

Naissance d'une Europe empirique

Samedi 25 mars, les dirigeants européens se retrouvent à Rome, où le traité instituant le marché commun a été signé, pour tenter de relancer une UE en plein désarroi

ALAIN SALLES

L'Europe a commencé par un temps de chien. Il pleuvait sur Rome ce 25 mars 1957, quand les représentants des six premiers pays européens ont signé le traité instaurant la Communauté économique européenne. L'heure était solennelle dans la salle des Horaces et des Curiaces du palais des Conservateurs, sur la place du Capitole. Sous les fresques du XVI^e siècle racontant la naissance de Rome, l'Europe communautaire était portée sur ses fonts baptismaux, douze ans après la fin de la seconde guerre mondiale. Peut-être les diplomates se souvenaient-ils de ces vers d'Horace de Corneille : « Par là finit la guerre et la paix lui succède » ? L'ombre du récent conflit mondial plane encore sur les délégations des six pays de la « petite Europe » (Alle-

magne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas), à laquelle se sont ajoutés le poids de la guerre froide et les conflits coloniaux.

La météo sera peut-être plus clémente, samedi 25 mars à Rome, pour célébrer les 60 ans du traité fondateur. Mais les dirigeants européens sont en plein doute. Les débats sur une Europe à plusieurs vitesses divisent l'Est et l'Ouest, les partis populistes multiplient les coups de boutoir contre les fondements mêmes de l'Union européenne. La crise financière, la crise grecque, celle des réfugiés, le déclenchement du Brexit mettent en évidence l'impuissance européenne et les risques de dislocation, pris au sérieux par tous les dirigeants. Pour essayer de conjurer ces mauvais sorts, les Vingt-Sept – le Royaume-Uni est occupé à préparer son Brexit – espèrent retrouver l'esprit de Rome. Il y a un sentiment d'urgence.

Ils aimeraient pouvoir reprendre les paroles, ce jour-là, du ministre des affaires étrangères belge, Paul-Henri Spaak (1899-1972), l'un des pères fondateurs : « Cette fois, les hommes d'Occident n'ont pas manqué d'audace et n'ont pas agi trop tard. Le souvenir de leurs malheurs et peut-être aussi de leurs fautes semble les avoir inspirés, leur a donné le courage nécessaire pour oublier les vieilles querelles. » Ce socialiste fait partie de ceux qui ont sauvé l'idée européenne, après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED), rejetée par le Parlement français trois ans plus tôt, en 1954. Car la naissance de l'Europe à six fut aussi dif-

ficile et incertaine que l'est aujourd'hui la sauvegarde de celle à vingt-sept.

« Il y a peu de temps encore, nombreux étaient ceux qui jugeaient irréalisable l'accord que nous consacrons officiellement aujourd'hui. La volonté d'unification de l'Europe s'était, à les en croire, endormie pour longtemps », rappelle à son tour le chancelier allemand, Konrad Adenauer (1876-1967), l'ancien maire de Cologne, démis par les nazis, qui voit, à 81 ans, l'aboutissement de son engagement en faveur du redressement de l'Allemagne et de l'Europe.

Le 25 mars 1957 naissait donc une « Europe empirique », selon le titre du « Bulletin de l'étranger » du *Monde* du 26 mars, où « la prudence des experts a consisté d'abord à renoncer, partout où il était possible, à faire fonctionner la mécanique supranationale ». Il en a fallu des crises, des réunions, des coups de théâtre pour arriver à ce traité aride de 248 articles décrits dans *Le Monde* comme « une macédoine assez extraordinaire où s'affrontent les règles et leurs multiples exceptions ». Le genre aura une longue postérité, de Maastricht à Lisbonne !

« UN SAUT DANS L'INCONNU »

Sept ans plus tôt, dans le salon de l'Horloge du Quai d'Orsay, Jean Monnet, apôtre des Etats-Unis d'Europe, et le ministre des affaires étrangères Robert Schuman avaient pourtant développé une autre approche de la construction européenne, résumée dans la célèbre déclaration du 9 mai 1950 de Schuman : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. »

« C'est un saut dans l'inconnu ? », demande un journaliste. « C'est cela », répond Schuman. De ce saut dans l'inconnu naîtra en 1952 la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). La CECA est l'esquisse des institutions européennes, dans une version plus supranationale qu'aujourd'hui : une Haute Autorité, indépendante des gouvernements, dirigée par Jean Monnet, financée par un impôt européen et tempérée par un conseil des ministres, une assemblée parlementaire et une cour de justice. « Ma préoccupation était moins de faire un choix technique que d'inventer des formes politiques neuves et de trouver le moment utile pour changer le cours des esprits », écrit Jean Monnet dans ses Mémoi-

res. La CECA, « ce méli-mélo de charbon et d'acier » selon de Gaulle, est la première étape de la réconciliation franco-allemande

« MA PRÉOCCUPATION ÉTAIT MOINS DE FAIRE UN CHOIX TECHNIQUE QUE D'INVENTER DES FORMES POLITIQUES NEUVES »

JEAN MONNET
président de la Haute
Autorité de la CECA

autour d'un projet européen commun. La deuxième étape de la construction européenne sera plus épineuse. La guerre froide est installée, avec la peur d'un nouveau conflit. Les Etats-Unis poussent à un renforcement de l'Europe et au réarmement de l'Allemagne. Des projets d'une armée européenne et d'un ministre européen de la défense voient le jour pour aboutir à l'idée d'une Communauté européenne de défense qui permettrait d'inclure des troupes allemandes. Le Royaume-Uni refuse d'y participer. « Nous sentons jusque dans nos entrailles que nous ne pouvons pas devenir membres d'une communauté européenne », tranche Anthony Eden, ministre des affaires étrangères.

Le traité instituant une CED est signé en mai 1952 à Paris. L'idée est à nouveau portée par Robert Schuman, qui va bientôt quitter le pouvoir. Les Parlements européens ratifient le texte. En France, les débats sont houleux. Le pays est coupé en deux. « Pêle-mêle avec l'Allemagne et l'Italie vaincues, la France doit verser ses hommes, ses armes, son argent dans un mélange apatride », tonne le général de Gaulle. Le texte est finalement rejeté en août 1954. « Après quatre ans de négociations et de tergiversations, la France avait rejeté le projet qu'elle avait elle-même proposé. Les partenaires de la France étaient ulcérés », écrit l'historien Pierre Gerbet dans *La Construction de l'Europe* (Armand Colin).

Le moral européen est alors au plus bas. Les fondateurs ont surmonté leur échec en relan-

çant l'Europe économique. Après l'abandon de la CED, la relance emprunte deux voies parallèles. Jean Monnet, fidèle à sa politique des «réalisations concrètes», propose, après le charbon et l'acier, une communauté de l'énergie nucléaire (Euratom), dont le traité sera également signé à Rome le 25 mars 1957. Le ministre néerlandais des affaires étrangères Johan Willem Beyen critique cette approche et propose de «créer une communauté supranationale ayant pour tâche de réaliser l'intégration économique de l'Europe».

Les deux stratégies seront développées en même temps. Avec un donnant-donnant implicite : la France accepte de discuter du marché commun si les autres pays acceptent de développer le projet d'Euratom. Et vice versa. Le principe en est acté à la conférence de Messine, en Italie, en juin 1955. Non sans mal. «La délégation allemande, présidée par M. Hallstein, a fait preuve d'une certaine raideur», explique dans un télégramme le diplomate français présent. Il constate que Bonn «voit l'avenir de l'économie allemande beaucoup plus dans le libre-échange et le développement du commerce mondial que dans une éventuelle organisation dirigiste limitée à six pays». Les libéraux allemands ou néerlandais critiquent régulièrement le dirigisme du modèle de la CECA.

La perspective d'un marché commun inquiète Paris, inaugurant un débat récurrent en France sur les conséquences et le coût social de l'intégration économique. Une note de la direction générale des affaires économiques, moins d'un an avant la signature du traité de

Rome, alerte sur les conséquences d'un tel marché commun dans «un pays traditionnellement protectionniste». «Un marché commun n'est sans doute pas compatible avec le maintien de l'équilibre économique et social actuel de la France», s'inquiète le rédacteur. La France demande «une harmonisation des politiques sociales».

En juillet 1957, le jeune député Valéry Giscard d'Estaing approuve le texte – contrairement à Pierre Mendès France – mais s'émeut déjà de l'écart économique entre la France et l'Allemagne : «On constate que nous sommes les premiers pour les charges et les derniers pour les investissements.»

L'AMBIGUÏTÉ, LE «PÉCHÉ ORIGINAL»

Pour faire passer le texte, Paris obtient de négocier une application progressive du traité et y fait entrer la politique agricole ou les transports. «C'est le début de la méthode des compensations, qui permet à chacun de chercher des contreparties», note Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques-Delors. Des modifications ont lieu jusqu'à la dernière minute. «Huit jours avant la signature, quelqu'un s'aperçoit qu'on a oublié le préambule du traité, a expliqué Jean-François Deniau, chargé de le rédiger. Le plus surprenant est que ce texte, écrit au fil de la plume, très littéraire, pas du tout juridique, sera utilisé dans les interprétations les plus fondamentales de la Cour européenne.»

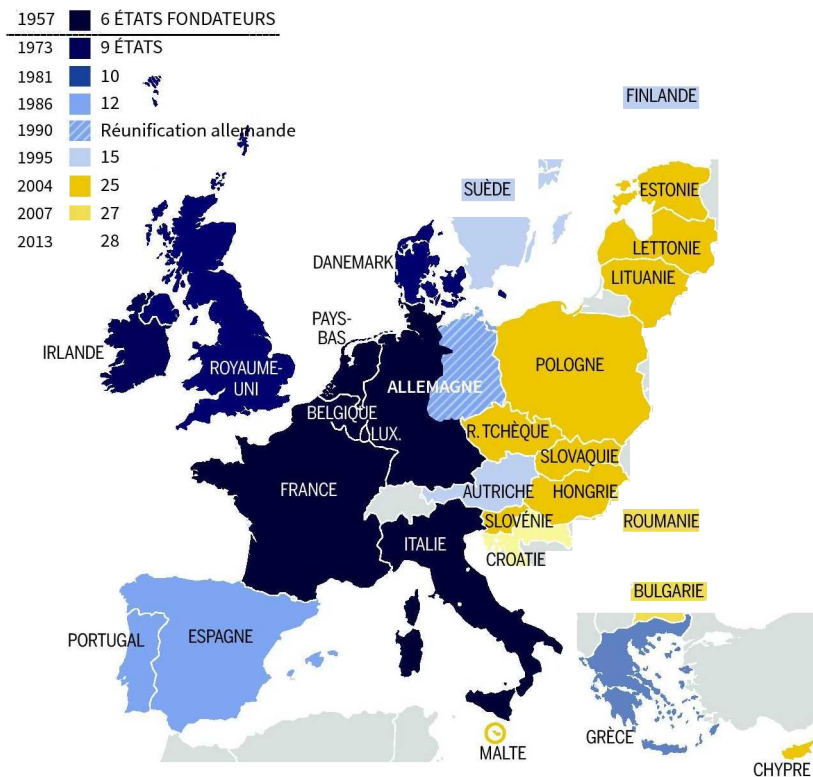
Le préambule donne une direction claire et pose les principes de la communauté, pas vraiment achevés, même si un long chemin a été parcouru depuis. Les signataires s'enga-

gent à «établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens», à parvenir au «progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe», et à «renforcer l'unité de leurs économies».

Les tensions entre les Six restent présentes. «Le traité de Rome est un traité soigneusement ambigu, reconnaissait Jean-François Deniau. C'est là son péché originel. Entre la conception politique d'Adenauer ou de Schuman, et celle, commerciale, des milieux de Hambourg ou de Rotterdam, il ne pouvait y avoir accord que sur une ambiguïté ou un malentendu. Ils ne vont cesser de se développer et la vie du traité va être faite de ces affrontements entre les deux interprétations, nées dès le début des négociations et que les négociateurs n'auront jamais pu tout à fait concilier, encore moins unifier.» La querelle ne sera jamais vraiment tranchée. ■

Prochain article : Les briseurs de rêve

Un élargissement continu



Jacques Delors, l'architecte inquiet

L'ancien président de la Commission
a multiplié les mises en garde depuis 2005

Jacques Delors se voyait en «ingénieur de la construction de l'Europe». L'ancien président de la Commission européenne entre 1985 et 1995 ne s'est pas contenté d'être le digne héritier des «pères fondateurs», qui ont imaginé et négocié le traité de Rome. Depuis Bruxelles, il a joué les architectes pour façonner les contours de l'Europe contemporaine, au cours d'une période aux allures d'âge d'or, quand on la compare aux multiples crises du moment, qui mettent à nu les faiblesses de son grand œuvre.

L'ex-ministre de l'économie de François Mitterrand a orchestré la mise en place du marché commun. L'acte unique, signé en 1986 par les douze États membres de l'époque, reste son «traité favori». Le texte prévoit de tenir les promesses esquissées par les «pères fondateurs» sur la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services. A l'époque, même Margaret Thatcher, dont Jacques Delors deviendra l'une des bêtes noires, se félicite de l'initiative. La première ministre britannique sera nettement moins satisfaite de voir le socialiste plaider avec succès en faveur d'un dispositif de solidarité en-

vers les régions les plus pauvres du continent, contribuant à augmenter le budget européen.

Ce pragmatique, qui prône la création d'une «fédération d'États nations», n'hésite pas à défricher des territoires inconnus. Il encourage les capitales à multiplier les transferts de souveraineté, par petits groupes si nécessaire, au point de préfigurer l'émergence d'une Europe à la carte. L'espace Schengen de libre circulation des citoyens a été créé par un noyau d'États membres, dont la France et l'Allemagne, en 1985, et sera repris peu à peu dans la législation communautaire.

Le président de la Commission a surtout largement inspiré le projet d'union monétaire: placé sous sa présidence, le «comité Delors» a esquissé les contours de l'euro dès 1989. La naissance de la monnaie unique sera négociée au forceps, laissant, là aussi, deux pays à l'écart, le Royaume-Uni et le Danemark. «L'Europe n'a avancé, depuis qu'elle s'est élargie, que par différenciation», a-t-il reconnu à l'occasion des cinquante ans du traité de Rome, en 2007.

Le «père fondateur de la nouvelle Europe», comme l'a qualifié Ma-

nuel Valls, a bénéficié d'astres favorables. Il s'est appuyé sur l'étroite relation établie entre le président socialiste français, François Mitterrand, et Helmut Kohl, le chancelier chrétien-démocrate allemand. Après la chute du mur de Berlin, le trio a vite compris que la réunification de l'Allemagne devait aller de pair avec une nouvelle étape dans l'intégration du continent: la création de l'union monétaire. L'euro-scepticisme n'était alors qu'embryonnaire, et l'Europe préparait son élargissement vers l'Est dans l'allégresse de la fin de la guerre froide.

Erreurs de conception

L'édifice n'allait pas tarder à se lézarder. Une succession de crises laisse un goût d'inachevé à la vision portée par Jacques Delors. Depuis son retrait de la vie politique, après avoir renoncé à se présenter à l'élection présidentielle française de 1995, il a d'ailleurs multiplié les mises en garde. Il a soutenu la Constitution, rejetée par référendum en France et aux Pays-Bas en 2005, mais a mis en cause ses faiblesses, en particulier dans le domaine social. Parmi ses ultimes chevaux de bataille figure une union de l'énergie. Un do-

maine où chaque capitale demeure jalouse de sa souveraineté.

Sa principale frustration concerne l'union économique et monétaire. «Il fallait un pacte de coordination des politiques économiques, sans lequel l'union économique et monétaire ne marche que sur une seule jambe», a-t-il regretté quelques années avant la crise des dettes souveraines, qui allait ébranler l'euro après le naufrage de la Grèce. Et mettre en lumière les erreurs de conception du projet monétaire, que les pays de la zone euro peinent à corriger.

«L'Europe n'a pas seulement besoin de pompiers, mais d'architectes», a-t-il jugé au plus fort de la crise, comme pour critiquer les sommets d'urgence improvisés par les chefs d'État et de gouvernement. Ceux-ci ont du mal à suivre ses conseils. Mais ils ont attribué à Jacques Delors le titre de «citoyen d'honneur» de l'UE, en 2015. Le troisième après Jean Monnet et Helmut Kohl, deux autres architectes d'une Europe inachevée. ■

PHILIPPE RICARD

Simone Veil ou le Parlement inachevé

VALÉRY GISCARD D'ESTAING, alors président de la République, et le chancelier social-démocrate allemand Helmut Schmidt s'étaient mis d'accord pour lui confier le perchoir du Parlement européen, élu pour la première fois au suffrage universel en 1979. Simone Veil a occupé la fonction de 1979 à 1982, contre l'avis initial d'une partie de la droite allemande et française. «Il était symboliquement très important qu'une femme, ancienne déportée, ayant exercé des responsabilités politiques, soit la première présidente du Parlement», a raconté

l'ancien chef de l'État à propos de sa ministre, icône de la libéralisation de l'IVG en France, en 1974.

Le Parlement européen faisait ses premiers pas; il ne disposait pas des pouvoirs qu'il a acquis depuis. Tout était à inventer. La survivante du camp d'Auschwitz va lui faire bénéficier de son autorité morale. «Il ne peut y avoir de coopération politique crédible si la communauté économique ne marche pas, et inversement, la communauté économique n'a de poids que s'il existe une union politique», dira la tête de liste de la

droite aux élections européennes de 1984.

Déficit démocratique

Après trois mandats d'eurodéputée, Simone Veil siégera plus tard au Conseil constitutionnel. Elle s'en est mise en congé en mai 2005 pour plaider en vain la cause du «oui» lors du référendum sur la Constitution européenne. Avant d'entrer cinq ans plus tard à l'Académie française.

Quant au Parlement européen, il est monté en puissance au fil des traités, pour peser toujours

plus dans le travail législatif, souvent aux côtés de la Commission face aux États membres. Mais il est resté lointain pour nombre d'électeurs, qui boudent les élections européennes. Le débat sur le déficit démocratique de l'UE est des plus vifs, à l'heure où les eurosceptiques ont le vent en poupe. «Cette intolérance peut casser l'esprit même de la communauté», avait averti Simone Veil en 1984, après les premiers succès électoraux de Jean-Marie Le Pen et du Front national. Elle n'a pas été démentie depuis. ■

P. RI