



**Annuaire Français de Relations Internationales**  
**AFRI 2005, volume VI**  
**Editions Bruylant, Bruxelles**

COLIN Jean-Pierre , "Variations sur la construction européenne", AFRI 2005, volume

VI

Disponible sur [http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005\\_colin.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005_colin.pdf)

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : [centre.thucydide@afri-ct.org](mailto:centre.thucydide@afri-ct.org)

VARIATIONS  
SUR LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

PAR

JEAN-PIERRE COLIN (\*)

LA CONFUSION DES IDÉES

Si, aujourd'hui, la construction européenne est le lieu d'une grande confusion des idées, ce n'est pas nouveau et, en réalité, il en a toujours été ainsi depuis l'origine du mouvement. Les débats actuels en France sont, certes, déconcertants – les enjeux de politique intérieure l'emportant largement sur la mise européenne, les futures élections présidentielles obérant désormais toute discussion politique. Tel candidat en puissance ne préconise le non au référendum sur le projet de traité constitutionnel qu'au regard de ses ambitions; tel autre confond volontairement Constitution européenne et candidature de la Turquie pour mieux «entourner» un électorat islamophobe, *and so on*.

Il n'en est pas allé autrement après la Seconde Guerre mondiale et l'ambiance dans laquelle s'est amorcé le processus qui devait conduire à l'apparition des premières communautés était tout, sauf sereine : les arguments les plus bas pouvaient servir à jeter le discrédit sur l'entreprise; à l'inverse, les responsables du projet avançaient masqués sur une scène improbable où les idéaux proclamés cachaient les arrière-pensées – le tout, dans un perpétuel excès d'optimisme ou de pessimisme. De ce point de vue également, les choses ne sont guère différentes : si les uns annonçaient alors la fin de toute espérance française, les autres promettaient une avancée rapide vers des institutions communes, à même de prendre en charge le destin des peuples d'Europe occidentale. Si les uns confondent aujourd'hui volontiers un traité rationalisant un mode d'emploi devenu trop complexe, assorti de quelques progrès institutionnels, avec une véritable Constitution de l'Europe dont nous sommes encore très loin, d'autres vont jusqu'à soutenir, tel le «souverainiste» Paul-Marie Coûteaux, que si le nouveau traité entrait en vigueur, les pays européens se trouveraient enfermés dans un carcan comparable à ce qu'avait été le système soviétique...

Pas plus que Junie, l'Europe n'a mérité ni cet excès d'honneur, ni cette indignité. Elle ne trouve jamais son sens que dans les réalités qui contri-

(\*) Professeur à l'Université Reims – Champagne-Ardenne (France).

buent à l'inscrire dans les faits beaucoup plus qu'on ne l'imagine, mais d'une toute autre façon qu'on ne le croit souvent. Elle a d'abord servi à construire un espace économique répondant à des exigences objectives, auxquelles la Grande-Bretagne elle-même n'a pu durablement se soustraire; elle a constitué une réponse politique à l'effondrement de l'empire soviétique; elle aura aussi été une porte commode pour faciliter l'adaptation des pays européens à la mondialisation, la seule véritable politique commune étant jusqu'à présent la politique commerciale, le seul commissaire assuré de parler d'une seule voix étant le commissaire en charge de celle-ci, la seule instance où l'Union européenne est vraiment perçue comme telle étant l'Organisation mondiale du commerce et ses *rounds* de négociations. Pour le reste, on peut toujours mettre en place, comme le prévoit le nouveau traité constitutionnel, un ministre des Affaires étrangères de l'Union, chargé – avec les Etats membres – d'exécuter la Politique étrangère et de sécurité commune, cette dernière n'apparaîtra pas par enchantement comme Athéna sortant toute armée du crâne de Zeus; elle ne verra peu à peu le jour, pour reprendre le Préambule du Traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), «*que par des réalisations concrètes créant une solidarité de fait*». Le moins qu'on puisse dire est qu'on en est très éloigné, même si aujourd'hui la relative concordance des analyses et des intérêts pourrait permettre à l'Union de jouer, en tant que telle, un rôle important dans la solution du conflit israélo-palestinien, paradoxal enjeu du second mandat de G.W. Bush.

Dans cette dialectique de l'organe et de la fonction, tout n'est pas écrit d'avance, il est vrai. La fonction crée souvent l'organe, comme le veut «la sagesse des nations», mais l'inverse n'est jamais totalement exclu. Le pari initial des pères fondateurs n'a pas vraiment été gagné; il n'a pas été complètement perdu. La supranationalité en tant que telle a fait l'objet d'un rejet assez général et ce sont les institutions intergouvernementales, beaucoup plus proches de la coopération classique, qui auront été les véritables instances de décision. Il n'empêche que la Cour de justice a entrepris une œuvre prétorienne d'unification du droit qui, dès l'origine et par les questionnements mêmes dont la haute juridiction était saisie, se situe dans une perspective fédérale. Il n'empêche que l'Assemblée parlementaire européenne, se transformant très tôt en Parlement européen – au grand dam du général de Gaulle, a commencé à frémir dans ses aspirations à jouer un rôle propre, même si l'approche est ici plus brouillonne, l'œuvre plus modeste.

Il est commun de s'interroger sur la nature de l'Union européenne et la question, un peu vaine au plan des principes, n'a jamais été vidée dans les faits. C'est qu'il y a ici une ambiguïté entre la répartition apparente des compétences et la distribution effective du pouvoir, des institutions comme la Commission de Bruxelles n'exerçant jamais les fonctions qui leur sont dévolues que sous la tutelle de fait des Etats membres – l'Union européenne

continuant pour l'essentiel à relever de la sphère internationale. Ce serait toutefois sous-estimer le projet dont elle a été le fruit dès l'origine – cette dimension métropolitique qui fait de l'Europe un objectif à atteindre alors qu'elle n'existe pas encore, qui retient d'elle avant tout la civilisation dont elle est porteuse, qui oublie aussi longtemps qu'il le faut les véritables buts de l'entreprise, sans pour autant les perdre de vue. C'est la double expérience de la guerre et du totalitarisme qui avait inspiré les premiers initiateurs, la conviction, arrimée au plus profond chez quelqu'un comme Robert Schuman – dont la vie même en témoigne –, que, de 1914 à 1945, le continent avait connu une nouvelle « guerre de Trente Ans », non pas cette fois une guerre de religion, mais une guerre civile, au sens propre une guerre intestine, pour des peuples que tout avait contribué à rapprocher durant deux siècles, des Lumières à la construction des chemins de fer en réseau. Il faut toujours se souvenir que des hommes comme Schuman ou Monnet avaient précisément vingt-cinq ou trente ans à l'ouverture des hostilités en 1914 – et qu'ils avaient connu aussi bien une Europe où on voyageait sans problème de Londres à Istanbul, de Lisbonne à Saint-Pétersbourg qu'une élite qui donnait la priorité dans la formation des esprits à l'apprentissage des langues étrangères, en un mot comme en cent, l'Europe de Thomas Mann et de Stefan Zweig.

Après la chute du système communiste, repensant les événements continentaux de 1914-1917 à 1989-1991, le philosophe Jean Baudrillard a eu un mot révélateur : *« c'est comme si le XX<sup>e</sup> siècle n'avait pas existé »*. Saisissante, la formule est assez juste et convient en tout cas à l'entreprise européenne : effacer un siècle de sang et de fureur pour reprendre un projet dont le concert européen avait été la préfiguration au siècle précédent, sachant que l'ennemi de la Raison est toujours le même, un nationalisme étriqué à l'origine de la plupart des conflits, mais que les adversaires du redressement continental ne sont pas toujours clairement identifiés. A cet égard, épuisés dans leur amour de la patrie, les peuples – à ne pas confondre avec une opinion manipulée et changeante – sont d'autant moins hostiles à l'intégration européenne qu'ils ont commencé à la pratiquer. Non seulement, par exemple, les vacances les voient émigrer massivement d'un rivage à l'autre, mais nombreux sont ceux qui choisissent un autre pays pour leur résidence secondaire, voire pour leur retraite. Dans la plupart des cas en revanche, la classe politique tout entière, à ses privilèges attachée, vit en vase clos et ne parvient à concevoir les questions cruciales de l'avenir de l'Europe que comme des arguments polémiques dont elle se sert pour tenter de triompher sur la scène nationale, la seule où elle se plaît à parader.

## UN CLIMAT DÉLÉTÈRE

On imagine mal aujourd'hui le climat politique dans lequel fut prononcée par le ministre français des Affaires étrangères la fameuse Déclaration du 9 mai 1950. Si le Salon de l'horloge du Quai d'Orsay offrait son cadre feutré aux journalistes présents à la conférence de presse, il se faisait encore l'écho des entretiens qu'y avait eus la veille le chef de la diplomatie française avec son homologue américain Dean Acheson – le successeur du général Marshall au Département d'Etat depuis le 3 janvier 1949 – à propos de l'Indochine, où la guerre battait son plein, même si l'indépendance du Vietnam avait été de nouveau proclamée sous les auspices de l'Empereur Bao Daï l'année précédente, le «nouvel» Etat ayant été reconnu par les Etats-Unis quelques semaines auparavant. Ces derniers finiront par financer des opérations de grande envergure à une bonne hauteur – ce qui ne les empêche pas d'encourager le processus encore très timide de l'intégration européenne.

Les analyses américaines avaient, en effet, rapidement changé après la fin de la Seconde Guerre mondiale et même un peu avant, avec l'entrée en fonction du Président Harry Truman le 12 avril 1945 : l'idée d'un démembrement définitif de l'Allemagne, alors en honneur en France, ne convenait nullement au successeur de F. D. Roosevelt, qui avait pris conscience du danger soviétique dès la Conférence de Potsdam en juillet-août, à l'issue de laquelle il fut seulement décidé de ne pas reconstituer un gouvernement central allemand dans l'immédiat, en évitant ainsi à un pays privé de toute autorité légale après la capitulation sans condition de l'état-major de se retrouver dans le terrible cas de figure de la *debellatio*. Truman se rendit rapidement compte du danger de laisser au cœur du continent européen un «ventre mou» à la portée de l'ogre moscovite.

Certes, le 9 mai 1950, la guerre de Corée n'avait pas commencé et l'invasion du Sud par Kim Il-Sung le 25 juin suivant fut une surprise totale pour les Américains qui ne s'y étaient pas préparés. Si c'est seulement à partir de là qu'ils imposeront à la France le réarmement de l'Allemagne, leur volonté était déjà ancienne de voir l'Europe occidentale évoluer vers un grand marché que, sous leur influence, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) commence à préparer à partir de 1948 grâce aux crédits du Plan Marshall.

La Déclaration du 9 mai 1950 est bien dans cette logique, mais elle correspond à un contexte très particulier : les grands *Konzerns* de la Ruhr, Krupp, Thyssen et autres Manesmann, avaient été démantelés et la production de charbon et d'acier allemande placée sous le contrôle des Alliés après 1945. Or, depuis l'année précédente, la République fédérale allemande (RFA) avait partiellement recouvré la souveraineté et il devenait concevable de mettre fin au contrôle international de ces industries. Certes, la RFA avait accepté le principe du contrôle à Petersberg le 22 novembre 1949,

tout en obtenant l'arrêt du démontage des usines, la relance de la construction navale et, *de facto*, la fin de toute politique de réparations. Néanmoins, la tutelle des Alliés sur l'économie allemande devenait rapidement anachronique, contredisant l'esprit d'une reconstruction de l'Allemagne occidentale dans la logique de l'économie de marché.

Cela dit, s'il était une question sensible en France, c'était bien celle de la Ruhr – de son occupation en 1923 par Raymond Poincaré pour obliger l'Allemagne à payer les réparations ordonnées par le Traité de Versailles et de l'échec de cette politique à l'entrée de la *Wehrmacht* dans la zone démilitarisée de Rhénanie le 7 mars 1936, prélude véritable de la Seconde Guerre mondiale. Afin de désamorcer les critiques qu'on pouvait deviner virulentes à gauche comme à droite, Robert Schuman, inspiré par Jean Monnet, avait travaillé dans la coulisse, notamment avec le nouveau Chancelier allemand, Konrad Adenauer : concocté dans le plus grand secret, leur plan consistait à placer la production de charbon et d'acier française et allemande sous une autorité unique de type «supranational», dont la mission serait avant tout de faire respecter les lois du marché.

Avec le recul, l'Appel du 18 juin 1940 est entouré d'une légende qui transcende les générations – alors que fort peu de gens l'ont entendu en direct. La Déclaration du 9 mai 1950, quant à elle, même si le jour anniversaire est aujourd'hui férié pour les fonctionnaires de l'Union européenne, n'a pas eu l'éclat qu'on pourrait croire. Objet d'une brève communication au conseil des ministres qui l'a précédé, la plupart des membres du gouvernement découvrant le projet le jour même, elle fut au contraire à l'origine d'une violente campagne orchestrée en commun par les gaullistes et les communistes contre le «pool charbon-acier» et le retour des magnats de la Ruhr. Les *Konzerns* seront d'ailleurs reconstitués, la Haute Autorité de la CECA s'efforçant seulement d'empêcher tout retour de la cartellisation. Les communistes français, ancrés dans un stalinisme sans nuance, ne mâcheront pas plus leurs mots que d'ordinaire, traitant Robert Schuman, le Mosellan né à Luxembourg en 1886, ancien élève du *Gymnasium* de Metz et des Universités allemandes, de... «Boche», comme de bien entendu, oubliant que l'homme politique lorrain avait été l'élu de Metz à la Chambre des députés dès 1919, à l'âge de 33 ans.

L'instabilité ministérielle était alors au demeurant à son comble, le président du Conseil Georges Bidault, qui avait succédé à Henri Queuille le 28 octobre 1949, démissionnant le 23 juin 1950, remplacé par le même Queuille le 29 qui, à son tour, démissionne le 4 juillet... Robert Schuman ayant été un éphémère chef du gouvernement du 23 novembre 1947 (naissance de la «Troisième Force», avant tout une coalition entre le MRP – Mouvement républicain populaire, le parti de la démocratie chrétienne en France, issu de la Résistance – et la SFIO) au 27 juillet 1948, puis du 5 au 8 septembre suivant!

Ce climat délétère n'empêche pourtant pas les choses de se précipiter, toujours sous la pression américaine : le 15 septembre 1950, les États-Unis ouvrent le dossier du réarmement allemand devant le Conseil atlantique et, dès le 24 octobre, le nouveau président du Conseil René Pleven, investi le 11 juillet précédent, propose la création d'une Communauté européenne de Défense (CED) sur le modèle de la CECA..., qui n'est pas encore mise en place, le Traité de Paris n'étant signé que le 18 avril 1951. Les événements continueront de se précipiter jusqu'à la date fatale du 30 août 1954 lorsque, coupant court à tout débat, l'Assemblée nationale française refusera d'envisager la ratification du Traité instituant la CED à une assez forte majorité, 319 voix contre 264.

#### UN PROJET POLITIQUE

A travers de telles vicissitudes, il est pour le moins étonnant qu'un projet politique se soit nettement esquissé, fruit inattendu de volontés qui auront réussi à surmonter les difficultés du moment et à s'ouvrir à des horizons lointains. La démarche n'est nullement révolutionnaire, on s'en doute : elle ne reprend à une autre échelle que l'esprit des institutions nationales, s'en tenant en particulier à une vision étroitement parlementaire de la démocratie. Au prix de toutes sortes de précautions. Elle n'en projette pas moins vers l'avenir l'idée encore improbable d'une Europe politique.

Certes, au Congrès de La Haye du Mouvement européen, du 7 au 10 mai 1948, l'idée avait été avancée de la création d'une « assemblée parlementaire européenne », une idée reprise durant l'été suivant par le gouvernement français, mais les Anglais étaient alors partie prenante, Winston Churchill étant l'une des vedettes du rassemblement de près de mille personnes venant de vingt pays. Ce dont il était question prendra corps avec la mise sur pied du Conseil de l'Europe, son Assemblée consultative et son Comité de ministres, toutes instances qui relèvent encore de relations assez traditionnelles entre les États.

Il n'en allait pas ainsi avec les institutions de la CECA qui pouvaient d'ailleurs paraître disproportionnées si on les rapportait à l'objet modeste du traité. La Déclaration du 9 mai 1950 était restée prudente, prévoyant seulement la mise en place d'une Haute Autorité indépendante des États, une magistrature économique disait-on alors, chargée de veiller au respect de la règle du jeu libérale. Ce sont les critiques dont elle fit alors les frais (un organe « technocratique » – le mot apparu dans les années trente commençait alors à faire fureur – allait-il exercer ses fonctions sans être soumis à un contrôle politique ?) qui conduisirent à un premier enchaînement. Il fut ainsi décidé de créer une assemblée qui serait dépourvue de pouvoir législatif mais devant laquelle la Haute Autorité serait politiquement responsable dans les termes d'un gouvernement parlementaire. Echo des réalités de

l'époque, où les partisans de la construction européenne étaient assiégés sur leur droite comme sur leur gauche, ce parlementarisme n'était qu'un trompe-l'œil : une motion de censure ne pourrait être déposée qu'une fois par an, lorsque l'exécutif «supranational» présenterait son rapport général, la motion n'étant adoptée que si elle réunissait les deux tiers des suffrages exprimés et la majorité des membres composant l'assemblée. Cette prudence marquera le système communautaire jusqu'à nos jours, rendant difficile la censure de la Commission, des expériences récentes montrant que celle-ci préfère de toute façon démissionner plutôt que de s'exposer aux censeurs. Elle ira longtemps de pair avec une autre précaution, d'essence proprement politique, les parlements nationaux n'envoyant à l'Assemblée parlementaire que des Européens convaincus, à l'exclusion des communistes et autres trouble-fête.

Le rôle des gouvernements fut également institué avec la création du Conseil spécial de ministres, le terme utilisé rappelant dans sa circonspection le Comité de ministres du Conseil de l'Europe, mais allant tout de même beaucoup plus loin.

La Cour de justice complétait le système, inspirant beaucoup de méfiance à ceux qui craignaient déjà un «gouvernement des juges», méfiance tenace puisque, dans le projet de Confédération européenne qu'il avait chargé Alain Peyrefitte de présenter en 1960, préfiguration du Plan Fouchet, le général de Gaulle proposera encore de remplacer la Cour par un «Conseil juridique», qui aurait eu pour mission d'assurer un arbitrage permanent et d'interpréter les traités, «à la majorité et en dernier ressort».

Dans un audacieux pari pour l'avenir, on en voit rarement d'exemple aussi frappant, les auteurs du Traité de Paris instituant la CECA sortent ainsi de leur chapeau une Europe toute faite, croyant que l'accélération du temps allait leur permettre d'aboutir rapidement. Si le projet de CED est annoncé avant la création de la CECA, la Communauté politique européenne est en marche alors même que le traité de CED est signé certes, mais pas encore ratifié. Dans leur précipitation, les partis européens croient possible de surenchérir d'une étape sur l'autre. C'est ainsi que, réunie pour la première fois à Strasbourg le 10 septembre 1952, l'Assemblée de la CECA se transforme dès le 15 septembre en «assemblée *ad hoc*», en vue de rédiger un avant-projet de Traité instituant une «Communauté européenne», dont la création devait être le couronnement de l'œuvre déjà accomplie.

L'acte était pour le moins téméraire, car, si l'Assemblée répondait à une invitation du Conseil spécial de ministres, elle n'en dépouillait pas moins partiellement les gouvernements de leur compétence de négociation des traités. Modeste concession aux grands Etats, sous-représentés dans l'Assemblée de la CECA (18 délégués des parlements nationaux pour l'Allemagne, la France et l'Italie, 10 pour la Belgique et les Pays-Bas, 4 pour le Luxem-

bourg), qui auront trois délégués de plus chacun, comme cela était d'ores et déjà prévu pour l'Assemblée de la CED.

L'avant-projet ne tarda pas à être mis au point, la nouvelle communauté devant former avec la CECA et la CED «*une entité juridique unique*» et devant notamment réaliser un marché commun d'ensemble. Si le caractère parlementaire de son régime politique était confirmé, le fédéralisme du nouvel ensemble était fortement accentué. Ainsi le nouveau parlement serait-il bicaméral, avec une chambre des peuples formée de députés élus directement et un sénat représentant les Etats membres. L'exécutif restait néanmoins dualiste avec un conseil des ministres nationaux et un conseil exécutif européen composé de personnalités indépendantes des gouvernements nationaux élus par les Chambres : le conseil Exécutif aurait été responsable devant chacune des deux Chambres tout au long de la législature ; les parlementaires auraient eu l'initiative des lois – en partage avec le conseil exécutif –, le droit d'amendement, le droit d'interpellation et auraient exercé pleinement le pouvoir législatif, les lois européennes étant promulguées par le président du conseil exécutif qui aurait pu en demander une seconde lecture.

L'équilibre des pouvoirs apparaît aujourd'hui quelque peu «daté» car le parlement était omnipotent dans le domaine législatif, aucun contrôle de la conformité des lois à la Charte communautaire n'étant prévu, alors que c'était déjà la règle dans la plupart des systèmes fédéraux. La Cour de justice était certes maintenue, mais elle ne pouvait connaître que des recours intentés contre les décisions du conseil exécutif.

Quel eût été le sort de cet avant-projet de Traité instituant à la Communauté européenne si le rejet de la CED par l'Assemblée nationale française n'avait brutalement interrompu le cours des choses, on peut se le demander. Reprenant la négociation, les gouvernements nationaux l'auraient certainement amendé. Tel quel, il représentait pourtant assez bien l'objectif que s'étaient assigné les Démocrates-chrétiens des différents pays, approuvés par une majorité de socialistes. On peut d'ailleurs observer qu'en 1954, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne avaient déjà ratifié le Traité instituant la CED, l'Italie, traversée par une intense mobilisation des forces communistes contre le projet, attendant le dénouement de la crise en France.

#### UNE LEÇON À RETENIR

S'il peut être intéressant de revenir sur le passé, c'est que la leçon à retenir est d'importance. La machine s'était emballée ; elle ne tarde pas à tomber brusquement en panne. Coup fatal, a-t-on pu croire, pour une intégration européenne qui n'aurait donc été qu'un feu de paille.

Les raisons de l'échec sont complexes et le gouvernement français de l'époque, présidé par Pierre Mendès France, fut mis en cause dès lors notamment qu'il n'avait pas engagé sa responsabilité lors du vote fatidique – ce que n'oublieront pas les députés du MRP en février suivant lorsqu'ils contribueront à la chute du cabinet, ouvrant sans le savoir la crise dont ni la Quatrième République, ni le MRP ne devaient se remettre... Ce serait toutefois sous-estimer l'ampleur du rejet suscité dans l'opinion française par le projet de CED. Dans une alliance de la Carpe et du Lapin, comme il en fut rarement sur la scène politique, communistes, encore assez puissants, gaullistes, socialistes autoritaires emmenés par le futur proconsul d'Alger Robert Lacoste, de sinistre mémoire, et nationalistes de tout poil, où se retrouvaient anciens de Londres et de Vichy, un véritable courant populaire s'était mobilisé contre un traité réduit à sa caricature par les polémistes, l'image d'un adjudant prussien commandant un petit gars de France ne passant décidément pas la rampe, ni pour les lecteurs de *l'Humanité*, organe du comité central du parti communiste, ni pour ceux du *Courrier de la colère* la feuille dirigée par Michel Debré, qu'on voit alors, le temps d'une campagne, sur les mêmes tribunes que Jacques Duclos. Naturellement, la confusion est totale, les objectifs des uns et des autres étant on ne peut plus différents, les communistes aux ordres de Moscou, de Gaulle préparant son retour en secret, les socialistes divisés sur la question coloniale, le nationalisme français s'étant depuis longtemps épuisé dans des guerres qui avaient eu raison de la France elle-même.

Les Europhiles, souvent pressés sur le chemin d'une Europe fédérale, en sont peut-être les pires ennemis. Sur un continent à ce point ancré dans l'histoire, un mouvement de cet ordre ne peut être que de longue durée. Toute précipitation peut devenir mortelle pour l'entreprise. Aujourd'hui encore, les promoteurs d'un noyau dur de la coopération politique devraient y réfléchir à deux fois. Après tout, aux prix d'aménagements importants tenant compte de l'évolution du droit constitutionnel, en particulier du point de vue du contrôle de la constitutionnalité des lois, c'est vers un système politique comparable au projet de 1952 que d'aucuns souhaiteraient aller, n'entraînant avec eux que les Etats membres de l'Union actuelle qui le souhaiteraient. Non seulement cet étrange dualisme entre une Union toute de souplesse et un noyau tout de fermeté ne tiendrait pas longtemps la route, mais il est peu probable que le projet passe mieux la rampe que l'ancien avant-projet.

On doit d'ailleurs ici insister sur un paradoxe d'envergure : ce ne sont pas vraiment les peuples qui renâclent sur la voie d'une Europe intégrée. Dans la mesure où les opinions publiques sont de nouveau gagnées par la xénophobie, ce n'est nullement comme jadis à l'encontre des voisins européens, mais à celle des étrangers venus des autres continents, avant tout du sud de la planète. Les mouvements d'extrême droite entretiennent souvent

d'excellents rapports d'un pays de l'Union à l'autre, y compris... les futurs membres de l'Union, le fameux Tudor, président de Romania Mare (le parti de la grande Roumanie), député-maire de Cluj, n'ayant jamais caché, par exemple, ses relations amicales avec Jean-Marie Le Pen. Ces groupes pseudo-nationalistes restent, qui plus est, minoritaires, même s'ils se développent à la surprise générale avant tout dans les pays du nord et du centre de l'Europe.

Le principal obstacle réside, nous semble-t-il, dans la classe politique elle-même, à peu près dans tous les Etats membres. Non seulement elle parasite chaque débat européen en en faisant un enjeu sur la scène nationale, mais elle l'instrumentalise également au sein des formations politiques où se situe nécessairement le premier degré de la prise de pouvoir d'un homme, d'un clan. Et le pouvoir ne reste conçu qu'à cette échelle, l'exercice des responsabilités européennes n'étant *de facto* envisagé, y compris sur le long terme, que dans une perspective intergouvernementale.

#### LE SEUL CRITÈRE

Il existe un critère, et un seul, d'une intégration politique plus poussée, le général de Gaulle le savait bien qui ne pouvait l'imaginer que dans un avenir imprévisible. Si une politique commune doit être un jour définie et mise en œuvre, une politique étrangère, une politique de défense, une politique culturelle, elle ne le sera que si un arbitre suprême a les moyens de trancher les inévitables controverses auxquelles elle donnera lieu. On l'a vu plus clairement que jamais en 2003 lorsque le consensus mou des Conseils européens s'est effondré devant le choix sans nuance qu'impliquait l'intervention américaine en Iraq, *to support or not to support*.

Impliquant nécessairement l'élection d'un président européen au suffrage universel direct, compte tenu des standards de l'époque, cette réforme aboutira peut-être un jour, mais personne ne peut encore l'affirmer. En attendant, le seul progrès constitutionnel qui soit acceptable est de perfectionner les procédures de coopération traditionnelles, infiniment plus compliquées, il est vrai, que dans le passé, puisqu'elles passent par une représentation parlementaire commune et tendent à une réelle unification du droit substantiel.

Les mirages ne se dissipent pas facilement pour autant. Certains élus, Verts ou *Grünen*, notamment l'homme politique franco-allemand Daniel Cohn-Bendit, ont proposé de soumettre le projet de traité constitutionnel au référendum le même jour dans tous les Etats membres. La logique de cette proposition eût été d'imaginer un décompte global des voix. Même si à l'échelle de toute l'Union, le oui avait été largement majoritaire, qui peut croire que dans tel ou tel pays, grand ou petit, on se serait incliné devant

ce oui massif alors que localement les électeurs se seraient prononcés en sens inverse? Ce ne serait d'ailleurs pas concevable en raison des règles constitutionnelles respectives des Etats membres.

Dans le contexte politique actuel, une juste mesure des réformes possibles est donnée par la Grande-Bretagne. Celle-ci a beaucoup changé et a su faire preuve d'infiniment de souplesse dès lors que ses intérêts le commandaient. Si, par exemple, elle n'avait jamais connu l'institution du référendum, qui paraissait profondément étrangère à sa tradition parlementaire, elle n'a pas hésité à en faire usage. De ce point de vue, le système constitutionnel britannique, dans son essence coutumière, s'est révélé particulièrement bien adapté à des exigences tout à fait nouvelles. Nul doute que la blanche Albion connaîtra encore bien des transformations, comme le montrent récemment les extraordinaires dévolutions du pouvoir en Ecosse et au Pays de Galles. La mesure du possible dans les trains de réforme successifs que connaît l'Union européenne est ainsi chaque fois donnée par l'adhésion britannique. C'est à elle, dans des circonstances qui conduisent la plupart du temps à des surenchères inspirées par la polémique et les ambitions, qu'il revient de tracer la limite que, pour l'instant, on ne pourrait pas dépasser sans risque. Au fond, les autres pays le savent bien, en particulier les petits pays dont l'identité est toujours vécue sur un mode dramatique.

#### UNE ŒUVRE DE LONGUE HALEINE

Le défi de 1954 fut relevé dès l'année suivante avec, en juin 1955, la conférence des ministres des Affaires étrangères à Messine et la spectaculaire relance européenne. Dans ses implications économiques, le projet correspondait trop aux exigences de la situation pour être abandonné.

Au total, l'Europe s'est transformée au cours du dernier demi-siècle plus qu'elle ne l'avait jamais fait auparavant. Aucun échec n'a été insurmontable et, tout au contraire, l'aventure européenne fascinant les opinions au-delà du Rideau de fer a puissamment contribué à ruiner le système communiste totalitaire de l'intérieur. De nouvelles frontières se dessinent aujourd'hui qui, sans être définitives, emblématisent d'ores et déjà un destin.

Rien pourtant n'est joué et le fameux «point de non-retour» n'a sans doute pas été atteint, d'aucuns imaginant encore tel ou tel pays se retirer, y compris de l'Euroland. Ce sera l'œuvre des nouvelles générations de construire un espace durable qui garantisse la liberté et le progrès. Ce ne sera possible qu'en s'appuyant à la fois sur les traditions, dans ce qu'elles ont de pérenne, et sur l'expérience, dans ce qu'elle a de vivant. Bien des erreurs seront évitées si chacun en a conscience, en particulier dans les moments inévitables de crise. Il faut craindre ici les fausses pistes qui ris-

quent souvent de précipiter les choses, puis de les interrompre brutalement.

En vérité, la question dépasse largement les enjeux des débats habituels sur le sujet. Elle se décompose en autant de mystères qui sont aujourd'hui à la source du politique. Quelle est la nature de la construction nationale qui, ayant d'abord surgi sous certaines latitudes, en Europe et en Asie principalement, s'est ensuite répandue à travers le monde? Comme la langue d'Esopé, elle est à la fois la meilleure des choses – et beaucoup ont sacrifié leur vie au patriotisme – et la pire des choses – entraînant les esprits dans l'impasse du nationalisme. Comment respecter et entretenir les identités diverses qu'elle est censée transcender? Est-il imaginable de dépasser le stade national au point de faire surgir de nouvelles solidarités, de nouvelles citoyennetés, une nouvelle identité historique? Ces interrogations, renouvelées par le phénomène de la mondialisation, sous-tendent la plupart des discussions politiques.

Peut-être parce que la démocratie ne s'y est rétablie que récemment, l'Espagne actuelle est un miroir assez fidèle du drame contemporain, angoisses et tensions y ayant rallumé une violence mortelle, entretenue par un terrorisme résiduel mais aveugle. «*Unité de destin dans l'Universel*», selon la belle formule de Primo de Rivera, l'Espagne reste au cœur et la monarchie en est le ciment : l'effacement d'une nation séculaire, qui a donné au monde l'une de ses langues familières dans laquelle s'écrivent des littératures continentales, serait un effroyable recul de la civilisation. En revanche, l'Espagne a reconnu les peuples dont elle était constituée et le statut de ses régions est d'autant plus saisissant qu'il varie d'intensité selon les désirs, allant au Pays Basque jusqu'au gouvernement et à l'autonomie fiscale, jusqu'à l'hymne national et au drapeau. Lorsque la fille du Roi se marie avec un Basque, sportif et roturier, au cours d'une messe célébrée en catalan dans la cathédrale de Barcelone, la foule se presse pourtant dans les rues comme jamais. Cela n'empêche pas le royaume d'être corps et âme engagé dans la construction européenne, mobilisant toutes ses forces pour entrer dans l'Euroland dès le premier jour – en déjouant tous les pronostics. Cela ne l'empêche pas non plus de refléter la dimension hispanique et même de rechercher aujourd'hui à promouvoir une Communauté des pays ibériques, l'Espagne et le Portugal ayant finalement, des siècles après leur séparation, célébré leurs nouvelles noces sur le continent américain et par personnes interposées.

Ces éclats de lumière, quelque peu rassurants dans un monde menacé, peuvent nous éclairer sur le destin de l'Europe. Cette dernière ne sera jamais le tombeau des nations qui la composent; c'est seulement si celles-ci restent vivantes qu'elle pourra avancer autrement que comme un effroyable Frankenstein bureaucratique. Cependant, l'Europe elle-même ne survivra que si elle sait devenir une fenêtre sur le monde, trouvant à chaque

type de rapport, en quelque sorte informée par l'Histoire, la forme de coopération qui conviendra, avec la Russie et ses alliés, les Amériques, l'Afrique et l'Asie.

#### DES EQUILIBRES DURABLES

Longtemps encore, les équilibres de puissance continueront à prévaloir, la France semble l'oublier trop souvent. Ils sont de plusieurs ordres.

Au plan des rapports de force entre grandes puissances, le terme s'entendant depuis bien des années *cum grano salis*, rien de changé depuis l'aube des Temps modernes. Le Royaume-Uni éprouvera toujours une méfiance instinctive devant tout rapprochement franco-allemand qui semblerait l'exclure de son projet. Quant à la France, parfois aveuglée par les illusions qu'elle sait si bien entretenir sur elle-même dans tous les domaines, elle doit se rendre à l'évidence : une Europe redevenue continentale mais s'étendant jusqu'aux rivages orientaux de la Baltique aurait pour centre l'Allemagne, forte de ses quatre-vingts millions d'habitants, des cent millions de locuteurs de sa langue et des relations privilégiées qu'elle aurait avec une majorité d'Etats. Que les diplomates gagnés par l'américanophobie y réfléchissent à deux fois : ce serait l'avènement pacifique d'un projet qu'historiquement l'Allemagne avait voulu conduire par les armes. Heureusement, les Allemands d'aujourd'hui n'en ont cure, lassés qu'ils sont de leur propre histoire, et, quelle que soit la politesse avec laquelle ils font part de leur choix aux Français, ils ne sont pas les derniers en Europe à refuser toute politique qui les éloignerait durablement des Etats-Unis. Quant à la Russie, son histoire n'est pas accomplie : il faudra attendre davantage qu'on ne l'avait pensé dans la Nuit fondatrice du 8 novembre 1989. Elle n'a pas encore retrouvé le rythme qui devrait être le sien et n'a pas choisi définitivement son destin. C'était déjà le cas du temps des tsars, écartelés entre l'attrait pétersbourgeois de l'Europe et les promesses insondables de l'Asie. Tant qu'elle hésite sur sa destinée, tant qu'une démocratie véritable n'y aura pas conduit au pouvoir des hommes et des femmes de confiance, tant qu'elle disposera de ses arsenaux d'armes de destruction massive, elle restera, quoi qu'en dise le Quai d'Orsay, un adversaire en puissance, imposant à tous l'alliance vitale avec les Etats-Unis.

Les équilibres européens sont toutefois aussi ceux qu'il convient de respecter entre petits et grands Etats. L'histoire humaine est complexe et, finalement, c'est sur tous les continents qu'on observe une grande variété de situations, de Malte ou de la Lettonie à l'Allemagne, du Paraguay au Brésil, des Maldives ou du Népal à la Chine. Pour être un héritage souvent ambigu, ce sont là des réalités qui se sont imposées au fil des générations et elles sont incontournables. Aucun «petit pays» ne se conçoit d'ailleurs comme tel et rien ne convaincra jamais aucun d'entre eux de ne pas persé-

vérer dans l'être. C'est bien la nature indéfinissable du phénomène national que de s'exprimer dans des entités aussi différentes que l'Inde ou le Luxembourg. Ce dernier, pour être dynastiquement une survivance aux yeux de certains, n'en a pas moins une ardente conscience de la nécessité de préserver son indépendance autant que faire se peut dans l'Europe actuelle. C'est qu'il a eu tout à craindre des Allemands qui l'ont gobé plusieurs fois, c'est qu'il n'a gardé de son intégration à la Hollande entre 1831 et 1890 que le souvenir d'un royaume calviniste, c'est qu'il ne s'est jamais senti d'atomes vraiment crochus avec ses voisins wallons, c'est encore que la France a gardé pour lui le parfum un peu étouffant des conquêtes, de Louis XIV à Napoléon. Il existe ainsi un peuple luxembourgeois, une petite nation aussi vaillante que les autres, lorsque, par exemple, ses milliers de volontaires, encouragés depuis Londres par la Grande-Duchesse, ont rejoint les Alliés pour combattre le nazisme. Que depuis lors, le Grand-Duché profite de ses atouts – y compris pour se transformer en paradis fiscal, auquel il devra renoncer – et c'est une donnée parmi d'autres dont ses partenaires doivent tenir compte.

Dans un édifice aussi complexe et aussi fragile que l'Union européenne, cet équilibre entre petits et grands doit rester constamment à l'esprit, ce qui n'est pas si simple. On passe souvent, comme en tant d'autres domaines, d'un extrême à l'autre, d'une pondération exagérément favorable aux uns à son contraire, comme on le voit actuellement. Il n'est pas facile de trouver les compromis acceptables par les uns et par les autres, mais il est nécessaire de toujours tenir compte de deux exigences majeures.

En premier lieu, ne jamais effacer, même pour un temps, un pays si petit soit-il. Des États dont souvent et à maintes reprises la souveraineté a été rayée de la carte d'un trait de plume, comme par exemple les pays Baltes, n'accepteront jamais de disparaître ainsi à leurs propres yeux. Les discussions récentes à propos du projet de traité constitutionnel et au sujet de la future composition de la Commission ont été révélatrices. La volonté de réduire le nombre des commissaires ayant pour conséquence qu'à un moment donné il n'y aurait plus de commissaire ayant la nationalité de chaque État membre, a suscité la plus vive opposition chez les petits États qui se sont sentis directement visés – et la copie devra sans doute être revue sur ce point.

En second lieu, les rapports entre des États si différents les uns des autres impliquent le respect le plus scrupuleux de la parole donnée. Si l'Espagne et la Pologne ont d'abord refusé les pondérations mises en avant par le projet constitutionnel, c'est parce que le Traité de Nice, dûment signé et ratifié par tous, leur était plus avantageux. C'était là une situation qui aurait dû conduire à rouvrir vraiment les débats et non à leur imposer une nouvelle donne. De même, le refus de l'Allemagne et de la France de tirer toutes les conséquences dans leurs politiques budgétaires d'un Pacte de stabilité dont

elles avaient été les initiatrices au moment de la création de l'euro, n'ont pu qu'indigner leurs partenaires plus disciplinés.

#### LA MÉMOIRE DE L'EUROPE

Peu à peu, mais cela n'a pas vraiment commencé, l'Europe nouvelle en voie de naître doit entretenir sa propre mémoire. La méthode dont elle est le fruit s'est enrichie de ses propres expériences, on a trop tendance à l'oublier, à la fois sur les grandes options à retenir et sur les choix qui doivent être faits dans le détail. Bien des débats seraient éclairés par le souvenir du passé, où échecs et nécessités ont alterné, au gré des volontés et des illusions.

On a beaucoup parlé à la Convention chargée de mettre au point le projet constitutionnel de la composition du Conseil des ministres, l'idée étant retenue d'un représentant nommé par chaque Etat membre au niveau ministériel pour chacune de ses formations, Conseil législatif et des Affaires générales, Conseil des Affaires étrangères. Or, cette idée d'un ministre spécialisé, à part les questions de politique extérieure, a été débattue à plusieurs reprises au fil des années, avec les avantages et les inconvénients du système.

De même, l'idée revient régulièrement du choix des langues, langues officielles ou langues de travail. Là encore, tout un passé témoigne de l'importance et de la complexité de la question. S'agissant des langues officielles, l'expérience en tout cas a tranché : la plupart des pays ne sauraient concevoir que des décisions exécutoires à l'intérieur de leurs frontières cessent d'être rédigées dans leur langue. Les seules exceptions, qui reposent sur un geste de bonne volonté de la part de certains Etats se trouvant dans des situations particulières de plurilinguisme officiel, concernent le luxembourgeois, le gaélique et, plus récemment, le maltais. Que l'Union ressemble à la Tour de Babel, que le coût des traductions faites en pratique en passant par... l'anglais et des interprétations simultanées – elles sont plus délicates et il a fallu former des spécialistes du passage d'une langue rare à l'autre – soit très élevé, c'est un fait. Toutefois, que le maintien de la diversité linguistique dans le monde qui vient soit un enjeu de civilisation en est un autre et l'Europe restera dans sa mission en y contribuant au premier chef, un trop grand nombre d'organisations du système mondial s'étant laissé gagnées par le conformisme ambiant depuis longtemps en pratiquant exclusivement un anglais appauvri. Ce n'est plus seulement la mémoire de l'Europe comme projet qui est en question cette fois, c'est la mémoire des peuples eux-mêmes qui continuera ou non à se graver dans nos consciences.