominant de l'organisation de la société européenne, arrivait à son terme. Il n'est pas nécessaire de résumer ici ses thèses ; elles sont exposées de façon très détaillée dans ses publications et l'article du professeur Griffiths<sup>1</sup> en donne un rapide aperçu. Le but de ses recherches était de démontrer que la réunion des différents mouvements nationaux en faveur de l'unité dans l'European Unity Movement en 1948 avait été le tournant décisif, le moment où une marée historique irrésistible commence à emporter les États européens vers un futur dans lequel ils n'existeraient plus. Pour Lippens, il fallait expliquer le problème historique concernant les origines de cette mutation.

Ses idées et ses méthodes étaient ambitieuses, mais malgré l'impulsion qu'il donna en ouvrant un nouveau domaine de recherche et en l'organisant à l'échelle européenne, il ne réussit pas à convaincre, bien que la plupart de ses concepts ait été adoptée par Roy Pryce, son successeur<sup>2</sup>.

Ces deux professeurs ont eu le mérite d'inaugurer un programme de recherche sur l'histoire de la Communauté qui est devenu un thème permanent des travaux du Département d'histoire de l'Institut. Leurs successeurs rejettent aujourd'hui les présupposés de leurs méthodes et

---

1. Walter LIPPENS, *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen, 1940-1945*, Munich, R. Oldenbourg Verlag, 1968 ; ID., *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik, 1945-1950*, Teil 1, Stuttgart, Klett, 1977.

2. Roy PRYCE, *The Political Future of the European Community*, Londres, John Marshbank in association with the Federal Trust, 1962 ; ID., *The Politics of the European Community*, Londres, Butterworths, 1973 ; ID., éd., *The Dynamics of European Union*, Londres, Croom Helm, 1987.

leurs résultats tout en continuant à travailler sur ce thème, manifestement central. La diversification des approches a permis au Département de rester en contact avec les programmes similaires lancés ailleurs. Le développement des recherches dans des directions multiples démontre que, contrairement à ce qu'envisageait Lippens, l'histoire de la Communauté européenne relève d'une problématique extrêmement complexe ; elle n'apparaît plus désormais comme une question nouvelle, mais comme la poursuite d'une interrogation très ancienne qui a fasciné les historiens depuis longtemps : celle du rôle de l'État-Nation en Europe.

Ayant expliqué de façon satisfaisante les raisons pour lesquelles les États-Nations européens avaient perdu toute importance en tant que principe d'organisation de l'Europe occidentale, Lippens commença à collecter et à publier les témoignages épars des contemporains qui partageaient son analyse<sup>3</sup>. D'après celle-ci, cette évolution tenait à la combinaison de trois facteurs : la crise économique de 1929-1932, l'expérience de l'occupation ennemie et de la résistance pendant la Deuxième Guerre mondiale, enfin le sentiment d'impuissance, après-guerre, face à la prédominance américaine et russe. Cette conception était compréhensible de la part d'un homme dont l'éducation universitaire avait commencé en 1947 en Allemagne, où, deux ans auparavant, il y avait encore un État allemand, et dans une université ouverte hâtivement par les forces d'occupation françaises. A la publication de ses conclusions, cependant, déjà, même ceux qui partageaient ses sympathies pour l'Europe unie ne pouvaient plus croire que la Deuxième Guerre mondiale avait inauguré une nouvelle période historique : celle qui verrait l'assimilation des pouvoirs des États-Nations européens par une structure supranationale.

Leur problème était devenu tout autre : expliquer pourquoi, après le Traité de Rome, le concept d'Europe supranationale avait si peu progressé. Leurs convictions, tout comme les méthodes de recherche qu'elles inspiraient, étaient téléologiques. La question majeure, qu'ils n'ont pas approfondie, n'était pas de savoir s'ils devaient modifier leurs idées sur la supranationalité parce que le progrès européen semblait s'être arrêté aux années 1960, mais d'examiner s'il y avait jamais eu un progrès aussi significatif qu'ils l'avaient déclaré. Là où Lippens et Pryce percevaient le début d'une nouvelle époque historique, d'autres voyaient surtout le maintien des tendances précédentes.

Aujourd'hui, la tâche des historiens n'est plus d'expliquer pourquoi l'État-Nation survit après 1958 en tant que principe d'organisation, mais

---

3. W. LIPPENS, *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, Walter De Gruyter, 1985 et 1986.

plutôt d'analyser s'il ne s'est pas renforcé plus que jamais entre 1945 et 1968. Lipgens et son école n'ont-ils pas perpétué une erreur fondamentale de compréhension en interprétant la période d'après-guerre? Si l'État-Nation européen est effectivement devenu plus puissant après 1945, il est alors raisonnable de chercher une explication au développement de la Communauté, non dans la faiblesse croissante des États-Nations, mais bien dans leur renforcement.

Plusieurs arguments amènent à conclure que la force de l'État-Nation européen a atteint son plus haut degré à la fin des années 1960 et que la période 1945-1968 peut être considérée comme celle de son achèvement : l'apogée d'un processus préexistant et non le début d'un nouveau phénomène. On peut rapidement classer ces arguments en quatre groupes : l'État intervenait directement dans la gestion et la direction de secteurs d'activité qui, dans les pays développés, n'avaient auparavant jamais fait l'objet de son intérêt ; les gouvernements et les fonctionnaires cherchaient consciemment à orienter l'économie vers des objectifs nationaux bien précis dans un contexte idéologique qui les jugeait désormais comme souhaitables et réalisables ; le développement de l'État providence ; le rôle de plus en plus important des dépenses militaires et des forces armées.

Le premier de ces arguments ne se limite pas seulement à l'expansion du secteur public après la nationalisation d'un certain nombre d'industries dans l'après-guerre. Les tentatives de l'État pour changer à long terme le cours de l'économie par une prise de contrôle de secteurs cruciaux (« Les sommets dominants de l'économie », selon une définition du parti travailliste britannique) concernaient surtout la France et le Royaume-Uni. D'ailleurs, les nationalisations dans les deux pays n'ont pas eu, d'après les historiens<sup>4</sup>, de répercussions économiques conséquentes. Elles témoignent néanmoins de la propension des États à partager la gestion quotidienne de l'économie avec les entreprises privées ; « l'économie mixte », selon l'expression commune aux historiens et aux économistes, appartient après 1945 à la période de forte croissance du revenu national, mais la nationalisation ne constitue qu'un aspect de la gestion et de l'intervention plus étatiques des gouvernements.

Shonfield a été le premier à montrer que diverses actions gouvernementales répondaient à des objectifs similaires et cohérents : la planification en France, la coexistence de vastes secteurs publics et privés en

---

4. Robert DELORME, Christine ANDRÉ, *L'État et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Seuil, 1983 ; Patrick FRIEDENSON, « La puissance publique et les nationalisations », in *La France en voie de modernisation*, colloque, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1981 ; John H. MACARTHUR, Bruce R. SCOTT, *Industrial Planning in France*, Boston, Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1969 ; Kenneth Owen MORGAN, *Labour in Power, 1945-1951*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

Italie, l'autogestion en Suède et, en République fédérale d'Allemagne, le contrôle monétaire strict, combiné à un certain laxisme dans le financement des activités publiques. En 1965, il écrivait :

« L'intérêt caractérisé pour une gestion économique à grande échelle, tant dans le gouvernement que dans le secteur privé, particulièrement ressentie pendant la période d'après-guerre, dérive d'une démarche intellectuelle cohérente. Sa manifestation la plus évidente se retrouve dans la planification nationale à long terme. [...] Des techniques et des institutions, variables et plus ou moins efficaces d'un pays à l'autre, ont été mises au point pour satisfaire le besoin de précision et de cohérence dans les décisions économiques qui ont un impact important sur la production nationale ou les prestations sociales »<sup>5</sup>.

Les plans économiques français, au lieu de se distinguer des économies non planifiées des autres États d'Europe occidentale, n'étaient qu'une méthode, parmi d'autres, pour réduire l'incertitude économique et poursuivre des objectifs nationaux spécifiques. L'État jouait donc le rôle d'entrepreneur, d'organisateur de l'entreprise privée, de promoteur de l'innovation technologique du secteur public et privé, de contrôleur de l'investissement global pour une part plus importante qu'avant. Une altération décisive s'était produite dans l'équilibre entre secteurs public et privé, en faveur du premier, et le champ d'action de l'activité privée avait changé radicalement. Les études les plus récentes des programmes français reconnaissent que la différence entre la France et l'Europe occidentale ne concernait qu'une question relativement secondaire de méthode, nullement les principes, les objectifs ou les niveaux de réalisation<sup>6</sup>. Les économies allemande et italienne, qui avaient été décrites pendant les années 1950 comme exemples des succès parfaits d'un capitalisme non planifié, étaient tenues, dans les années 1960, pour de simples alternatives à une économie mixte dont le succès venait, en grande partie, de l'extension de l'État.

C'est dans le secteur agricole que le rôle de l'État devint partout, en 1950, l'élément absolument dominant. A partir de 1945, dans chaque pays d'Europe occidentale, l'agriculture avait été gérée comme s'il s'agissait d'une vaste entreprise publique, tout comme les industries nationalisées de l'économie mixte. Dans certains pays, le gouvernement s'était

---

5. Andrew SHONFIELD, *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*, Londres, Oxford University Press, 1965, p. 67.

6. Philippe MIOCHE, *Le Plan Monnet. Genèse et élaboration, 1941-1947*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1987 ; *De Monnet à Massé : enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers plans, 1946-1965*, actes de la table ronde tenue à l'Institut d'histoire du temps présent, sous la dir. de Henry ROUSSO, Paris, Éd. du Centre national de la recherche scientifique, 1986.

engagé à poursuivre dans le domaine agricole des objectifs qu'il n'aurait jamais acceptés pour l'industrie manufacturière nationalisée. La Norvège et la Suède, par exemple, cherchaient, d'ailleurs en vain, à assurer le maintien des revenus agricoles au même niveau que ceux de l'industrie. Partout, le but explicite de la politique de soutien des revenus agricoles est de les indexer à ceux des autres secteurs de l'économie, pour éviter de retomber dans le retard croissant de l'entre-deux-guerres. Contrôle des marchés, prix de gros et de détail subventionnés, commissions de commercialisation, quotas protectionnistes, cartels sur les ventes des terres, prix subventionnés pour les engrais et les produits de l'alimentation animale, la liste des différents types d'interventions des gouvernements est presque interminable ; les relations entre États producteurs et États consommateurs ont été liées de façon indissociable à une structure très complexe d'obligations et de pressions économiques ou politiques sans précédent dans les économies capitalistes<sup>7</sup>.

L'idée, qu'une politique adaptée puisse résoudre les problèmes endémiques de l'économie capitaliste, en particulier les fluctuations de la demande et le déclin de l'activité et de l'emploi qui en résulte, datait de l'entre-deux-guerres. Elle tire ses origines du mécontentement et de la critique de la démocratie développés par certains groupes sociaux, ainsi que des pressions qu'ils ont exercées sur l'État-Nation. Keynes est le grand interprète de cette idée<sup>8</sup>. D'autres auteurs avaient d'ailleurs développé les mêmes analyses pour des raisons identiques<sup>9</sup>. Ils s'assignaient aussi la mission de sauver l'économie capitaliste libérale. Il fallait donc combattre le gaspillage des ressources de l'entre-deux-guerres, sans cesse dénoncé à l'époque. En lui confiant cette tâche, ils dotèrent l'État-Nation d'un rôle tout à fait nouveau.

Keynes, en définitive, peut être considéré comme une des grandes forces revitalisantes du nationalisme du xx<sup>e</sup> siècle. Pour régénérer l'économie capitaliste, il n'avait pas seulement besoin de recourir à une gestion du revenu national fondé sur les mêmes principes et au service d'une bureaucratie nationale. C'est lui et, plus encore, ses successeurs qui ont donné une nouvelle raison d'être à des gouvernements nationaux qui avaient perdu, entre 1929 et 1943, toute confiance dans leurs capacités

---

7. O.E.E.C., *First Report on Agricultural Policies in Europe and North America*, Paris, O.C.D.E., 1956.

8. John Maynard KEYNES, *The End of Laissez-Faire*, Londres, L. & V. Woolf, 1926 ; ID., *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, Macmillan & Co., 1936.

9. Cf., par ex., Gunnar MYRDAL, *Finanspolitikens ekonomiska verkningar*, Stockholm, P.A. Norstedt, 1934, ou Wladimir WOYTINSKY, *Internationale Hebung der Preise als Ausweg aus der Krise*, Leipzig, Buske, 1931.

économiques et politiques. Ils leur ont transmis la conviction que la demande pouvait être gérée à travers les effets des systèmes monétaires et fiscaux de façon à maintenir la stabilité de l'emploi et la croissance des revenus. Les synthèses qui rendent compte du vigoureux essor de l'économie après 1945 permettent de comprendre à quel point cette analyse avait investi la conscience historique d'après-guerre. L'application généralisée des politiques « keynésiennes » en Europe occidentale demeure dans la littérature historique l'explication la plus fréquente. Même les théoriciens qui, dans un autre contexte, auraient dénié à la politique économique un effet aussi radical y souscrivent<sup>10</sup>. L'interprétation la plus célèbre, celle de Shonfield, soutient que :

« le contrôle du cycle économique, évidemment inspiré de l'œuvre de Keynes, a été l'un des facteurs décisifs dans l'établissement du capitalisme dynamique et florissant de l'après-guerre. Il s'agit probablement du seul facteur vraiment essentiel de ce changement »<sup>11</sup>.

Les économistes partisans de la gestion de la demande ont indiqué depuis qu'il s'agissait d'une illusion : certains, comme Dow, ont parlé de contresens puisque l'intervention du gouvernement par le biais du système fiscal amplifiait les fluctuations de la demande<sup>12</sup>, mais cela n'enlève rien à l'énorme influence que ces idées ont exercé naguère dans le renforcement de la notion d'État-Nation, dans sa transformation de force neutre en force apparemment positive. Cette conviction trompeuse démontre, mieux que toute autre observation, à quel point la foi dans les capacités de l'État comme principe d'organisation avait augmenté après 1945.

Les autres grands défenseurs du capitalisme libéral se trouvaient parmi les architectes de l'État providence. Non seulement leurs idées se rapprochaient étroitement des thèses « keynésiennes », mais elles requéraient impérativement l'existence d'une bureaucratie nationale et la définition d'un ensemble précis d'aspirations nationales. Même si l'apport du secteur privé dans les prestations sociales demeurerait d'une importance capitale, le financement de la « sécurité sociale », au sens large du terme, représentait pour les populations nationales un des acquis politiques

---

10. Les dernières études sur le grand boom économique présentent toujours le même point de vue : John CORNWALL, *Growth and Stability in a Mature Economy*, Londres, Martin & Co., 1972 ; Hermann VAN DER WEE, *Prosperity and Upheaval. The World Economy, 1945-1980*, Berkeley, California University Press, 1986.

11. A. SHONFIELD, *op. cit. supra* n. 5, p. 64.

12. John C. R. DOW, *The Management of the British Economy, 1945-1960*, Londres, Cambridge University Press, 1970.

fondamentaux de la période 1945-1968. Après 1968, dans la plupart des pays d'Europe occidentale, il n'est plus amélioré. L'excellente recherche de Flora et de ses collègues, menée à l'Institut universitaire européen, commence à nous fournir un aperçu de l'histoire de l'État providence en Europe occidentale ; il en émerge une remarquable uniformité de l'expérience historique<sup>13</sup>.

Que l'État providence, après 1945, soit la dernière phase d'un processus de démocratisation de masse, l'apogée du mouvement historique amorcé par les Jacobins, cet argument n'a pas une simple valeur heuristique. Avec l'évolution de partis politiques extrêmement organisés et l'instauration quasi générale du suffrage universel, les mouvements politiques ont agi, dans cette période, au cœur du pouvoir, comme les intermédiaires des différents groupes sociaux qui cherchaient à entrer dans l'État providence ; une chaîne ininterrompue de développements démocratiques des « droits » de vote aux « droits » sociaux s'est alors organisée. Ainsi, le droit à la sécurité sociale et à l'assistance sociale s'inscrit, après 1945, dans les droits de l'homme. A partir de 1950, dans presque tous les pays d'Europe occidentale, et pour ainsi dire chaque année, les programmes de sécurité sociale, subventionnés par les États, s'élargissent à de nouveaux groupes d'électeurs.

A travers la recherche de la victoire électorale, la conduite de la politique démocratique d'après-guerre suscitait des revendications, toujours renouvelées, sur la gestion financière de l'État et l'extension de la bureaucratie d'assistance sociale ; elle menait inexorablement à la réaffirmation du pouvoir d'État. Les dépenses de sécurité sociale (au sens large, avec la garantie des revenus et les programmes de santé publique) représentaient en moyenne en Europe occidentale 9,3 % du P.N.B. en 1950. En 1965, la moyenne passait à 13,4 %. Lorsqu'on ajoute les dépenses pour l'éducation et le logement, on obtient alors près de 25 % du P.N.B. en 1950, environ 40 % en 1968.

L'augmentation constante du coût des prestations sociales est l'une des causes de l'accroissement visible des dépenses publiques. Elle vient, en grande partie, des fonds croissants affectés à la sécurité sociale. La fluctuation des revenus et des familles était ainsi liée, de plus en plus de manière organique, à la fluctuation des revenus de la Nation. Par ailleurs, c'était l'importance même des fonds alloués à la sécurité sociale qui avait fourni à l'État d'après-guerre une marge de manœuvre « financière »

---

13. Peter FLORA, Arnold J. HEIDENHEIMER, eds, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Books, 1981 ; P. FLORA, éd., *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War Two*, vols 1, 2, 4, Berlin, Walter de Gruyter, 1986-1989.

telle, que le contrôle de la demande lui devenait accessible. La distinction juridique entre les dotations pour la sécurité sociale et l'imposition (au sens traditionnel) était maintenue en théorie ; différenciation inopérante, lorsqu'elle n'était pas, comme dans certains pays, purement et simplement ignorée. C'était une évolution logique si l'on considère que la répartition des revenus, comme le contrôle de la demande, n'étaient plus exclusivement un acte charitable, mais partie intégrante du programme politique du nouvel État capitaliste.

Des dépenses militaires relativement élevées constituèrent, d'autre part, le trait commun des économies européennes après 1950, même aux Pays-Bas ou en Norvège, ces pays neutres d'avant-guerre où l'armée prélevait une part infime du P.N.B. La croissance du secteur militaire provoqua l'augmentation de l'emploi et de l'investissement dans l'industrie manufacturière. La stimulation continue de l'innovation technique avait une réelle influence sur la recherche et le développement. Un petit État-Nation pouvait-il en être conscient ? La réponse est donnée par la thèse, très intéressante, de Van der Harst. Il démontre qu'à partir du moment où les Pays-Bas n'eurent plus d'autre choix que de se joindre aux négociations sur la Communauté européenne de défense, le développement de leur industrie militaire, susceptible d'encourager le progrès de l'économie intérieure et les exportations, devint un sujet d'intérêt majeur<sup>14</sup>.

Selon les normes actuelles, les archives de l'O.T.A.N. tombent dans le domaine public après cinquante ans<sup>15</sup>. Il faut donc travailler sur des sources exclusivement nationales, comme l'ont fait Van der Harst ou le Militärgeschichtliches Forschungsamt<sup>16</sup>. Dans ces conditions, l'histoire de l'O.T.A.N. ne concerne pas l'étude des plans stratégiques et tactiques ni la tentative, au succès douteux, de créer une sorte de structure suprana-tionale ou transnationale ; elle se réduit à l'histoire d'une alliance militaire traditionnelle. C'est pourquoi les spécialistes s'y intéressent de plus en plus ; ils étudient l'O.T.A.N. comme un instrument au service des objectifs économiques des États membres et probablement aussi de leurs idéologies économiques et culturelles.

Pendant la guerre, les petites nations de l'Ouest européen avaient été mises à l'écart par les grandes puissances ; de nombreux hommes d'État,

---

14. Jan VAN DER HARST, *European Union and Atlantic Partnership : Political, Military and Economic Aspects of Dutch Defence, 1948-1954, and the Impact of the European Defence Community*, thèse de doctorat, Institut universitaire européen, 1987.

15. Lawrence S. KAPLAN, *The United States and NATO. The Formative Years*, Lexington, University Press of Kentucky, 1984, présente parfaitement la signification des accords de l'O.T.A.N. pour les États-Nations.

16. MILITÄRGESCHICHTLICHES FORSCHUNGSAMT, *Die Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik, 1945-1956*, Munich, Vienne, Oldenbourg, 1982.

Churchill par exemple, les considéraient comme une menace pour la stabilité du continent ; selon toute apparence, ces États étaient, vers la fin des années cinquante, plus repliés sur eux-mêmes et plus indispensables à leur population que jamais.

Dans la décennie suivante, le développement du pouvoir gouvernemental, de la bureaucratie et des forces armées fut l'objet d'un programme cohérent dont les véritables architectes furent les parties politiques en quête d'influence et d'audience. Cet approfondissement de la démocratie, cette meilleure sensibilité des partis politiques aux pressions et aux demandes de la société civile nationale furent la première cause du rétablissement de l'État-Nation. Corollaire : la notion de succès est alors devenue étroitement nationale.

L'État-Nation pouvait se vanter d'une réussite surprenante : l'augmentation du revenu personnel et l'amélioration des perspectives de chacun constituaient, pour l'ensemble de l'Europe occidentale, des phénomènes sans précédent. Le pouvoir politique et idéologique des États, dans le milieu des années cinquante, sort renforcé de cette mutation. La Nation peut garantir un accroissement constant des revenus privés dans un avenir proche ; c'est son propre devoir ; et c'est une idée universellement acceptée.

Le concept de croissance du revenu national par tête figure dans le prolongement logique des idées keynésiennes. Au milieu des années 1950, les économistes établissaient le classement des revenus par tête, comme pour les compétitions sportives : des pays comme la Suisse étaient en tête du championnat, des pays comme l'Italie (où le taux de croissance du revenu était élevé) amélioraient rapidement leur rang ; des pays comme le Royaume-Uni (où le taux restait faible) glissaient vers le bas<sup>17</sup>. C'étaient les diagrammes symboliques de ce que Maier appelle « la politique de la productivité »<sup>18</sup>. Attentif aux politiques d'innovation technologique, d'éducation, de gestion efficace et de toute autre composante de la productivité, l'État pouvait assurer une augmentation si rapide que toute dispute acharnée sur la répartition du revenu, caractéristique des années trente, devenait inutile. « La politique de la productivité » fut peut-être le dernier avatar des utopies philosophiques du XVIII<sup>e</sup> siècle. A

---

17. Hollis CHENERY, Moises SYRQUIN, *Patterns of Development, 1950-1970*, Londres, Oxford University Press for the World Bank, 1975 ; ID., *Structural Change and Development Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1979.

18. Charles S. MAIER, « The Politics of Productivity : Foundations of American International Economic Policy after World War II », in Peter Joachim KATZENSTEIN, *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, Londres, University of Wisconsin Press, 1978 ; C. S. MAIER, *In Search of Stability : Explorations in Historical Political Economy*, New York, Cambridge University Press, 1987.

partir de 1974, dans la plupart des États de l'Europe occidentale, le taux de croissance des revenus revint au modèle du XIX<sup>e</sup> siècle.

Expliquer les origines de la Communauté européenne par le renforcement des États-Nations suppose de renoncer à la plupart des hypothèses théoriques développées par les experts en sciences politiques et économiques puisqu'elles reposent justement sur le postulat d'un déclin, contredit par les faits. C'est par ce travail d'analyse critique que s'ouvrit en 1983, à l'Institut universitaire européen, la deuxième phase de la recherche sur l'histoire de la Communauté.

L'idée selon laquelle l'État-Nation cesserait d'être un jour le principe de l'organisation sociale a une longue tradition dans la pensée économique classique. Le développement des marchés, l'évolution des techniques et le nombre croissant d'échanges au-delà des frontières n'ont-ils pas engendré des phénomènes économiques mondiaux ? L'économie internationale, sur laquelle l'État-Nation individuel ne pouvait espérer exercer aucun contrôle, était née. Le train, dans les années 1850, avait montré l'absurdité d'un État comme le duché d'Anhalt-Thüringen qui se traverse en vingt minutes : l'avion et la radio ne mettaient-ils pas en cause aujourd'hui l'existence de la Belgique en tant qu'unité d'organisation<sup>19</sup> ? Quand bien même les innovations techniques n'auraient pas suffi, le développement des marchés, l'investissement étranger et les méthodes de production à forte intensité de capital allaient réduire et même supprimer l'utilité des frontières. De façon inéluctable, les facteurs de production menaient en parti le plus rentable à l'intérieur de chaque système capitaliste<sup>20</sup>. Le capitalisme lui-même, comme le développement technique, tendaient naturellement à favoriser l'intégration politique et économique.

En effet, sur le moment, les années cinquante ont été interprétées comme un exemple de percée des forces internationales ; elles stimulaient la croissance de la production et du revenu, à l'inverse des politiques nationalistes plus restrictives des années trente<sup>21</sup>. Le commerce extérieur, qui se développait plus rapidement que la production en Europe occidentale, était considéré comme le moteur de la croissance économique, tout comme il l'avait été durant le grand boom de la période

---

19. Andrew M. SCOTT, *The Dynamics of Interdependence*, Chapel Hill, Londres, University of North Carolina Press, 1982.

20. Sidney POLLARD, *The Integration of the European Economy since 1815*, Londres, University Association for Contemporary European Studies, 1981 ; Tibor SCRTOVSKY, *Economic Theory and Western European Integration*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1958.

21. Jean-Jacques CARRÉ, Paul DUBOIS, Edmond MALINVAUD, *La Croissance française*, Paris, Seuil, 1972 ; Angus MADDISON, *Economic Growth in the West. Comparative Experience in Europe and North America*, New York, Twentieth Century Fund, 1964.

1850-1860<sup>22</sup>. Pour bien des libéraux, les années cinquante représentaient l'accomplissement tardif du vieux rêve de Tennyson : un commerce libre dirigé par un gouvernement mondial.

Aujourd'hui, bien peu d'historiens accorderaient une telle importance au développement du commerce extérieur des années cinquante ; ils y verraient un phénomène secondaire induit par la croissance de la production. Il ne serait pas facile non plus de trouver d'autres progrès techniques propres à réduire l'efficacité des frontières hors du domaine militaire où cette occurrence, pourrait-on argumenter, s'est déjà produite. Affirmer que l'État-Nation, en définitive, est incompatible avec l'évolution du capitalisme n'est donc pas spécialement fructueux pour un historien, qui doit montrer pourquoi et quand un événement se produit.

Pour expliquer l'intégration européenne, d'autres hypothèses ont été développées dans les études de Deutsch. Il observe, dans les années cinquante, la croissance rapide d'un phénomène de « communauté »<sup>23</sup>. Il s'agit de la tendance de plus en plus appuyée des gouvernements à coopérer les uns avec les autres dans un grand nombre de décisions politiques, au sein de l'O.T.A.N., du G.A.T.T., du F.M.I., de l'O.C.D.E. et des comités issus de ces organismes. Il désigne une telle propension du terme de « transnationalité ». Dans la même période, les citoyens des États-Nations occidentaux nouent des relations au-delà des frontières. Pendant l'entre-deux-guerres, les voyages d'affaires ou de loisir restaient l'apanage de l'élite ; à partir de 1950, affirme Deutsch, ces pratiques se sont largement répandues, les statistiques le confirment pleinement. La contemporanéité de la « communauté » et de la « transnationalité » a créé de la sorte, selon l'auteur, un contexte historique inédit, d'où le phénomène d'intégration est sorti.

Le défaut de ces hypothèses, c'est que la plupart des organisations internationales, même la Communauté atlantique, n'ont jamais rien fait pour promouvoir l'intégration politique des nations. Tout comme l'O.C.D.E. et l'O.T.A.N., elles ont souvent été de véritables forums pour l'empêcher. Lorsque celle-ci a été établie dans le cadre des deux traités supranationaux, elle a été proposée et obtenue hors de ces organisations. C'était le résultat d'initiatives spécifiques des bureaucraties nationales, afin de résoudre des problèmes bien précis dans l'histoire de l'Europe

---

22. Alexandre LAMFALUSSY, « Contribution à une théorie de la croissance en économie ouverte », *Recherches économiques de Louvain*, 29, 1963 ; ID., *The United Kingdom and the Six. An Essay on Economic Growth in Western Europe*, Londres, Macmillan, 1963 ; Alfred MAIZELS, *Industrial Growth and World Trade*, Cambridge, University Press, 1963.

23. Karl Wolfgang DEUTSCH, *Political Community and the North Atlantic Area*, New York, Greenwood Press, 1969.

occidentale. Sa réalisation reposait sur le mécanisme traditionnel des traités internationaux, renforcé dans ce cas par un tribunal spécifique et un ensemble de lois précises. Pour vérifier les hypothèses de Deutsch sur la formation d'une « communauté », il resterait encore à démontrer que l'intégration s'inspirait de la reconnaissance générale des perceptions, des habitudes et des valeurs communes, favorisée par le développement des échanges. Ce travail n'a jamais été entrepris ; il est donc difficile de porter un jugement sur les conclusions de Deutsch qui restent néanmoins très stimulantes pour les historiens.

Une alternative est offerte par l'hypothèse fonctionnelle : le monde moderne est caractérisé par le développement de revendications écologiques, sociales ou économiques auxquelles l'État-Nation ne peut répondre à l'intérieur de ses propres frontières<sup>24</sup>. Un mécanisme fonctionnel se met ainsi en place pour l'intégration ; il ne dépend pas du pouvoir décisionnel du gouvernement, mais de l'activité des institutions dans la résolution quotidienne de problèmes concrets. Pour qu'une théorie de ce type explique le processus d'intégration, il ne suffit pas cependant de séparer nettement questions politiques majeures de coopération internationale et questions purement techniques. Il faut encore que ces dernières se posent également pour des problèmes importants dont la solution entraînera le processus d'intégration. Il est impossible de trouver dans les négociations du Traité de Paris et du Traité de Rome des questions qui correspondent à cette définition. Le marché du charbon, les normes du commerce extérieur, ou même le coût du transport du charbon par voie ferrée ne posaient pas tant des questions techniques que des problèmes politiques qui demandaient une décision au plus haut niveau.

Haas a su contourner cette objection : lorsque les bureaucraties nationales, les parties politiques ou les groupes de pression interagissent dans un forum international, comme la Communauté du charbon et de l'acier, ils comprennent, au-delà de leurs propres intérêts, que l'intérêt individuel est mieux satisfait par une solution d'intégration<sup>25</sup>. Les recherches, peu nombreuses, sur le fonctionnement de la Communauté du charbon et de l'acier ne corroborent pas cette heureuse conclusion<sup>26</sup>. De plus, l'interaction néo-fonctionnaliste des intérêts, telle que la décrit Haas, semble supposer l'effacement de la fonction politique majeure des affaires étrangères ou de la défense. Elle tend également à privilégier le rôle des

---

24. Paul TAYLOR, *The Limits of European Integration*, Londres, Croom Helm, 1983.

25. Ernst B. HAAS, *The Uniting of Europe*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1968.

26. Ruggiero RANIERI, *L'Espansione alla prova del negoziato. L'industria italiana e la Comunità del carbone e dell'acciaio, 1945-1955*, thèse de doctorat, Institut universitaire européen, 1988.

institutions, dont l'histoire est encore à écrire. L'étude des négociations montre déjà que certains groupes d'intérêts se sont opposés à la création d'une autorité supérieure au sein de la C.E.C.A., qui aurait pu se substituer aux représentants gouvernementaux dont elle aurait assuré les fonctions politiques de haut niveau.

Étant donné qu'aucune de ces hypothèses sur l'intégration politique (ni leurs nombreuses variantes, omises ici) ne rend compte de son histoire, une approche radicalement nouvelle a été tentée à l'Institut universitaire européen. Les méthodes de recherche et les conclusions figurent dans mon ouvrage<sup>27</sup>, aussi ne sont-elles que succinctement présentées ici.

La méthodologie est double. D'une part, elle recourt à la méthode bien expérimentée de recherche dans les archives gouvernementales ; ainsi, furent étudiés les documents ministériels des gouvernements impliqués dans la formulation du Plan Marshall et dans les négociations du Traité de Paris qui devait créer la Communauté du charbon et de l'acier. Le projet se propose de construire, à partir des archives gouvernementales, une explication factuelle de l'origine du premier des traités supranationaux. D'autre part, il s'agit de tester l'hypothèse selon laquelle la solution des problèmes politiques se présente, dans les traités, sous la forme de résolutions économiques, comme l'harmonisation des relations gouvernements-économie ou le règlement des marchés. Le mouvement vers l'intégration doit donc être interprété également à la lumière des développements économiques *spécifiques* à long terme, plutôt que dans le cadre de l'évolution générale des économies capitalistes. Ainsi la nécessité d'un règlement commun du charbon et de l'acier en France et en Allemagne s'explique par un choix français ; après 1945, l'État a décidé d'un processus national, voire nationaliste, de développement économique pour lequel la croissance rapide de l'industrie de l'acier était une pièce maîtresse. Le Plan Monnet, que les propositions de Schuman avaient pour mission de sauver, avait besoin des ressources et de la coopération allemandes. D'après ce Plan, la France devait se transformer, à partir de 1948, en pays nettement exportateur de produits alimentaires et, en 1950, l'État français serait obligé de placer ses excédents planifiés sur les marchés européens. De cette nécessité, découlèrent les premières propositions d'une Communauté européenne agricole jusqu'à la politique commune du Traité de Rome.

Cette double approche méthodologique repose sur l'étude des archives

---

27. Alan S. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, Londres, Methuen, 1984.

et des évolutions économiques ; étendue à tous les pays d'Europe occidentale concernés, elle permet de comprendre comment le renforcement de l'État-Nation, en l'occurrence la France, entraîne l'abandon de certains aspects de la souveraineté nationale afin d'atteindre, précisément, les objectifs nationaux d'après-guerre. Dans les domaines retenus pour l'étude (charbon, acier et agriculture), il était facile de montrer, par ailleurs, comment les autres signataires du Traité de Paris surent trouver, au cours des négociations, les formules qui favorisaient le développement de leur propre industrie de l'acier<sup>28</sup>. Les Belges ont obtenu des fonds pour moderniser l'industrie du charbon<sup>29</sup>. Les Hollandais ont su exploiter le besoin français de marchés étrangers où écouler leur production agricole excédentaire : ils ont formulé une série de propositions à deux pour régler les marchés européens et assurer le libre cours de leurs propres exportations agricoles<sup>30</sup>. La démonstration a convaincu ; l'hypothèse est aujourd'hui prise en compte dans des programmes de recherche extérieurs à l'Institut universitaire européen. Ainsi, Raymond Poidevin utilise une partie de cette analyse dans son travail sur Robert Schuman qui substitue aux hagiographies existantes une biographie historique majeure<sup>31</sup>.

Néanmoins, les critiques n'ont pas manqué. L'approche proposée aurait déformé la réalité historique en accordant une importance excessive au développement et aux problèmes économiques. Si les origines de la Communauté et les raisons de son existence sont de nature politique, est-il cohérent de les chercher dans les dispositions économiques ?

Ma réponse fait valoir que la Communauté du charbon et de l'acier a tenu lieu d'un traité de paix avec l'Allemagne qui n'avait jamais été signé ; une tranquillité plus durable a été ainsi obtenue par la résolution de problèmes en apparence mineurs, sans qu'une grande conférence de paix, comme celle de Versailles, ait à traiter toutes les questions politiques majeures. De plus, quel est, de nos jours, le grand problème politique qui ne contienne pas d'aspect économique susceptible d'une solution plus aisée ? En d'autres termes, pourquoi l'idée d'un marché commun fut-elle si cruciale dans le Traité de Rome ? Comment l'historien

---

28. R. RANIERI, « Italy and the Schuman Plan Negotiations », *European University Institute Working Paper*, n<sup>o</sup> 215/86, Florence, 1986.

29. A. S. MILWARD, « The Belgian Coal and Steel Industries in the Schuman Plan Negotiations », in Klaus SCHWABE, éd., *Die Anfänge des Schumanplans, 1950-1951*, Baden-Baden, Nomos, 1988.

30. Richard T. GRIFFITHS, Alan S. MILWARD, « The European Agricultural Community, 1948-1954 », *Working Paper*, n<sup>o</sup> 23 of the Project 'Challenge and Response in Western Europe', Florence, Institut universitaire européen, 1986.

31. Raymond J. POIDEVIN, *Robert Schuman, homme d'État, 1886-1963*, Paris, Imprimerie nationale, 1986.

peut-il répondre à cette question sans une étude à long terme de la physionomie des marchés dans l'Europe occidentale d'après-guerre ?

Nous voici conduit à une critique des critiques qui fait apparaître la nature trop conservatrice d'un grand nombre de recherches historiques : l'importance excessive de l'histoire purement diplomatique, la focalisation des études sur les politiques étrangères et les carences méthodologiques trop longtemps dissimulées.

Douloureusement conscients que l'étude des archives diplomatiques ne pouvait seule expliquer les politiques étrangères puisqu'elles sont aussi l'expression des tendances économiques et des perceptions culturelles nationales, les historiens ont inclus dans leur domaine la « diplomatie économique ». P. Renouvin a été pionnier en ce domaine ; il conseillait à ses élèves d'étudier l'action internationale des banques et des grandes entreprises, clés des politiques ministérielles<sup>32</sup>. Cette évolution a sûrement représenté une avancée ; pourtant ses conséquences engendrent aujourd'hui des dommages dans une grande partie de l'historiographie française, allemande et américaine. Les historiens de cette école analysent avec beaucoup de finesse l'activité des institutions internationales, mais continuent d'ignorer les forces auxquelles ces institutions répondent : les économies nationales et internationale. En minimisant l'histoire de l'économie, en refusant l'étude de ce domaine exogène, spécialisé et peut-être purement technique, ils négligent les véritables origines des questions à expliquer.

En effet, pour comprendre, par exemple, l'importance cruciale du Marché commun dans le Traité de Rome, il est nécessaire d'étudier les relations entre les économies nationales et leurs commerces extérieurs après 1945, de posséder des connaissances statistiques et une certaine familiarité avec l'histoire économique. Personne n'a réussi à dépasser l'approche de P. Renouvin, ni su utiliser la recherche économique pour écrire l'histoire diplomatique du Traité de Rome. Il serait souhaitable que les travaux en cours à Florence contribuent à modifier ce paresseux conformisme intellectuel et suscitent la critique d'historiens qui en maîtrisent les méthodes — en particulier ceux qui se sont déclarés aux États-Unis en désaccord avec ses conclusions<sup>33</sup>. L'argument qui répudie cette nouvelle approche, sous prétexte que « les problèmes réels sont politiques », ne tient pas devant les analyses de l'Institut universitaire européen ; celles-ci sont beaucoup plus convaincantes que d'autres tentatives

---

32. Pierre RENOUVIN, *La Crise européenne et la Première Guerre mondiale (1914-1918)*, Paris, Presses universitaires de France, 1962.

33. Michael J. HOGAN, *The Marshall Plan. America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987 ; Charles P. KINDLEBERGER, *Marshall Plan Days*, Londres, Allen & Unwin, 1987.

où l'on incorpore des informations économiques superficielles dans l'histoire diplomatique pour la rendre plus plausible<sup>34</sup>.

Une autre critique a été avancée : des États-Nations, de plus en plus puissants, cèdent apparemment des zones de pouvoir aux grandes institutions supranationales ; ce paradoxe ne peut-il s'interpréter par un profond changement des attitudes culturelles, sociales et politiques des populations ? Une telle hypothèse ne s'inscrit pas dans les vues de Lipgens ; à ses yeux, les événements postérieurs à 1948 reflètent le développement de l'idée de structure gouvernementale européenne. L'interprétation renvoie plutôt à celle de Deutsch qui diagnostique l'essor d'une « communauté » beaucoup plus vague. Les « Grands Européens », Schuman, Adenauer, de Gasperi ou Monnet, ne seraient-ils que les projections, les symptômes historiques d'un « Zeitgeist » en mutation<sup>35</sup> ?

Une entité géographique et sociale ouest-européenne émerge assez précisément de 1945 à 1960 grâce à la fréquence des déplacements, quand on la compare à celle de l'entre-deux-guerres, ou bien aux mouvements avec le reste du monde, les États-Unis inclus ; leurs mobiles ont été pour la plupart très spécifiques. On relève, d'un côté, la grande migration des ouvriers italiens vers toute l'Europe et l'arrivée plus modeste d'Irlandais en Grande-Bretagne ; de l'autre, les politiques culturelles engendrent de nouvelles pratiques : échanges d'étudiants (spécialement France-R.F.A.), voyages scolaires, jumelages des villes. La promotion, très médiatisée des tournois sportifs (par exemple, le football) a pu contribuer au passage des frontières. Mais quelle relation établir entre des déplacements si divers et un changement culturel global ?

A moyen terme, il est possible que les voyages aient dessiné un espace

---

34. Pier-Paolo D'ATTORE, « ERP Aid and the Problems of Productivity in Italy during the 1950s », *European University Institute Working Paper*, n<sup>o</sup> 85/159, Florence, 1985 ; R. T. GRIFFITHS, « Economic Reconstruction Policy in the Netherlands and its International Consequences, May 1945-March 1951 », *European University Institute Working Paper*, n<sup>o</sup> 76, Florence, 1985 ; R. T. GRIFFITHS, A. S. MILWARD, « The Beyen Plan and the European Political Community », *European University Institute Working Paper*, n<sup>o</sup> 85/199, Florence, 1985 ; Frances M. B. LYNCH, « French Reconstruction in a European Context », *European University Institute Working Paper*, n<sup>o</sup> 86, Florence, 1985 ; Sabine PETERS-GODTS, *La Politique européenne du gouvernement belge, septembre 1944-mai 1950*, thèse de doctorat, Institut universitaire européen, Florence, 1987 ; R. RANIERI, *op. cit. supra* n. 26 ; Federico ROMERO, *Guerra fredda e stabilizzazione sociale. Le politiche americane sulla questione sindacale nella ricostruzione postbellica dell'Europa e dell'Italia (1944-1951)*, thèse de doctorat, Université de Turin, 1986 ; Vibeke SOERENSEN, *Social Democratic Government in Denmark under the Marshall Plan, 1947-1950*, thèse de doctorat, Institut universitaire européen, Florence, 1987 ; J. VAN DER HARST, *op. cit. supra* n. 14.

35. P. J. KATZENSTEIN, *Small States in World Markets ; Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985. Robert O. KEOHANE, *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Guildford, Princeton University Press, 1984.

particulier où les « transactions », au sens anthropologique, seraient devenues plus aisées, plus normales. Ce sentiment d'appartenance à l'Europe est sans doute postérieur ; en dépit de leur spécificité, les migrations dépendent, en effet, de l'essor général des revenus et du pouvoir d'achat. Le tourisme de masse retarde d'une quinzaine d'années sur la fin de la guerre ; au même moment, la convertibilité des monnaies, la libération des changes cessent de l'entraver. C'est également l'époque où la pénurie de main-d'œuvre entraîne l'ouverture des nations sans aucun filtrage professionnel.

Jusqu'à maintenant, les recherches se sont limitées aux échanges entre élites. Il faudrait aussi scruter les changements culturels du plus grand nombre, même les plus minimes. Sous réserve de corrections ultérieures, les connaissances historiques acquises montrent clairement, en tout cas, que l'intégration européenne a partie liée avec l'affermissement des États-Nations ; on en trouve l'origine dans l'effort des partis politiques nationaux pour étendre et renforcer la légitimité du système démocratique. La recherche historique propose donc une théorie de l'intégration absolument différente des sciences politiques et économiques.

\*

\*\*

Cette interprétation n'aurait-elle qu'une validité limitée dans le temps ? La question se pose néanmoins. Le protectionnisme agricole, l'État-providence, l'économie mixte, le maintien « keynésien » de l'équilibre avec un haut niveau d'emploi, toutes ces bases de la légitimation démocratique d'après-guerre, ont atteint leur apogée entre 1968 et 1974. Depuis lors, le consensus politique qui avait accompagné la longue réaffirmation de l'État-Nation paraît s'affaiblir ici ou là. On peut sans doute interpréter comme l'expression d'un intérêt national l'insistance du gouvernement britannique en faveur du libre-échange dans le secteur tertiaire. Mais pour que la théorie historique se vérifie, il faut que les intérêts nationaux soient portés par des consensus politiques tels que leur convergence entraîne le renfort d'un accord international. Serait-on, après 1968-1974, devant une discontinuité historique qui appellerait un autre type d'explication ?

Pour sa part, la science politique s'est détournée des théories générales de l'intégration ; elle se penche sur des ensembles spécifiques d'États, ou même sur un seul État. Elle ne se borne pas à contester que l'État-Nation et la politique puissent engendrer interdépendance et intégration ; elle refuse la possibilité d'une théorie générale du phénomène. L'historien peut prétendre à moins de scepticisme. Certes, il est ambitieux d'espérer

qu'une interprétation en termes de résurrection de l'État puisse rendre compte totalement d'un phénomène complexe comme l'intégration, mais elle revêt, de fait, pour la recherche contemporaine la même importance que dans l'histoire de la Renaissance. En attendant que des travaux concrets la réfutent mieux que des spéculations politiques ou sociologiques, il est permis d'espérer qu'elle serve de point de départ à l'histoire de l'Acte unique européen.

Alan S. MILWARD,  
*London School of Economics and Political Sciences.*