

Krzysztof Koźbiał

 <https://orcid.org/0000-0001-6124-5341>

Université Jagellonne

L'HISTOIRE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Ce chapitre vise, avant tout, à présenter l'histoire de l'intégration européenne après la Seconde Guerre mondiale. L'auteur sait qu'il ne présente qu'une part de ce phénomène, mais c'est peut-être la plus essentielle ; en effet, les efforts d'intégration ont alors produit des résultats tangibles. Ainsi, la première partie du texte introduit la terminologie et expose les fondements de nature historique, sans lesquels il serait impossible de comprendre ce qu'il s'est passé dans l'Europe d'après-guerre. Il faut rappeler que les tentatives d'intégration du continent, envisagées sur différentes bases, remontent à des temps bien plus éloignés. Les références à ces anciennes tentatives ont été importantes pour les générations successives.

L'histoire de l'intégration européenne est bien présente dans les études polonaises et internationales. Les travaux scientifiques consacrés à cette thématique sont pléthoriques. En principe, on peut admettre que la réflexion sur l'intégration du Vieux Continent a suivi le processus d'unification des politiques et des économies des États européens.

I. QU'EST-CE QUE L'INTÉGRATION ?

Le terme « intégration » vient du mot latin *integratio* – intégration, fusion. L'intégration au niveau international se caractérise par la fusion d'organismes plus petits en organismes plus grands. Le phénomène a incontestablement pris de l'ampleur au cours du XX^e siècle. Ce processus peut concerner différents « domaines » de la vie, du fonctionnement des États ou des sociétés. Pour pouvoir parler d'intégration, il est nécessaire d'atteindre un certain degré d'avancement dans les liens de nature juridique et institutionnelle¹. Sans ceux-ci, l'intégration n'est pas durable et ces relations peuvent au mieux être qualifiées de coopération internationale². L'intégration est en même temps un processus qui renforce le niveau d'interaction entre ceux qui y participent³.

En entrant dans des références plus spécifiques, on distingue une intégration :

- de nature politique,
- de nature économique.

Quant à l'intégration politique, on en distingue essentiellement deux types : la fédération et la confédération. La fédération implique la création d'un État fédéral doté d'institutions, d'autorités, de lois, etc. communs. La fédération peut aussi s'entendre comme une forme d'État⁴, dans laquelle s'opère une répartition avancée des compétences entre le niveau de l'État et le niveau régional (le land en Allemagne ou le canton en Suisse). Une confédération, en revanche, est une union d'États nettement plus libre, fondée sur un accord international, sans institutions communes ni autorité centralisée. La confédération présuppose par ail-

1 *Integracja międzynarodowa*, dans : A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 2005, p. 141.

2 *Integracja międzynarodowa*, p. 141.

3 P. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007, p. 15.

4 Les meilleurs exemples d'États fédéraux en Europe sont la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique. Ce groupe de pays comprend la Bosnie-Herzégovine, justifiant qu'une moindre expérience en la matière, et la Russie. Cette dernière y est comptée de manière plutôt formelle, puisqu'il s'agit de fait d'un État non démocratique et contrôlé par un pouvoir centralisé.

leurs un objectif spécifique et devrait se dissoudre formellement une fois celui-ci atteint. L'Union européenne actuelle n'est ni l'une ni l'autre, même si elle se caractérise indéniablement par certaines solutions fédérales (institutions communes, législation commune).

L'intégration européenne peut également être comprise comme une tentative de créer un système politique décentralisé, caractérisé par l'émergence de réseaux d'interdépendance à de multiples niveaux. Parallèlement, au moins plusieurs modèles d'intégration différenciée sont évoqués (Europe à plusieurs vitesses, Europe *à la carte* ou le modèle des cercles concentriques)⁵.

L'intégration économique, quant à elle, vise des processus de transformation et d'ajustement des éléments qui font l'objet de l'intégration (il peut s'agir, par exemple, d'États). Ces processus se produisent à la fois à l'intérieur de chacun d'entre eux et entre eux. Il en résulte une structure économique modifiée de la région considérée. L'intégration économique sera d'autant plus efficace que les structures économiques des pays coopérants seront complémentaires. En outre, ces États doivent mener une politique favorable à l'intégration et disposer des conditions techniques nécessaires pour accroître les échanges mutuels et la circulation des marchandises⁶.

Béla Balassa (1928–1991), économiste hongrois, a développé un modèle théorique d'intégration de nature économique, qui se caractérise par 5 étapes (phases) de développement : (1) zone de libre-échange, (2) union douanière, (3) marché commun, (4) union économique et (5) intégration totale⁷. Une zone de libre-échange implique la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives (quotas) dans le commerce entre les États membres de celle-ci, tout en conservant la capacité de prendre des décisions en matière de politique douanière. Dans une union douanière, les droits de douane et les restrictions quantitatives sont supprimés et les États membres de l'union décident d'établir un tarif douanier commun à l'égard des pays tiers. Un marché commun

5 K. Popovich, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2006, p. 31–36.

6 *Współczesna gospodarka światowa*, réd. A. Kisiel-Łowczyc, Gdańsk 2000, p. 208–210.

7 B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London 1961, p. 174–175.

suppose l'introduction, au sein des liens déjà en place, de la libre circulation des capitaux, de la main-d'œuvre, des biens et des services. Une union économique (et souvent l'union douanière qui y est associée) se caractérise à son tour par la coordination, voire l'harmonisation, de nombreuses politiques économiques (par exemple, les politiques fiscales et sociales). Selon cette classification, l'Union européenne se situe précisément à ce quatrième niveau d'intégration économique. Le dernier niveau – l'intégration totale – signifierait en pratique l'unification des politiques économiques, monétaires, fiscales ou sociales. Jusqu'à présent, aucun groupe d'intégration dans le monde n'a atteint un tel niveau de coopération ; en pratique, ce niveau peut même s'avérer utopique.

2. LES IDÉES ET LES CONCEPTS D'INTÉGRATION AVANT LE XX^E SIÈCLE

2.1. PÉRIODE ANTIQUE ET MÉDIÉVALE

Il ne fait aucun doute que l'acquis civilisationnel du continent européen moderne repose sur la culture grecque, le droit romain⁸ et l'universalisme chrétien. L'égalité, la solidarité, les droits de l'homme et les libertés, la tolérance et l'acceptation des différences d'opinion, ainsi que les principes démocratiques du fonctionnement de l'État font partie de ces fondements⁹. Il n'est pas inutile de le rappeler dans l'Union européenne d'aujourd'hui, surtout dans le contexte des pays qui rencontrent des difficultés assez fondamentales pour respecter ces règles de base.

La Grèce antique, très hétérogène à bien des égards, est le plus souvent considérée comme le lieu des premières tentatives (idées) d'intégration. Au besoin, les cités-États grecques de l'époque (*polis*)¹⁰ formaient des

8 P. Häberle, *Europäische Rechtskultur*, Baden-Baden 1997, p. 9.

9 K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2011, p. 11.

10 Le concept de cité-État est quelque peu trompeur. Il s'agit plutôt des zones correspondant aux communes modernes, couvrant la ville et les territoires les plus proches.

alliances plus fortes (appelées « amphictyonies »). Il s'agissait surtout de renforcer la puissance défensive¹¹, nécessaire pour faire face à un ennemi extérieur. Une fois la menace écartée, les liens se desserraient, la Grèce n'étant pas à l'époque un État au sens moderne du terme. Les amphictyonies ont également été formées pour protéger un lieu de culte commun, la religion étant un élément unificateur. Il en allait de même pour les réunions ou les jeux communs. L'amphictyonie de Delphes, qui unissait les villes et les personnes vivant autour du temple d'Apollon à Delphes, en est un exemple¹². En revanche, l'alliance (maritime) d'Athènes, qui s'était fixé pour objectif une défense commune contre la menace perse formait une *symmachie*. Les exemples de coopération sur le territoire grec sont donc éloignés de la conception moderne de l'intégration, même si le motif de la coopération pour cause de danger revient dans les périodes historiques ultérieures.

Les idées et les concepts d'intégration ont été développés pendant la période de l'État romain (en particulier de l'empire). Ils ont certainement été favorisés par les principes universels de fonctionnement de l'État et du droit, dont les Romains ont été les inventeurs. Y ont aussi contribué, de manière non négligeable, le développement du réseau routier (grâce à l'excellente qualité des voies romaines), les réalisations de génie civil telles que les aqueducs ou le développement de la culture en général, développement renforcé avec succès par la langue latine qui était, en quelque sorte, la langue officielle de l'empire. Bien entendu, il ne faut pas oublier les tendances à la domination, impliquant, pour de nombreuses tribus, la nécessité de se soumettre, de gré ou de force, aux règles romaines. Compte tenu de son étendue (le bassin méditerranéen englobant non seulement l'Europe mais aussi les franges occidentales de l'Asie mineure et de l'Afrique du Nord), le projet d'intégration de Rome, non sans de nombreux éléments imposés, était voué à l'échec. Cependant, à bien des égards, les réalisations de Rome ont perduré pendant des siècles. Lorsque l'on analyse son déclin en termes de thèmes intégra-

11 En ce qui concerne les alliances de nature militaire, le terme utilisé est *symmachia* – alliance défensive.

12 J. Wolski, *Historia powszechna. Starożytność*, Warszawa 1992, p. 128.

tionnistes, il est important de rappeler la décision de l'empereur Théodose le Grand qui, en 380, a reconnu le christianisme comme l'unique religion officielle de l'État¹³. Ce fait est marquant dans la mesure où, au cours des siècles suivants, les tentatives d'intégration ont eu lieu précisément sur la base d'une communauté pour laquelle la religion était en même temps censée être ce qui distinguait ses membres des « autres ».

Après la chute de Rome, de nombreuses tentatives furent entreprises pour reconstruire sa puissance. Celles-ci se sont soldées par des échecs : personne en Europe n'a réussi à créer un État aussi fort et aussi étendu. Au début du Moyen Âge, l'intégration se constituait sur le fondement de l'universalisme chrétien ; celui-ci unissait la religion, la langue latine, les valeurs chrétiennes et une hiérarchie cléricale qui émergeait au fil du temps. D'une certaine manière, cette unité devait constituer l'unité du continent. Toutefois, elle n'a pas impliqué la création d'un État unique à caractère européen ; en effet, l'Empire romain a été remplacé par des États émergeant au fur du temps dans les différentes parties du Vieux Continent. L'autorité sur ces États entrainait en concurrence avec celle du pape et de la papauté, ce qui, par la suite, a donné lieu au conflit entre le pape et l'empereur concernant la souveraineté sur les chrétiens.

L'idée de l'unité chrétienne a été soulignée, entre autres, par Charlemagne, le roi des Francs qui, à la fin du huitième et au début du neuvième siècle, a tenté d'intégrer les chrétiens au sein d'un seul État. Il réussit à construire un État qui s'étend de l'Èbre (au sud des Pyrénées) à l'Oder, au Danube et à l'Italie centrale¹⁴. Charlemagne était sans doute impressionné par la puissance passée de Rome : il s'est couronné empereur à Aix-la-Chapelle en 800, avec l'approbation du pape. C'était, sans aucun doute, la tentative la plus ambitieuse d'intégration du continent au début de la période médiévale. Ses successeurs (dans un État déjà démembré) n'ont pas été en mesure de poursuivre ses réalisations.

¹³ K. Lastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 20.

¹⁴ Si l'on compare l'étendue de cette création avec la carte actuelle du continent, elle englobe (en totalité ou en grande partie) jusqu'à 20 des États actuels du continent : Andorre, l'Autriche, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Tchéquie, la France, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Liechtenstein, le Luxembourg, Monaco, le Saint-Marin, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suisse, la Hongrie et l'Italie.

Le projet de l'empereur Charlemagne présente toutefois une faiblesse fondamentale : l'intégration ne se fait pas uniquement par des moyens pacifiques, mais aussi par la force, comme en témoigne l'assujettissement des tribus slaves dans l'Est de l'empire.

Aujourd'hui encore, Charlemagne sert de référence aux efforts d'intégration ; le prix Charlemagne, décerné depuis 1950, porte son nom et est destiné aux personnes ou institutions qui ont apporté une contribution particulière à la promotion de la paix et de l'unité sur le continent européen¹⁵.

À l'époque, la religion chrétienne était un important facteur d'unification et c'est en quelque sorte en s'en servant que l'on a tenté d'établir des frontières entre l'Europe et la non-Europe. Les croisades visant à reprendre la Terre sainte à la domination musulmane en sont l'illustration. Plusieurs de ces entreprises ont impliqué un grand nombre de chevaliers chrétiens européens ; en effet, la menace pesant sur l'Europe a constitué l'un des principaux motifs des croisades. Les croisades (de la fin du XI^e à la fin du XIII^e siècle) n'ont généralement pas atteint l'objectif fixé, mais le continent européen a survécu sans subir de dommages majeurs.

La période médiévale a également vu d'autres facteurs susceptibles d'être considérés comme intégrateurs. Il s'agit, en premier lieu, d'associations commerciales régionales, réunissant des marchands et des villes (par exemple, la Ligue hanséatique). En second lieu, sont fondées des universités avec des programmes d'enseignement similaires et une même langue d'enseignement (le latin). Les universités les plus célèbres de l'époque étaient ouvertes à tous ceux qui adhéraient aux valeurs religieuses ou politiques communes, typiques pour le continent¹⁶.

Cependant, le conflit entre l'empire et la papauté concernant la primauté dans le monde chrétien faisait obstacle à l'intégration complète

15 Le prix est décerné à Aix-la-Chapelle, ancienne capitale de Charlemagne. Parmi les lauréats, on cite, entre autres, Richard Coudenhove-Kalergi, Winston Churchill, Jean Monnet, Robert Schuman, Henry Kissinger, Bill Clinton ou Helmut Kohl. Il a aussi été attribué à trois Polonais : Bronisław Geremek (1998), le pape Jean-Paul II (2004) et Donald Tusk (2010).

16 K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 23–24.

du continent (au moins sur le plan politique). Il en découlait clairement que l'intégration du continent serait une tâche ardue, ce qui a été confirmé par l'émergence progressive d'États¹⁷. Cette évolution a été suivie par le développement des langues nationales (l'importance du latin en tant que facteur d'unification a donc diminué) et, au fil du temps, l'idée de la « Christianitas » (en tant qu'État chrétien imaginaire) a périclité. L'Europe a été divisée en entités étatiques, subordonnées à leurs monarques respectifs. Les tendances à la division religieuse gagnent du terrain (depuis le schisme d'Orient jusqu'à la Réforme, qui a eu lieu au XVI^e siècle, mais plus tôt déjà il était devenu évident que l'unité chrétienne ne résisterait pas à l'épreuve du temps).

Il convient également de mentionner qu'ont émergé, au cours de la période médiévale, des propositions et des idées émanant des cercles de philosophes et de penseurs, qui ne s'écartaient toutefois pas, pour la plupart, des tendances générales. Saint Thomas d'Aquin, philosophe et théologien qui a vécu au XIII^e siècle, dans son traité *Du Royaume*, considère que le pouvoir séculier doit être subordonné à l'autorité papale. Il était un fervent défenseur de l'universalisme chrétien. Le philosophe et poète Dante Alighieri (1265–1321) avait une vision légèrement différente de la question de l'intégration potentielle (et de la manière d'y parvenir). Dans son traité politique *La Monarchie* il plaide pour la nécessité d'une monarchie mondiale (fondée sur la quête d'unité par l'homme) et pour une séparation nette du pouvoir séculier et du pouvoir religieux. Ce dernier postulat n'a pas reçu l'approbation de la papauté et, en conséquence, son œuvre a été brûlée, déclarée hérétique et, enfin, au XVI^e siècle, mise à l'index. Ensuite, au début du XIV^e siècle, le moine bénédictin Engelbert von Admont (1250–1331) prône la nécessité d'un empire unique dirigé par une seule personne. Pierre Dubois (1250–1312), écrivain et conseiller du souverain français Philippe IV, a aussi fait, à la même époque, une proposition visant à unir les États chrétiens. Selon lui, il s'agirait d'une république chrétienne dotée de forces suffisantes pour se défendre contre les ennemis extérieurs et capable de régler les différends entre les États qui la formeraient. Elle devait être dirigée par

¹⁷ Ces entités n'étaient pas encore nationales au sens actuel du terme.

le roi de France, chose évidente en raison des liens de l'auteur de l'idée avec la France. Il convient de noter que les idées d'intégration émanaient également de monarques qui n'avaient pas de lien avec la partie occidentale du continent européen. Georges de Poděbrady (1420–1471), roi de Bohême, a nourri l'idée d'une union appelée Ligue de la paix, réunissant les souverains chrétiens du continent (et leurs États) avec un statut égal, sur lesquels le souverain français exercerait son autorité. Cette idée était un peu plus élaborée que la précédente, puisqu'elle prévoyait l'existence d'une administration, d'un tribunal chargé de régler les litiges et d'un organe de type parlementaire qui déciderait, entre autres, de l'admission de nouveaux membres. En cas de menace, la Ligue devait également être en mesure d'appeler des forces pour se défendre. La nécessité de la création d'une telle entité était censée être motivée par une menace extérieure. Il s'agissait du danger que représentait la Turquie, qui avait conquis Constantinople en 1453 et étendait progressivement son influence dans les Balkans¹⁸.

2.2. ENTRE LE MOYEN ÂGE ET LE XIX^E SIÈCLE

Le conseiller du souverain français Henri IV, Maximilien de Béthune de Sully (1560–1641), a présenté une proposition un peu plus élaborée ; ses idées sont connues sous le nom de « Grand dessein ». Il envisageait la nécessité d'instaurer sur le continent une union d'États qui devraient être traités sur un pied d'égalité, dans le but de garantir un commerce sans entraves et la sécurité face aux menaces extérieures. Il envisageait une entité confédérale regroupant 15 États (dont la Pologne), dont le pouvoir serait assuré par une assemblée représentant chacun d'entre eux. Il est intéressant de noter que, compte tenu des facteurs civilisationnels, l'auteur a clairement indiqué qu'une union européenne ne devrait inclure ni la Turquie ni la Russie. Il estimait aussi que, pour assurer l'efficacité des actions, il conviendrait de mettre en place une armée commune. Des hypothèses similaires concernant l'exclusion de la Russie et de la

18 T. Manteuffel, *Historia powszechna. Średniowiecze*, Warszawa 1994, p. 336 ; K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 23–26.

Turquie de la coopération et une armée commune sont contenues dans une proposition du quaker anglais William Penn (1644–1718), dans son ouvrage intitulé *Essai sur la paix présente et future de l'Europe*. Une fois de plus, il était question d'un gouvernement et d'un tribunal commun¹⁹.

Le philosophe Charles de Saint-Simon (1658–1743) avait une vision différente des membres d'une communauté potentielle ; dans son *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* (1712), il préconise l'inclusion du tsar russe parmi les souverains coopérants du continent. Selon sa vision, les États seraient représentés par un parlement (sénat), chargé de trancher les questions politiques, économiques ou militaires. Ce dispositif devait devenir une garantie de coopération entre les 24 entités étatiques du Vieux Continent²⁰.

La fin du XVIII^e et le début du XIX^e siècle ont été marqués par de nouvelles réflexions philosophiques sur l'intégration européenne. Sa nécessité a été reconnue par Emmanuel Kant (1724–1804) qui, dans son *Projet de paix perpétuelle* a proposé une fédération républicaine d'États libres, égaux et régis par les règles de droit. Il préconisait également de fonder la coopération sur certaines règles (par exemple, la suppression des armées permanentes, l'impossibilité d'emprunter pour faire la guerre, le refus des interventions armées), ce qui, compte tenu de la situation en Europe à cette époque (par exemple, les démembrements de la Pologne), n'était qu'un vœu pieux. On pourrait même ajouter que les propositions philosophiques s'éloignaient dangereusement de la réalité.

2.3. LES PROPOSITIONS DU XIX^E SIÈCLE

Le début du XIX^e siècle voit des propositions qui s'expriment par l'imposition de certaines solutions. Si l'on considère le terme « intégration » au sens large, il faudrait mentionner Napoléon Bonaparte qui se réfère au concept de l'Empire romain et à la monarchie de Charlemagne. Son action s'inscrit dans l'intégration de l'Europe « par la force » mais, malgré certains éléments positifs (le code civil, des solutions concernant un

19 K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 26–27.

20 K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 27.

système politique calqué sur la France), elle n'est pas acceptable pour les États et les peuples d'Europe désireux d'accentuer de plus en plus leur autonomie²¹. Il serait aussi difficile de parler de réelles possibilités de coopération pendant la période de la conclusion et du fonctionnement de la Sainte-Alliance qui visait à instaurer une sorte de tutelle imposée sur le continent, ce qui s'opposait aux aspirations d'indépendance et aux aspirations centralistes de la Russie, de l'Autriche ou de la Prusse.

Le XIX^e siècle a d'ailleurs apporté une multiplicité d'idées intégrationnistes provenant de différentes sphères politiques et sociales et correspondant aux changements qui s'opéraient sur le continent. Elles sont nées aussi bien dans les milieux républicains que chez les socialistes utopiques. Par exemple, Claude Henri de Saint-Simon (1760–1825) préconisait un organisme continental unique, avec conservation d'une autonomie nationale mais doté d'institutions communes. Pierre Proudhon (1809–1865), socialiste utopique, s'est clairement prononcé en faveur de la création d'un organisme fédéral. Cette fois encore, les propositions ne se sont pas traduites dans les faits et par des actions concrètes.

Lors du Congrès international de la Paix universelle en 1849, l'écrivain français Victor Hugo a présenté une vision quasi-prophétique, selon laquelle l'unification de l'Europe était censée être une question de temps et un processus inévitable. Il a prophétisé : « Un jour viendra où vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous joindrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne »²².

2.4. LA CONTRIBUTION POLONAISE À L'INTÉGRATION DU CONTINENT

Seules quelques nations sont représentées dans les projets décrits ci-dessus. Cela ne signifie pas que d'autres n'ont pas soumis de telles idées. Parmi les penseurs, philosophes ou hommes politiques qui évoquent la

21 K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 28.

22 J. Łaptos, W. Prażuch, A. Pytlarz, *Historia Unii Europejskiej*, Kraków 2003, p. 16–17.

coopération en Europe, on compte aussi de nombreux Polonais. Il est significatif que la plupart de ces propositions aient été faites à la fin du XVIII^e et au XIX^e siècle, alors que la Pologne ne figurait pas sur la carte politique du continent. Les exemples présentés ci-dessous illustrent à peine la contribution polonaise aux idées d'intégration et ne sont en aucun cas exhaustifs.

L'un des premiers à parler d'intégration fut Kajetan Skrzetuski (1743–1806) qui, dans son *Projet, ou introduction pour une paix durable en Europe* proposait la création d'une ligue d'États européens sous le nom de « République européenne ». Il s'agit d'une entité confédérale, qui renonce à la guerre comme moyen de règlement des différends. Un peu plus tard, Hugo Kołłątaj (1750–1812) dessine le concept d'une Europe fondée sur des critères ethniques et des frontières naturelles en proposant la fédéralisation du continent. D'autre part, Adam Jerzy Czartoryski (1770–1861), diplomate réputé de l'époque, temporairement même ministre russe des Affaires étrangères, a proposé au début du XIX^e siècle un système d'équilibre des forces sur le continent, fondé sur la Russie et la Grande-Bretagne. Au fil du temps, il a perdu ses illusions quant à la politique de la Russie et, dans *Lesquisse sur la diplomatie* (1827), il fondait ses réflexions sur le rôle primordial de la Grande-Bretagne et de la France sur le continent²³.

Une proposition relativement plus large a été avancée dans les années 1830 par Wojciech Bogumił Jastrzębowski (1799–1882) dans son projet de « Constitution pour l'Europe ». Il supposait, de manière utopique, que les droits des peuples européens seraient respectés, et proposait de les écrire précisément sous la forme d'un acte constitutionnel de 77 articles. Il a proposé l'abolition des frontières et des États, qui seraient à l'origine de l'effusion de sang.

Józef Hoene-Wroński, Zygmunt Gordaszewski, Stanisław Worcell et Bolesław Limanowski ont également écrit sur la nécessité de fonder une fédération européenne²⁴. Le fédéralisme était sans doute l'élément commun, le plus souvent évoqué dans les idées polonaises d'intégration.

23 A. Borzym, J. Sadowski, *Polscy ojcowie Europy*, Warszawa 2007, p. 52–56.

24 A. Borzym, J. Sadowski, *Polscy ojcowie Europy*, p. 62–68.

La raison en semble simple : la Première République, avant les partages, était une entité fédérale polono-lituanienne. Et c'est en tant qu'entité étatique qu'elle est restée dans la mémoire de la postérité.

3. LES TENTATIVES D'INTÉGRATION DU CONTINENT DANS L'ENTRE-DEUX-GUERRES

Dans l'entre-deux-guerres, le concept de « Pan-Europa » s'est avéré être le plus répandu. Il est porté par Richard Coudenhove-Kalergi, né à Tokyo en 1894, fils d'un diplomate autrichien et d'une Japonaise ; après son retour en Europe, il a grandi dans le domaine de Ronsperg (désormais en Tchéquie). Enfant, il a côtoyé un environnement multinational non seulement au Japon, mais aussi dans son école, le Theresianum de Vienne²⁵. Il a utilisé cette expérience en formulant ses propositions pour l'Europe.

En 1923, a été publié à Vienne un ouvrage intitulé *Pan-Europa* dans lequel Kalergi parle de la « maladie » qui ronge l'Europe et, se plaçant dans le rôle de « médecin », il a proposé des solutions pour guérir le continent. Selon lui, après la Première Guerre mondiale, l'Europe était en déclin en raison du retrait de la Grande-Bretagne et de la Russie de la politique européenne (après la révolution bolchévique, la Russie était de fait isolée sur le plan international, tandis que la Grande-Bretagne était traditionnellement plus intéressée par ses colonies), de l'essor du Japon, de la montée en puissance des États-Unis et du déclin (ou de la disparition) des anciennes puissances européennes. Face à ce contexte, l'avenir du continent était, selon lui, une inconnue²⁶.

La création d'une Pan-Europe, une union d'États européens coopérants de la Pologne au Portugal (et donc, il faut le souligner, sans la Russie et le Royaume-Uni), avec les caractéristiques d'une union éco-

25 K. Koźbiał, *Coudenhove-Kalergi Richard Nicolaus*, dans : *Europeistyka. Leksykon*, réd. W. Stankowski, Warszawa 2011, p. 41-43.

26 R. Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europe*, Racibórz 2005, p. 12-15.

nomique et, à terme, politique devait constituer une panacée face à ce mal ; avec le temps, le projet devait aboutir à la création des « États-Unis d'Europe à l'instar des États-Unis d'Amérique »²⁷.

Il voyait ainsi la solution aux problèmes du continent dans l'intégration de l'Europe. Le livre, qui avait été imprimé à grand tirage, s'est retrouvé dans de nombreuses bibliothèques européennes, ce qui lui a conféré une certaine notoriété. La théorie a été suivie d'une action organisationnelle, puisque Kalergi a mis en place l'Union paneuropéenne, une organisation non gouvernementale au sens moderne du terme, dont l'objectif était de promouvoir l'ensemble du projet. Le Congrès paneuropéen de 1926 a attiré environ deux mille personnes, mais les années suivantes, il n'a pas connu le même succès, bien qu'un comité de la Société des Nations se soit penché sur le projet. Les années 1930 ont vu la montée des forces nationalistes dans de nombreux pays du continent et leur apogée, l'arrivée au pouvoir d'Hitler en Allemagne. Cette situation a conduit à l'éclatement d'une nouvelle guerre mondiale. Il est intéressant de noter que Kalergi avait prédit cette évolution dans son livre. Il a souligné qu'en l'absence de coopération, l'Europe serait confrontée à une nouvelle guerre...

Il est intéressant de noter que, malgré la guerre, même les forces politiques, et pas seulement elles, ont tenté de discuter de l'avenir du continent. Par exemple, en 1944, des réunions de la Résistance européenne (qui représentait 9 pays) ont eu lieu à Genève et ont abouti à l'annonce de la *Déclaration de la Résistance européenne* qui stipule les objectifs d'unification des peuples du continent²⁸. En 1942, Winston Churchill a écrit sur la nécessité de construire les États-Unis d'Europe. En outre, les responsables politiques des pays respectifs qui avaient émigré, ont discuté de la coopération, bien que dans un cercle plus restreint. C'est ainsi, entre autres, qu'est née une proposition de créer, après la guerre,

27 R. Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europa*, p. 114. Le projet de Kalergi est aussi appelé « les États-Unis d'Europe ».

28 J. Łaptos, W. Prażuch, A. Pytlarz, *Historia Unii Europejskiej*, p. 37.

une fédération (ou confédération) polono-tchécoslovaque qui n'a finalement pas vu le jour²⁹.

4. LES DÉFIS DE L'INTÉGRATION DANS L'APRÈS-GUERRE ET LEURS ORIGINES

La Seconde Guerre mondiale a été un choc pour les populations du Vieux Continent. L'Europe est sortie de la guerre ruinée, non seulement en termes de population, d'économie et d'infrastructures, mais aussi sur le plan politique. Dans le « nouveau monde » de l'après-guerre, a été instauré un nouvel ordre, bientôt appelé « guerre froide », caractérisé par la position dominante des superpuissances : les États-Unis et l'Union soviétique. L'Allemagne, vaincue, avait perdu toute importance, tout comme l'Italie. La Grande-Bretagne et la France, même si elles étaient dans le camp des vainqueurs, étaient affaiblies politiquement et économiquement ; de plus, elles étaient aux prises avec les difficultés croissantes que leur causaient leurs vastes colonies, qui exprimaient de plus en plus leurs aspirations à l'indépendance. En quelque sorte, ce que Kalergi avait écrit dans *Pan-Europa* s'était réalisé : seule la coopération pourrait désormais constituer la force du continent. La tâche n'était pas facile.

En fait, il aurait fallu parler, à l'époque, de deux objectifs primordiaux : (1) la reconstruction économique du continent et (2) la conduite de la politique internationale de manière à éviter une nouvelle guerre européenne (mondiale). Il est utile d'avoir à l'esprit ces deux objectifs ; en effet, si l'on devait évaluer l'efficacité de la politique d'intégration en Europe après 1945, on devrait conclure, après presque 80 ans, qu'ils ont tous les deux été atteints.

Lorsque l'on considère les activités en faveur de l'intégration, il est impossible de ne pas souligner qu'elles concernaient la partie occidentale du continent. Les pays d'Europe centrale et orientale étaient soumis

29 J. Łaptos, W. Prażuch, A. Pytlarz, *Historia Unii Europejskiej*, p. 32–34.

aux diktats politiques et économiques de l'URSS ; pendant plus de 40 ans, ils n'ont donc pas pu participer au processus d'intégration européenne. Cette participation n'a été possible qu'après la chute du « rideau de fer » qui divisait le continent, et l'effondrement de l'Union soviétique.

Les pays d'Europe occidentale ont assez rapidement décidé de coopérer militairement, ce qui était important compte tenu de la menace que représentait l'URSS. En 1947, à Dunkerque, la Grande-Bretagne et la France ont signé un traité d'alliance et d'assistance mutuelle contre une éventuelle agression allemande ; à l'époque, une telle invasion relevait en fait de la pure abstraction. Un an plus tard, cette alliance purement défensive a été étendue à la Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg sous le nom de « Pacte de Bruxelles » et prévoyait une aide en cas d'attaque contre l'un de ces pays. C'était un prélude à la coopération qui, un an plus tard, a pris la forme d'une coopération étroite avec les États-Unis d'Amérique, actée par la signature du traité de Washington. En 1949 a été créée l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Elle regroupe la Belgique, le Danemark, la France, les Pays-Bas, l'Islande, le Canada, le Luxembourg, la Norvège, le Portugal, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Italie³⁰. Ce bloc politico-militaire de sécurité collective existe toujours et compte désormais 31 États³¹. Bien que l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord n'ait pas de lien direct avec l'Union européenne, il convient de ne pas l'oublier, car il devenait difficile pour les pays neutres (comme l'Autriche) de concilier leur appartenance aux deux organisations.

L'activité des États-Unis sur le continent européen (ou plus largement dans le monde) a constitué un facteur important de l'intégration d'après-guerre. En l'occurrence, on peut parler d'activité : (1) militaire, (2) politique et (3) économique. C'est principalement l'activité militaire qui a conduit à la création de l'OTAN en tant que bloc de défense destiné à assurer la protection face à l'Union soviétique. Le thème de la menace

³⁰ M. Natanek, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2013, p. 10–11.

³¹ Face à l'agression russe contre l'Ukraine, la Finlande et la Suède ont décidé de rejoindre l'OTAN en février 2022. Alors que la première est déjà membre du Pacte, la Suède attend encore l'approbation de tous les membres de l'organisation (état au 15 septembre 2023).

s'est avéré une fois de plus important, d'autant plus qu'il a également été revisité à des moments d'action concrète en faveur de l'intégration de la partie occidentale du continent. La coopération économique s'est aussi développée progressivement, accélérée après l'annonce par les États-Unis d'un plan d'aide à l'Europe dévastée par la guerre. Ce plan a été proposé par le secrétaire d'État américain George Marshall, d'où son nom de « plan Marshall ». Les Américains ont promis d'apporter une aide aux pays européens, mais soumise à la condition de créer une organisation européenne capable de coordonner des missions spécifiques et de distribuer les fonds qui afflueraient en Europe. Le 16 avril 1948, a été créée l'Organisation européenne de coopération économique (OECE)³² qui est devenue quelques années plus tard l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). Le plan visait également les pays d'Europe centrale (comme la Pologne et la Tchécoslovaquie), mais ceux-ci ont refusé d'y participer en raison de leurs liens étroits avec Moscou. Il est indéniable que l'activité économique américaine a contribué à aider les pays du Vieux Continent et a favorisé le consentement de ces derniers aux efforts d'intégration. L'aide américaine avait en outre une dimension politique, car le continent européen avait besoin d'un partenaire fiable face au clivage croissant entre l'Est et l'Ouest.

Un moment en particulier est reconnu comme un jalon capital dans le processus d'intégration en Europe. Il s'agit d'un discours que Winston Churchill a prononcé le 19 septembre 1946 à l'université de Zurich. L'ancien Premier ministre britannique était un fervent partisan d'une coopération étroite entre les pays européens. Dans son discours, il évoquait la situation générale du continent, soulignait le besoin d'intégration, mais attirait surtout l'attention sur un fait qui échappait probablement à beaucoup ou qui n'était tout simplement pas concevable. Il a indiqué que la coopération entre l'Allemagne et la France, pays qui se sont fait la guerre entre 1870–1871, 1914–1918 et 1940–1945, devrait constituer une

32 L'OECE a été créée par 16 pays : l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie, l'Irlande, l'Islande, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Suisse, la Suède, la Turquie et le Royaume-Uni. Un peu plus tard, ils ont été rejoints par l'Allemagne et l'Espagne. En 1961, l'OECE est devenue l'OCDE.

étape importante menant vers l'intégration. Nombreux étaient ceux qui avaient trouvé sa proposition irréaliste, mais ils ont rapidement été convaincus que Churchill avait raison. Compte tenu de l'envergure de l'homme politique, le discours a trouvé un écho considérable, même si Churchill n'envisageait pas la participation de son pays au projet d'intégration. En effet, la Grande-Bretagne restait à cette époque plus intéressée par ce qui se passait dans ses colonies que par ce qui se passait en Europe.

Le discours de l'ancien Premier ministre britannique a eu pour conséquence immédiate l'organisation du Congrès de l'Europe à La Haye, qui s'est tenu en 1948³³. Le fait même qu'il ait rassemblé les efforts d'intégration venant du terrain et des organisations non gouvernementales mérite d'être souligné. Au cours du Congrès, les travaux se sont déroulés dans trois sous-groupes : politique, socio-économique et culturel. Chacun d'entre eux avait produit des rapports qui ont ensuite été utilisés dans le document final³⁴. Cette réunion a abouti à l'unification des mouvements pro-intégration en Europe dans ce que l'on appelle le mouvement européen. À l'issue du Congrès, a été adopté *Le Message aux Européens* soulignant la nécessité d'œuvrer pour : la libre circulation des personnes, des idées et des biens sur le continent ; l'adoption par les pays européens d'une Charte des droits de l'homme garantissant la liberté de pensée, d'expression et de réunion ; la création d'une institution chargée de faire respecter la Charte ; et la création d'une « assemblée européenne » représentant les pays concernés.

Les travaux du Congrès ont également influencé des hommes politiques et des décideurs européens qui soulignaient que l'intégration était également attendue par les citoyens ordinaires, les Européens. Environ 800 personnes y ont assisté, y compris des hommes politiques qui allaient occuper par la suite des postes importants (par exemple, le futur président français François Mitterrand, le futur chancelier allemand Konrad Adenauer ou le futur premier ministre britannique Harold Macmillan). Le congrès comportait également un élément po-

33 M. Natanek, *Historia integracji europejskiej*, p. 13.

34 K. Koźbiał, *Kongres haski*, dans : *Europeistyka. Leksykon*, réd. W. Stankowski, p. 187–189.

lonais ; parmi ses principaux organisateurs se trouvait Józef Retinger (1888–1960), activiste en exil, écrivain et ancien officier des forces spéciales polonaises.

Le Manifeste post-Congrès en question était assez radical dans sa forme. Il exigeait l'introduction d'une forme de coopération fédérale, ce qui impliquait l'abandon par les pays respectifs d'une partie de leur souveraineté et un transfert de compétences à des organes supranationaux. Ce n'était pas réaliste à l'époque, l'expérience de la guerre étant trop récente. La Grande-Bretagne était l'un des pays qui s'était opposé à ces idées et avait préconisé une forme plus souple de coopération intergouvernementale.

Le Congrès de La Haye a eu pour conséquence immédiate la création, en 1949 à Londres, du Conseil de l'Europe. La France y a joué un rôle important, notamment en la personne de ses ministres des Affaires étrangères, Georges Bidault d'abord, puis Robert Schuman, qui ont soutenu la création de l'Assemblée consultative européenne. Le processus de création de la nouvelle organisation s'est déroulé essentiellement dans le cadre du Pacte de Bruxelles et a finalement vu le jour le 5 mai 1949³⁵. À cette époque a été adopté le statut du Conseil de l'Europe, en vertu duquel les parlements et les gouvernements des États membres (sous la forme du Comité des ministres) sont représentés au sein du Conseil. Toutefois, la nouvelle organisation n'est dotée d'aucun pouvoir supérieur sur les États membres ; néanmoins, ces derniers se sont engagés à respecter les principes fondamentaux qui sous-tendent son fonctionnement.

Bien que le Conseil de l'Europe n'ait formellement rien à voir avec l'Union européenne actuelle (il est souvent considéré – à tort – comme son institution), il convient de noter son importance dans le processus d'intégration. Le Conseil existe depuis plus de 70 ans et s'est spécialisé dans les activités en faveur du respect des droits de l'homme, de la démocratie, de l'autonomie et de tout ce qui peut être décrit comme la société civile. Parmi ses réalisations les plus importantes figurent la

35 Le Conseil de l'Europe a été créé par 10 États : la Belgique, le Danemark, la France, les Pays-Bas, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni.

Convention européenne des droits de l'homme, adoptée en 1950, et la Cour européenne des droits de l'homme, ayant son siège à Strasbourg, qui veille à ce que les États membres du Conseil prennent au sérieux le respect de la Convention³⁶. Sans l'ombre d'un doute, le Conseil de l'Europe doit être considéré comme le premier exemple d'une entité politique réunissant les États démocratiques du Vieux Continent.

Les conséquences immédiates du Congrès de La Haye ont été, somme toute, limitées. Probablement en raison de la situation précaire après la fin de la guerre, ainsi que de la réticence des États respectifs à abandonner au moins une partie de leur souveraineté. Toutefois, au fil du temps, il est apparu clairement aux décideurs politiques qu'il était nécessaire de faire passer la coopération à un niveau supérieur, à un niveau plus avancé.

5. COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

Dans les années qui ont suivi, il est apparu clairement que le discours de Churchill de 1946 s'était largement réalisé : c'est la France et (progressivement) la République fédérale d'Allemagne (qui a fonctionné formellement jusqu'en 1947, après quoi il fut devenu impossible pour les Alliés de parvenir à un accord sur l'unité de l'Allemagne) qui se sont retrouvées au premier rang des États ayant le plus grand intérêt à unifier le continent. Au fil du temps, cette démarche a donné des résultats tangibles.

La plupart de ceux qui ont pris les décisions importantes étaient convaincus que le processus d'intégration devait se dérouler de manière évolutive, étape par étape. Le Français Jean Monnet, un « homme de second plan » doté d'une expérience économique pratique, a préconisé une telle solution, reconnaissant que la coopération dans un domaine nécessiterait une action similaire dans d'autres sphères de la vie. Le mi-

36 M. Natanek, *Historia integracji europejskiej*, p. 15–16.

nistre français des Affaires étrangères, Robert Schuman, était convaincu de cette idée et, le 9 mai 1950, il a annoncé le plan Schuman³⁷.

Ce plan prévoyait que l'ensemble de la production française et allemande de charbon et d'acier serait placé sous une autorité commune — la Haute Autorité — à la tête de la nouvelle organisation proposée : la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Cette Communauté devait être ouverte à d'autres pays. La France avait besoin de houille car ses ressources étaient insuffisantes. Cette matière première était cependant détenue par les Allemands, qui voyaient dans la coopération la possibilité de revenir sur la scène européenne, politique et économique.

Après négociations, les pays du Benelux et l'Italie ont également adhéré à ce projet en suivant des considérations similaires à celles de l'Allemagne. Le 18 avril 1951, le traité dit de Paris a été signé et, après ratification, il est entré en vigueur le 24 juillet 1952. Outre la Haute Autorité, le traité prévoyait également la mise en place d'autres institutions communes : une assemblée à caractère parlementaire, un Conseil des ministres et une Cour de justice. L'objectif de l'organisation était de contribuer au développement économique, de favoriser l'emploi et d'améliorer le niveau de vie dans les six pays³⁸.

Le plan Schuman a concrétisé la méthode dite d'intégration sectorielle, prévoyant un rapprochement progressif. Une fois qu'il a été vérifié que l'intégration « fonctionnait » dans ces deux domaines économiques, il a été possible de passer à l'étape suivante de la coopération.

Le projet de coopération mis en œuvre concernant les deux domaines économiques les plus importants à l'époque ne signifie pas que l'idée de l'intégration de l'Europe occidentale dans la première période d'après-guerre n'ait connu que des succès. En effet, outre les mesures économiques, un rapprochement politique et militaire a été tenté. Aucune de ces initiatives n'a toutefois abouti, ce qui indique clairement que les intentions étaient peut-être trop nombreuses à un moment donné et

37 L'importance de cet événement est soulignée par le fait que, désormais, ce jour est célébré comme la Journée de l'Europe.

38 J. Łaptos, W. Prażuch, A. Pytlarz, *Historia Unii Europejskiej*, p. 78–81.

que les États d'Europe occidentale n'étaient pas encore prêts pour une « intégration totale » dans tous les domaines de leur fonctionnement.

Il ne fait aucun doute que les principaux besoins de l'Europe occidentale ont été satisfaits et que des capacités ont été garanties après la création de l'OTAN. Le problème était que la République fédérale d'Allemagne, qui participait à l'intégration économique mais ne pouvait être impliquée dans les activités de défense tant qu'elle était occupée (formellement, ce statut a été aboli sur la base de ce que l'on appelle l'accord allemand de mai 1952), restait en dehors de ces structures.

Prenant acte de la proposition de Washington d'intégrer la République fédérale d'Allemagne dans l'OTAN, le Premier ministre français René Pleven a proposé en octobre 1950 d'intégrer militairement les États membres de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier. La possibilité que l'Allemagne de l'Ouest contribue au renforcement des capacités de défense de l'Occident a été prise en compte, tandis que, d'autre part, on a supposé que les forces allemandes seraient « sous contrôle » dans le cadre d'une force européenne commune et ne pourraient pas être utilisées à des fins exclusivement allemandes. Jean Monnet a également joué un rôle important dans la planification d'une nouvelle forme de coopération, qui a été appelée « Communauté européenne de défense » (CED), mais l'idée était connue sous le nom de plan Pleven. Ce plan prévoyait la création d'un ministère européen de la défense, d'un état-major commun et d'une force armée supranationale. Il s'agissait donc de l'abandon par les États d'une part assez importante de leur souveraineté, ce qui n'a pas manqué de susciter de vives controverses. Il est intéressant de noter que l'idée a été soutenue par les Britanniques, bien qu'ils n'aient pas voulu y participer (tout en étant un membre important de l'OTAN). Les opposants au plan étaient principalement ceux qui voyaient d'un mauvais œil l'idée de remilitariser l'Allemagne de l'Ouest et exprimaient des doutes quant à la présence américaine sur le continent. Finalement, en août 1954, l'Assemblée na-

tionale française a été le seul parlement des États membres de la CECA à rejeter le projet d'OEN³⁹.

Le plan de coopération politique européenne visant à renforcer l'intégration politique sous la forme de politiques étrangères plus étroites ou d'éléments de sécurité n'est pas non plus entré en vigueur. En outre, a été avancée l'idée de créer une grande communauté sur la base de la CECA et du Conseil de l'Europe, dotée de ses propres institutions législatives et exécutives. Les deux idées devaient être traitées ensemble, l'échec de l'une ayant les mêmes conséquences pour l'autre. Les projets d'intégration défensive et militaire des États européens ont échoué, tout comme les idées visant à unifier les politiques étrangères. Ces deux problèmes n'ont toujours pas été résolus au sein de l'Union européenne.

6. LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET L'UNION EUROPÉENNE

Quand on pense à l'intégration européenne, on pense naturellement au continent européen. L'actuel traité sur l'Union européenne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, vient en quelque sorte compléter cette compréhension. Son article 49 dispose que « Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et qui s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union »⁴⁰. Toutefois, il convient de noter que le terme « État européen » n'a jamais été compris dans un sens géographique, limitant l'adhésion potentielle aux seules frontières géographiques du Vieux Continent. Il a été conçu d'une manière politique : il s'agissait d'États qui représentaient un certain type de valeurs démocratiques, difficiles à décrire ou à évaluer parce qu'il s'agit d'un terme général, qui n'est pas facile à définir. Il s'agissait de valeurs telles

39 K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 104–107; *Europejska Wspólnota Obronna*, dans : I. Kienzler, *Leksykon Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, p. 81.

40 Traité sur l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne* 2016/C 202/01, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75e-d71a1.0018.01/DOC_2&format=PDF, (01.09.2023).

que le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit, le respect des droits de l'homme, le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice ou l'égalité entre les hommes et les femmes. Ils sont désormais énumérés à l'article 2 du traité précité. Les Communautés, ou à présent l'Union, ont été ouvertes à ces pays, en poursuivant un processus cohérent d'élargissement de la coopération.

En raison des conditions susmentionnées, le processus d'intégration s'est successivement étendu à un nombre croissant de pays. Cette évolution témoignait du succès de l'intégration sur le Vieux Continent, car il ne faut pas oublier qu'il s'agissait d'un processus volontaire : personne n'a forcé les pays successifs à adhérer à la CEE ou plus tard à l'Union. Au contraire, ils ont exprimé le désir de participer au processus d'intégration du continent.

6.1. VERS UNE INTÉGRATION PLUS ÉTROITE : LES TRAITÉS DE ROME

Comme il a été mentionné, la CECA a débuté en 1951, mais elle ne couvrait que deux domaines économiques, les plus importants après la fin de la guerre. Malgré un élan limité, il s'est avéré que la coopération étroite entre les six pays d'Europe occidentale portait ses fruits et était positivement appréciée non seulement par la CECA elle-même, mais aussi par d'autres pays. Ce n'était qu'une question de temps avant que la coopération ne s'étende à d'autres domaines. Pour relever ce défi, une conférence intergouvernementale a été convoquée et s'est tenue à Messine au début du mois de juin 1955. Lors des débats, le ministre néerlandais des Affaires étrangères, Johan Willem Beyen, a joué un rôle important en présentant, avant même la conférence, un plan visant à étendre la coopération au reste de l'économie et un passage à un niveau d'intégration plus élevé sous la forme d'une union douanière. Les représentants des pays réunis à Messine ont convenu non seulement de travailler sur l'idée, mais aussi de se concentrer sur un projet impliquant l'utilisation pacifique des nouvelles possibilités d'énergie nucléaire⁴¹.

41 K. Popovich, *Historia integracji europejskiej*, p. 64–65.

L'idée n'est pas entrée en vigueur « dès le lendemain ». Une commission présidée par Paul Henri Spaak, homme politique belge, actif depuis des années dans le processus d'intégration du continent, est mise en place. Le résultat de ces travaux a donné lieu au rapport Spaak, présenté près d'un an plus tard, qui soulignait la nécessité d'approfondir la coopération économique par une suppression progressive des barrières douanières et le commencement d'une coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire. Pour ce faire, il a été proposé d'instaurer deux autres organisations d'intégration : La Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). Il faut savoir que les Britanniques ont été relativement proches de la décision d'entrer dans le processus d'intégration. Cependant, ils n'ont pas pris cette décision, restant sciemment à l'écart d'une coopération étroite dans la partie occidentale du continent. Et cela, pour près de deux décennies. L'une des raisons de cette évolution est l'intérêt constant porté aux colonies, anciennes ou encore existantes. Il semble que les liens politiques et militaires avec les États-Unis (au sein de l'OTAN) sont plus importants pour Londres que les liens plus étroits avec les partenaires continentaux d'outre-Manche.

À la suite de la conférence de Messine et du rapport Spaak, les traités de Rome ont été signés le 25 mars 1957. L'un a créé la CEE, l'autre l'Euratom. Les traités sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante.

L'objectif de la CEE était, selon le traité de Rome, de tendre vers un marché commun à l'avenir et, avant cela, vers une union douanière. Était aussi prévue la suppression progressive des restrictions existantes en matière de circulation des personnes, des services et des capitaux. Au fil du temps, ces objectifs se sont concrétisés. Ce qui était nouveau, c'était l'adoption des principes du marché libre en ce qui concerne les produits agricoles de base. On s'est rendu compte que ce pan de l'économie était extrêmement sensible et que chaque pays défendrait ses prérogatives en vue de protéger ses propres intérêts. C'est pourquoi, ces solutions ont été introduites progressivement. La Communauté économique européenne comprenait quatre organes principaux : l'Assemblée parlementaire (délégués des parlements nationaux), le Conseil (princi-

pal organe de décision, ministres nationaux), la Commission (pouvoirs d'exécution et de proposition accordés par le Conseil) et la Cour de justice (pour assurer le respect de la loi). À cela s'ajoutent divers organes subsidiaires⁴².

La deuxième Communauté à avoir été créée, Euratom, avait, entre autres, les objectifs suivants : la coopération pacifique dans le domaine de la technologie nucléaire, la promotion de la recherche, la création et le développement de l'industrie nucléaire, une politique commune d'approvisionnement en minerais et en combustibles nucléaires, l'établissement de normes de sécurité uniformes pour la protection de la population et des travailleurs employés dans l'industrie, le relèvement du niveau de vie dans les États membres par le libre développement des techniques et le contrôle de l'utilisation non militaire des matières nucléaires. De même, des institutions ont été créées : l'Assemblée parlementaire, le Conseil des ministres, la Commission, la Cour de justice et des organes subsidiaires.

Dans le même temps, la CECA n'a pas été supprimée, de sorte qu'il existait alors trois organisations de coopération regroupant les six mêmes pays. Chacun d'entre eux disposait également de ses propres institutions : comités et conseils⁴³, qui n'ont toutefois pas trouvé de justification à long terme. C'est pourquoi, le 9 avril 1965, le traité dit de fusion a été signé à Bruxelles, fusionnant les institutions jusqu'alors séparées, ce qui était tout à fait logique et attendu. Le traité a également permis une répartition plus claire des compétences. Ces dispositions sont entrées en vigueur en juillet 1967.

Le projet d'intégration mené par les « six » a été jugé positivement et a été mis en œuvre par évolution plutôt que par révolution. Par exemple, il a fallu 10 ans pour supprimer toutes les barrières commerciales (droits de douane et quotas) entre les pays coopérants. La CEE est devenue une union douanière de fait au 1^{er} janvier 1968. Depuis cette date, il existait un tarif commun pour les produits provenant de pays tiers. Il convient également de souligner que, lors de la signature des traités de Rome, il

42 K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 117–118.

43 Seul l'organe parlementaire, prototype de l'actuel Parlement européen, était commun.

a été tenu compte de la nécessité d'assurer un développement économique harmonieux et de réduire progressivement les disparités dans le développement économique des différentes parties des pays (les régions). Ces finalités revêtaient une importance capitale pour l'avenir de l'intégration ; en effet, en 1957, les États qui s'intégraient présentaient, dans différents secteurs économiques, un niveau de développement similaire. Chaque élargissement de la coopération a accru les disparités de développement entre les États membres.

La Grande-Bretagne se tenait à l'écart de l'intégration, sans que cela signifie qu'elle ne s'intéressait pas aux processus en cours sur le continent. Le scepticisme britannique s'expliquait par une vision des idées de coopération différente de celle mise en œuvre par les « Six » : Londres, craignant une restriction de sa souveraineté⁴⁴, préconisait une coopération intergouvernementale relativement souple. Ces objectifs ont été partiellement atteints par la mise en place, avec une implication britannique importante, de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Il semble que la création de cette association soit également due au fait que — pour diverses raisons — la plupart des pays d'Europe occidentale sont restés en dehors de la CECA/CEE. Il convient ici de souligner la position des États neutres (Autriche, Finlande, Suisse et Suède), qui n'étaient pas intéressés par des propositions de coopération trop étroite, notamment sur le plan politique, estimant que cela pouvait nuire à leur statut. En outre, les pays scandinaves se sont également engagés dans une coopération régionale qui s'est traduite, par exemple, par la suppression du visa, le développement d'un marché du travail commun et la création d'une compagnie aérienne commune SAS (Scandinavian Airlines System). Les États non démocratiques de la partie occidentale de l'Europe sont restés en dehors du courant principal de ces liens ; il s'agit de l'Espagne et du Portugal. Ce dernier pays a toutefois rejoint l'AELE en raison de ses liens économiques étroits avec Londres.

Pour les pays susmentionnés, réunis sous la houlette informelle du Royaume-Uni, ce nouveau mécanisme semblait être la solution

44 J. Kiwerska, *Wielka Brytania wobec jedności europejskiej*, dans : *Wspólna Europa. Mit czy rzeczywistość?*, réd. A. Wolff-Powęska, Poznań 1990, p. 94.

idéale. Il a débuté en 1960 après l'entrée en vigueur de la convention de Stockholm. L'AELE réunissait sept pays : l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal, la Suisse, la Suède et le Royaume-Uni. Les activités de l'Association visaient à promouvoir le développement économique, l'exploitation rationnelle des ressources, la concurrence loyale et, surtout, la réduction des droits d'importation frappant les produits industriels. Ses membres avaient vocation à libéraliser les échanges commerciaux entre eux⁴⁵. L'organisation s'était dotée de structures très modestes, se résumant à un Conseil des ministres comme organe principal, des organes consultatifs et un secrétariat basé à Genève.

Il s'agissait d'une zone de libre-échange classique, mais qui n'incluait pas le commerce des produits agricoles. Si ses activités ont permis d'accroître les échanges de marchandises entre les États membres, les résultats obtenus ne souffraient pas la comparaison avec les réalisations de la CEE. L'absence de compacité territoriale entre les États membres a également constitué une difficulté. Un coup d'œil jeté sur la carte montre que les frontières terrestres n'existaient qu'entre la Norvège et la Suède et entre l'Autriche et la Suisse. Cette caractéristique désavantageait aussi l'AELE par rapport aux Communautés européennes.

Ainsi, il serait difficile de considérer le fonctionnement de l'AELE comme une réussite. Dès le départ, l'avantage significatif des Britanniques sur les autres pays et dans tous les domaines était visible à l'œil nu. Les échanges commerciaux entre les membres de la zone étaient limités. Quels intérêts économiques l'Autriche aurait-elle pu partager avec la Finlande ou la Suède avec le Portugal à l'époque ? Lorsqu'on tente de répondre à ces questions, on voit clairement que la concurrence avec la CEE était vouée à l'échec. La meilleure preuve en est le fait que, dès l'année suivant la création de l'AELE, certains de ses membres se sont portés candidats à l'adhésion à la CEE. En bref : le plan britannique de créer un mécanisme concurrentiel a échoué. L'appartenance des pays respectifs à l'AELE est présentée dans le tableau n° 1.

45 K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 126–127.

Tableau 1. Membres de l'AELE 1960-2023

| Année | Pays ayant adhéré à l'AELE | Sortie de l'Association et la raison de cette décision |
|-------|----------------------------|--|
| 1960 | AUTRICHE | 1994 – adhésion à l'UE |
| | DANEMARK | 1994 – adhésion à l'UE |
| | NORVÈGE | |
| | PORTUGAL | 1985 – adhésion à l'UE |
| | SUISSE | |
| | SUÈDE | 1994 – adhésion à l'UE |
| | ROYAUME-UNI | 1972 – adhésion à l'UE |
| 1970 | ISLANDE | |
| 1986 | FINLANDE | 1994 – adhésion à l'UE |
| 1991 | LIECHTENSTEIN | |

Source : élaboration personnelle.

À l'heure actuelle, l'AELE est cantonnée à quatre pays membres : l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. L'Association ne joue guère de rôle notable parmi les organisations d'intégration sur le continent. Dans le contexte de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, il a été récemment question d'une éventuelle réintégration de ce pays dans l'AELE. Il est difficile de juger de la situation à ce stade, d'autant plus que des voix s'élèvent pour... réclamer le retour des Britanniques au sein des structures de l'UE.

6.2. LES ANNÉES 1960 ET 1970. LES DIFFICULTÉS TRANSITOIRES ET LE PREMIER ÉLARGISSEMENT

Les deux décennies suivantes ont été marquées par les premières crises perceptibles dans le processus d'intégration du continent, qui n'ont pas nécessairement connu une solution immédiate. En outre, de nouvelles propositions ont été formulées sur la forme que devrait prendre la coopération en Europe et sur le rôle que les États-Unis devraient y jouer, et enfin, a eu lieu le premier élargissement des Communautés euro-

péennes. Les tentatives d'étendre le projet aux questions économiques et monétaires n'ont pas été moins importantes.

À la fin de 1958, Charles de Gaulle, général qui s'est distingué pendant la Seconde Guerre mondiale, est élu président de la République française par les grands électeurs. Comme ce pays fut l'un des moteurs de l'intégration, les politiques du nouveau chef d'État ont eu une influence considérable sur le processus d'intégration. Malheureusement, elle a été négative.

Le nouveau président français avait une vision du développement de la coopération en Europe sensiblement différente de celle qui avait été mise en œuvre jusqu'alors. Il voyait la France comme une superpuissance et même s'il n'était pas opposé en principe à l'intégration des États, il était attaché à la souveraineté nationale. De Gaulle est favorable au concept d'intégration qu'il appelle « une Europe des Nations » (ou « une Europe européenne »). Il s'agissait d'une idée confédérale d'intégration de telle sorte que les États conservent leur indépendance politique tout en se rapprochant sur le plan économique. De Gaulle veillait à l'indépendance de la France et au maintien d'un équilibre dans les relations internationales (d'où son opposition à ce qu'il considérait comme un rôle trop important des Américains sur le continent européen, notamment au sein de l'OTAN). Sa conception de l'intégration reposait sur l'attribution d'un rôle central aux États, et il qualifiait de mythes et de chimères toutes les autres idées équivalant à la création d'une communauté « au-delà des nations et des États ». Par conséquent, la délégation de compétences aux institutions communautaires devait être très limitée. Le président français a également utilisé l'expression « l'Europe de l'Atlantique à l'Oural » dont l'instauration devait constituer un objectif à long terme. Il supposait l'évolution des États socialistes de l'époque et leur inclusion potentielle dans la vision d'une Europe-confédération. Cette approche devait permettre de surmonter la division post-Yalta sur le continent⁴⁶.

Les Français ont fait des propositions confédérales concrètes telles que le plan Fouchet en 1961, qui prévoyait la création d'une Commission

46 J. Mikosz, *Francja: od Europy Ojczyzn do federacji europejskiej*, dans : *Wspólna Europa. Mit czy rzeczywistość?*, p. 130–132.

politique en tant qu'organe intergouvernemental. Cependant, ce projet n'a pas reçu un accueil favorable au sein des Communautés ; les milieux fédéralistes en Europe, mais aussi en France même, s'y sont opposés. En revanche, la signature du traité de l'Élysée avec l'Allemagne en janvier 1963 a constitué un succès important pour la France en matière de politique étrangère ; celui-ci a conduit à une réconciliation entre les deux pays les plus importants pour le processus d'intégration. Cette initiative a renforcé les efforts déployés tendant à l'approfondissement de la coopération ; la France et l'Allemagne ont désormais été qualifiées de « moteurs de l'intégration européenne ». Cependant, au début des années 1960, les intentions de de Gaulle étaient différentes : il s'agissait pour lui de renforcer la France aux dépens des États anglo-saxons, tout en gagnant à sa cause l'Allemagne de l'Ouest.

À tout le moins, la politique de retenue de de Gaulle en matière d'intégration a été la principale cause de la première crise qui a secoué l'ensemble du processus au milieu des années 1960. En 1965, l'objectif du gouvernement français était de rechercher les meilleures solutions possibles pour lui-même en matière de politique agricole (et les velléités d'obtenir le maximum de fonds communautaires à cette fin). En outre, à partir de 1966, les Communautés devaient passer à l'étape suivante de l'intégration, marquant un rôle accru pour la Commission de la CEE. Le président français était farouchement opposé à ces projets, ce qui a conduit à une impasse entre la France et la Commission de la CEE, et a pris la forme de la « crise de la chaise vide » (juillet 1965-janvier 1966). Pendant cette période, les représentants français ne participaient plus aux réunions du Conseil des ministres, bloquant ainsi la possibilité de prendre des décisions et, partant, celles qui concerneraient la politique agricole. Les Français ont exigé le maintien du principe de l'unanimité dans la prise de décision du Conseil et se sont opposés à un rôle accru de la Commission⁴⁷.

La crise a été résolue au mois de janvier suivant lors d'une rencontre à Luxembourg (le « compromis de Luxembourg »). Les Français ont ac-

47 K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 142–143; K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, p. 91–98. La crise a essentiellement consisté en une rupture de la France avec les principes antérieurement établis qu'elle avait acceptés.

cepté le vote à la majorité, mais seulement sur des questions mineures. La procédure de décision à l'unanimité est maintenue pour les questions les plus importantes. À chaque fois, la « pertinence de l'intérêt » devait être déterminée par les pays respectifs, ce qui restait très vague.

D'une part, la première crise a montré clairement que les positions prises et la politique menée par le dirigeant d'un seul pays peuvent avoir un impact négatif sur l'ensemble du processus et même conduire à l'arrêt de celui-ci, malgré les engagements antérieurs pris par ce même pays et l'accord sur certaines solutions. D'autre part, l'idée d'une « Europe des Nations » a démontré qu'il n'y avait pas d'accord sur une solution unique concernant la direction que devrait prendre l'intégration. Cette perception de l'intégration par le président français n'a d'ailleurs pas été la seule brèche dans la communauté d'actions des États d'Europe occidentale. En 1966, de Gaulle a décidé que la France retirerait ses forces armées du système militaire de l'OTAN, mais sans se retirer du pacte⁴⁸. Cette décision s'inscrivait dans un prolongement de l'idée de réduction de la présence américaine en Europe ; n'ayant pas été suivie par les autres États, la France faisait cavalier seul. Cette politique dérivait aussi du fait que, depuis 1960, la France possédait l'arme nucléaire et refusait de la subordonner aux forces de l'OTAN.

Enfin, la dernière action de Charles de Gaulle portait sur la politique d'élargissement des Communautés, un tel sujet étant apparu pour la première fois de manière réaliste dans les années 1960. Le Royaume-Uni, ainsi que le Danemark, la Norvège et l'Irlande ont entrepris des démarches en vue d'adhérer aux Communautés. Ces efforts se sont avérés ardues ; le dirigeant français a utilisé son droit de veto pour bloquer l'élargissement.

Les Britanniques ont déposé leur première demande d'adhésion aux Communautés en 1961, mais celle-ci a échoué en raison du veto du président de Gaulle. La demande d'adhésion était sous-tendue par le fait que, d'une part, il n'était pas satisfaisant pour le pays insulaire de rester uniquement dans l'AELE, et, d'autre part, il faut rester conscient des

48 Suite à ces agissements, le siège de l'OTAN a été transféré de Paris à Bruxelles, où il se trouve toujours.

liens étendus qui existaient entre Albion et ses possessions hors Europe. En 1955 encore, un peu plus de 30 % seulement des exportations britanniques étaient destinées aux pays d'Europe occidentale, tandis que plus de 51 % étaient destinées aux pays du Commonwealth⁴⁹. Cependant, l'année 1960, décrite comme « l'année de l'Afrique »⁵⁰, a également fait prendre conscience aux hommes politiques britanniques que les temps anciens étaient révolus et qu'il fallait envisager à l'avenir des liens avec l'Europe continentale.

Le gouvernement britannique a fait une nouvelle tentative d'adhésion en 1966, suivi dans ses démarches par les gouvernements du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège. La composition des pays de ce groupe n'est pas fortuite ; en effet, ils étaient tous économiquement liés aux îles britanniques. Cette fois encore, la France a opposé son veto (au bout d'un an), bien que l'avis des autres pays des « six » ait été plutôt favorable : ils ont reconnu que l'élargissement vers le nord pouvait donner un nouvel élan à l'intégration du continent. De Gaulle justifiait son refus par les différences entre les économies des pays mentionnés et les liens de la Grande-Bretagne avec ses anciennes colonies et les États-Unis. En pratique, cependant, les dirigeants français craignaient de voir la France mise à l'écart du processus d'intégration et son rôle diminuer. Le fait est, cependant, que les Britanniques ont cherché à maintenir leur préférence pour le commerce avec les régions qui leur étaient autrefois subordonnées⁵¹.

Au printemps 1969, de Gaulle démissionne de son poste de président. Cet acte a ouvert de nouvelles perspectives tant pour le processus d'intégration que pour l'élargissement des Communautés. Les négociations concernant l'adhésion de ces quatre pays à la CEE ont donc commencé en 1970. Cette fois, elles étaient beaucoup plus faciles parce que personne ne remettait en question cette démarche. En janvier 1972, les

49 J. Kiwerska, *Wielka Brytania wobec jedności europejskiej*, p. 95.

50 L'année 1960 a marqué l'accélération du processus de décolonisation du continent africain. À cette époque, pas moins de 17 pays africains, dont une ancienne colonie britannique, le Nigeria, se sont vus accorder l'indépendance. Ce processus a progressé au cours des années suivantes.

51 K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, p. 98–103; K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 151–153.

traités d'adhésion aux Communautés ont été signés et l'étape suivante consistait à organiser des référendums sur le sujet. En Irlande, 83 % des personnes interrogées ont voté « pour », et au Danemark, plus de 63 %. En Norvège, en revanche, près de 53,5 % des électeurs s'y sont opposés ; ainsi, ce pays n'a pas adhéré à la CEE. Les Britanniques n'ont voté qu'en 1975, répondant à la question de savoir s'ils voulaient rester dans les Communautés. Plus de 67 % des électeurs se sont prononcés en faveur de l'adhésion⁵². La troisième tentative d'adhésion de la Grande-Bretagne a donc été couronnée de succès et, avec le Danemark et l'Irlande, le pays a rejoint la CEE en 1973. Dans le même temps, il s'agissait du premier élargissement historique des Communautés, montrant qu'elles étaient ouvertes aux nouveaux États membres et ne leur fermaient pas la porte une fois que toutes les conditions avaient été remplies.

L'adhésion de la Grande-Bretagne aux Communautés a mis fin, comme le note Jadwiga Kiwerska, à une période de *splendid isolation* dans la politique étrangère britannique⁵³. En votant en 1975 en faveur de l'adhésion à la CEE, les Britanniques ont estimé qu'il valait mieux participer à cette forme d'intégration que de faire cavalier seul. Le Royaume-Uni, en tant que nouvel État membre, souhaitait maintenir ses contacts individuels avec ses anciennes colonies. Cette démarche s'inscrivait dans le cadre de la politique communautaire à l'égard des régions qui dépendaient autrefois des États européens. En effet, à l'époque, la France, les Pays-Bas, la Belgique et l'Italie étaient également concernés. Dès 1963, à Yaoundé, au Cameroun, les Communautés ont signé avec 18 pays africains une convention sur les privilèges commerciaux. En 1975, une convention sur les préférences commerciales a été signée à Lomé avec déjà près de 50 pays de la zone dite ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Ces accords ne se sont pas arrêtés là, puisqu'ils ont été conclus par la suite avec d'autres pays⁵⁴.

52 M. Musiał-Karg, *Operacje Brexit. Brytyjskie referenda z 1975 i 2016 roku*, „Acta Politica Polonica” 2016 nr 3 (37), p. 9; K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 172–173.

53 J. Kiwerska, *Wielka Brytania wobec jedności europejskiej*, p. 96.

54 À l'heure actuelle, ils englobent 79 pays. Depuis décembre 2019, le groupement a changé son nom officiel en OEACP – Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

L'élargissement a été l'aboutissement des décisions adoptées au sommet convoqué à La Haye en 1969. Il a alors été décidé d'approfondir la coopération, ce qui devait à l'avenir prendre la forme d'une union économique et monétaire. Il a aussi été convenu d'organiser régulièrement des sommets des chefs d'État et des gouvernements des États membres. Cette idée a d'ailleurs été poursuivie dans les années suivantes. Lors du sommet à Paris en décembre 1974, il a été décidé de créer un Conseil européen. Bien que cette création se soit produite sans modification du traité, le Conseil, composé des chefs d'État et de gouvernement, est devenu un organe important, prenant des décisions de nature stratégique, guidant l'orientation de l'intégration. Désormais, il se réunit deux fois par an. Au fil du temps, le fonctionnement du Conseil européen a été formalisé, notamment dans l'Acte unique européen, mentionné ci-dessous, et dans le traité de Maastricht, qui l'a inclus parmi les institutions de l'Union européenne⁵⁵.

Depuis le milieu des années 70, le processus d'intégration a stagné en raison de la crise de l'économie mondiale, et partant européenne. Par conséquent, des phénomènes tels que la chute du PIB, l'inflation et la hausse du chômage sont devenus monnaie courante dans les pays en voie d'intégration⁵⁶. Les problèmes ont été signalés dans le rapport Tindemans présenté en 1975. À la suite de la crise pétrolière de 1973, qui a provoqué une flambée des prix du pétrole, les pays respectifs ont pris des mesures individuelles tendant à résoudre les problèmes. Ce n'était pas la voie à suivre, mais elle était révélatrice d'une tendance à faire appel principalement à la capacité de l'État plutôt qu'à celle de l'organisation intégratrice. Ce schéma s'est également manifesté lors des crises ultérieures.

Les années 1970 ont également vu les premières tentatives d'attirer l'attention sur la volonté de mettre en place une union monétaire. Des experts, sous la houlette du Premier ministre luxembourgeois Pierre Werner, ont présenté en 1970 un rapport proposant la création progres-

55 Actuellement, outre les chefs d'État et de gouvernement, aux réunions du Conseil européen participent le président de la Commission européenne et le haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Si la situation l'exige, des réunions plus fréquentes de cet organe peuvent être organisées.

56 W. Nicoll, T. C. Salmon, *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2002, p. 40.

sive d'une union économique et monétaire. Ils proposaient la convertibilité totale des monnaies, la libéralisation de la circulation des capitaux et, en outre, l'instauration d'un système commun de banques centrales. À partir de janvier 1979, sont entrées en vigueur les dispositions relatives à l'instauration du système monétaire européen et de l'unité de compte européenne ECU (European Currency Unit)⁵⁷, valable uniquement pour les échanges interbancaires. Le taux de fluctuation autorisé entre les taux de change était d'environ 2,25 %. L'ECU a été défini par un panier de monnaies dont la composition était déterminée proportionnellement à la puissance économique des pays respectifs⁵⁸. Sa mise en place a incontestablement été un succès, un pas supplémentaire vers une intégration plus poussée, même si le chemin vers l'introduction d'une monnaie unique a encore été long.

Les années 1970 ont également été marquées par les efforts consentis pour assurer une plus grande influence des citoyens sur les activités de la CEE. Il a été décidé d'organiser des élections directes au Parlement européen, qui ont eu lieu pour la première fois sous cette forme en 1979, avec un taux de participation relativement élevé (plus de 62 %). À ce jour, le Parlement est la seule institution de l'UE à être directement élue par les habitants de l'UE.

6.3. VERS L'UNION EUROPÉENNE

La décennie suivante a été marquée par le déblocage des intentions d'intégration de la CEE. Ce processus a pris la forme d'élargissements successifs et de la mise en œuvre de changements de traités. Le traité de Maastricht a été l'aboutissement de ces efforts. Ensuite, au milieu des années 1980, la décision a été prise de supprimer progressivement les contrôles aux frontières intérieures, ce qui a contribué à faciliter les voyages et les échanges de marchandises et a sans aucun doute constitué

57 *Europejska Jednostka Walutowa – ECU*, dans : I. Kienzler, *Leksykon Unii Europejskiej*, p. 69.

58 K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 167, 181. En raison du potentiel économique des neuf pays, le système de l'ECU était dominé par le mark allemand. En 1989, sa valeur représentait plus de 30 % de la valeur du panier susmentionné.

une mesure très appréciée par les citoyens des États membres. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, l'intégration européenne a dû relever un nouveau défi en réagissant à l'effondrement du système communiste en Europe centrale et orientale.

La Grèce a été le dixième pays à rejoindre les Communautés européennes ; son intégration a été actée en 1981. Elle a amorcé le processus d'adhésion des pays qui, en raison de leur régime non démocratique, n'avaient pas participé aux processus d'intégration. Dans le cas de la Grèce, il s'agissait du régime de la junte militaire au pouvoir de 1967 à 1974. Le renversement de cette dictature et la démocratisation des relations politiques ont ouvert la voie à d'éventuelles négociations d'adhésion à la CEE. Cette décision n'a pas été facile à prendre ; en effet, le pays était loin derrière les autres membres de la Communauté en termes de développement économique. Finalement, l'adhésion de la Grèce a été décidée, même si elle a été marquée par des périodes de transition permettant une meilleure préparation. Par exemple, les travailleurs grecs n'ont pas immédiatement pu trouver un emploi dans d'autres États membres. Dans les années qui ont suivi, la Grèce est devenue un bénéficiaire important des financements destinés à combler le retard de développement⁵⁹.

La Grèce a été rapidement suivie par l'Espagne et le Portugal, qui ont adhéré aux Communautés en 1986. Auparavant, ces pays s'étaient aussi trouvés sous des régimes autoritaires : en Espagne, le gouvernement du général Franco (jusqu'en 1975), et au Portugal, celui de Salazar (le régime qu'il avait mis en place a été renversé en 1974 à la suite de la révolution dite des œillets). Après la chute des autocrates, les deux pays se sont démocratisés, ce qui leur a permis de rejoindre la CEE. Cependant, à l'instar de la Grèce ils accusaient, eux aussi, des retards notables au niveau de développement par rapport aux Communautés. Au cours des négociations d'adhésion, des périodes de transition ont été décidées dans certains domaines. La France, par exemple, craignait la concurrence de l'Espagne et du Portugal sur le marché agricole et sur le marché

59 K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, p. 142–144.

du travail. Les deux pays ont largement bénéficié d'importants financements communautaires pour réduire leurs écarts de développement⁶⁰.

L'adhésion de ces trois pays à la CEE dans les années 1980 a été qualifiée d'élargissement vers le Sud ou méditerranéen. Celui-ci constituait aussi un défi géopolitique ; en effet, il induisait un accroissement de l'intérêt porté par les Communautés pour leurs voisins méridionaux, c'est-à-dire principalement le Maghreb. D'autre part, il a été largement reconnu que ces pays avaient été récompensés pour la démocratisation des relations politiques et l'abandon de régimes non démocratiques. Le dilemme s'est alors posé de savoir s'il fallait, outre l'élargissement, veiller à approfondir l'ensemble du processus. La question reste toujours d'actualité ; l'Union européenne actuelle cherchant à combiner ces deux dimensions.

Les Communautés ont aussi tenté d'apporter des changements de nature fondamentale et systémique. Au départ, les débats afférents ont eu lieu au Parlement européen, puis au fil du temps, ils se sont étendus à d'autres institutions. En 1981, a été proposée l'initiative Genscher-Colombo, des noms des ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne et de l'Italie. Elle postulait l'abandon progressif de la prise de décision à l'unanimité, le renforcement du rôle du Parlement et du Conseil européen, ainsi que la coordination de la politique étrangère et de sécurité. Deux ans plus tard, à Stuttgart, a vu le jour la *Déclaration sur l'Union européenne* qui affirmait la nécessité de créer une Union européenne et de renforcer la coopération dans les domaines du droit, de la culture et de la sécurité. L'Union était censée combiner des éléments politiques et économiques. C'était une avancée importante vers l'approfondissement de la coopération⁶¹. Dans le même temps, le Parlement européen travaillait sur des projets de modification du traité.

Ces travaux ont finalement abouti à l'adoption de l'Acte unique européen en 1986, qui est entré en vigueur l'année suivante. Il a modifié et complété les traités de 1951 et de 1957. Il intègre le Conseil européen

60 K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, p. 144-149.

61 *Deklaracja stuttgarcka*, dans : *Leksykon Unii Europejskiej*, réd. Z. Czachór, C. Mojsiewicz, Wrocław 2001, p. 22-23.

dans les institutions communautaires, crée une base juridique pour la coordination des politiques étrangères, acte l'abandon du vote à l'unanimité au profit du vote à la majorité qualifiée dans certains cas et renforce les pouvoirs du Parlement (participation à la procédure législative, approbation et consultation), institue le Tribunal de première instance. L'intention générale était de créer une Union européenne basée sur les Communautés existantes. Enfin, l'engagement a été pris de réaliser, avant la fin de 1992, un marché européen unique⁶².

Une initiative capitale, très appréciée par les citoyens des États membres, a été prise au milieu des années 1980. Le Conseil européen réuni en 1984 a recommandé la suppression graduelle des contrôles aux frontières intérieures entre les États membres. Le 14 juin 1985, dans la ville luxembourgeoise de Schengen, cinq États de la CEE : la Belgique, la France, les Pays-Bas, le Luxembourg et l'Allemagne ont signé un accord à cet effet appelé « l'accord de Schengen ». Les contrôles aux frontières intérieures devaient être progressivement supprimés, mais ils étaient maintenus aux frontières extérieures et devaient même être renforcés. Ce type d'action commune avait déjà été mis en œuvre par les pays du Benelux ; ainsi, on peut donc dire que cette solution avait déjà été testée. Dans les années qui ont suivi, cet accord a été signé par d'autres États ; certains sont restés à l'écart. Ainsi, le Royaume-Uni et l'Irlande n'ont jamais adhéré à l'accord craignant qu'il n'empiète sur leur souveraineté. En outre, les deux pays restaient réticents en raison de l'incertitude planant sur les conséquences d'un afflux incontrôlé d'étrangers⁶³.

D'un point de vue pratique, il était important de mettre en place un système d'information basé à Strasbourg (appelé SIS, puis SIS II), qui permettait aux services compétents d'accéder aux données des personnes recherchées et fichées, des personnes faisant objet de signalements ainsi que des étrangers auxquels l'entrée dans l'espace Schengen avait été refusée⁶⁴. Ce système s'est avéré extrêmement utile pour

62 *Jednolity Akt Europejski*, dans : *Leksykon Unii Europejskiej*, réd. Z. Czachór, C. Mojsiewicz, p. 69; K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 197–200.

63 K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 195–197.

64 *Schengeński System Informacyjny SIS*, dans : I. Kienzler, *Leksykon Unii Europejskiej*, p. 268–269.

poursuivre toute violation des dispositions afférentes. L'instauration de ce système a été un prélude à la création ultérieure d'Europol, l'Office européen de police. Cet accord a grandement favorisé la coopération policière dans la lutte contre le terrorisme, les trafics de drogues, les trafics illégaux de marchandises et la criminalité organisée. Aujourd'hui, personne en Europe ne semble avoir besoin d'être convaincu des avantages de l'espace Schengen, qui permet de franchir librement les frontières. La zone s'est également élargie à des pays extérieurs à l'Union européenne ; elle comprend aujourd'hui 27 pays⁶⁵. Il s'agit sans aucun doute d'une preuve tangible du sens et du succès de l'intégration.

Comme nous l'avons dit, les Communautés tendaient à une intégration plus poussée ; les seules questions en suspens étant « quand ? » et « comment ? ». Les dirigeants des pays européens favorables à un « niveau d'intégration plus élevé », à savoir la France et l'Allemagne, ont tenté d'apporter des réponses à ces questions. En 1990, le chancelier allemand Helmut Kohl et le président français François Mitterrand ont présenté l'initiative de construire une communauté politique (avec une politique étrangère et de sécurité commune) et une communauté économique (union économique et monétaire). Un peu plus tard, le Premier ministre britannique Margaret Thatcher a exprimé son opposition à l'intégration politique. Ce n'était pas la première fois que le Royaume-Uni se dressait contre une intégration plus poussée. Dès 1988, Thatcher, dans son célèbre discours de Bruges, a dénoncé l'idée d'un « super-État européen » ce qui, dans la pratique, était censé se traduire simplement par une intégration renforcée. Elle a plaidé farouchement en faveur d'une Europe d'États souverains⁶⁶.

Malgré les objections britanniques, des travaux ont été entrepris pour apporter des changements fondamentaux aux Communautés. Un consensus sur un document appelé « Traité sur l'Union européenne » a été obtenu en décembre 1991 à Maastricht, aux Pays-Bas (pour cette

65 Parmi les États membres de l'UE, Chypre, l'Irlande, la Bulgarie et la Roumanie ne sont (pour l'instant) pas membres de la zone. En revanche, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse qui ne sont pas membres de l'UE, font partie de la zone Schengen.

66 J. Kiwerska, *Wielka Brytania wobec jedności europejskiej*, p. 98–99; K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 206, 224–225.

raison, il est le plus souvent appelé traité de Maastricht) ; il a été signé le 7 février 1992 et est entré en vigueur après avoir été ratifié par les États membres le 1^{er} novembre 1993. Pour répondre aux préoccupations de certains pays, il a été convenu que le Royaume-Uni et le Danemark ne participeraient pas à la mise en œuvre d'une des étapes de l'union économique et monétaire et que le premier resterait également en dehors des dispositions de l'UE en matière de politique sociale.

En vertu du traité, le terme CEE a été supprimé et remplacé par le terme Communauté européenne. À ce moment a aussi été instaurée l'Union européenne. Ce document constituait un pas vers une intégration plus poussée et représentait un compromis entre les conceptions fédéralistes et confédéralistes. Il a contribué à l'élaboration d'autres politiques communes. Il a été convenu à l'unanimité qu'il ne s'agissait pas du moment final, mais seulement d'un préambule à d'autres mesures d'intégration.

L'Union s'appuyait sur la structure dite à trois piliers, ce que certains ont représenté sous la forme d'un temple grec soutenu par trois colonnes. Le premier pilier comprenait les types de coopération déjà en place et qui devaient faire l'objet de décisions communes — supranationales. Il s'agissait de questions telles que le marché commun, l'instauration de l'union économique et monétaire et le fonctionnement de la CECA et de l'Euratom (ces formes de coopération ayant été maintenues). Le deuxième pilier couvrait les politiques étrangères et de sécurité communes, tandis que le troisième pilier englobait la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Les deuxième et troisième piliers devaient rester placés sous l'autorité des gouvernements des États membres, et c'étaient les États membres qui pourraient éventuellement consentir à l'avenir à transférer certaines compétences à des organismes communs. Contrairement au premier pilier, ils étaient donc l'expression d'une coopération intergouvernementale entre les États. Les pays de l'Union ont pris des engagements dans le cadre de ces piliers, mais seule la pratique des années successives a pu leur donner un contenu concret. Le premier pilier reposait sur le droit communautaire. Le traité sur la Communauté européenne étendait les dispositions du traité de Rome

sur la CEE. Il prévoyait une coopération plus étroite qu'auparavant dans les domaines de la politique agricole et de la pêche, des réseaux de transport, de la politique industrielle et commerciale et de la politique environnementale. Le traité de Maastricht a également instauré une citoyenneté commune de l'Union et accordé aux citoyens le droit de vote aux élections locales dans l'État où ils résident. Ce traité a aussi créé le médiateur européen. Enfin, il a développé les institutions de l'UE qui s'étaient déjà formées au cours du processus d'intégration. Le Comité des régions, qui réunit des représentants des régions et des collectivités locales, est devenu un nouvel organe consultatif. Ainsi, l'Union s'est dotée de conseils d'experts sur les questions locales et faisant pression sur elle pour qu'elle augmente le financement des objectifs réalisés au niveau des régions⁶⁷.

Le traité de Maastricht a été le premier document à orienter de manière significative l'intégration européenne vers une communauté politique ou civile. Il convient de noter que cela s'est produit 35 ans après les traités de Rome, ce qui montre la progressivité de certaines actions et leur caractère évolutif. Le nouveau document représentait un consensus entre ceux qui attendaient des avancées révolutionnaires vers la fédération et ceux qui misaient uniquement sur le caractère intergouvernemental de la coopération. Il convient toutefois de noter que le traité a fait l'objet de référendums dans trois pays et que les résultats de ces votes n'ont pas été très optimistes. Le traité a été ratifié par les électeurs français (remporté avec seulement 1 % des voix pour sur les voix contre) et irlandais (plus de 2/3 des voix en faveur), mais rejeté par les Danois. Ces derniers ont reçu l'assurance qu'ils n'auraient pas à adopter l'euro à l'avenir et que le Danemark n'aurait pas à participer aux décisions en

67 K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 227–234; W. Nicoll, T. C. Salmon, *Zrozumieć Unię Europejską*, p. 56–58. Outre la création du Comité des régions, le traité a renforcé le rôle et les compétences du Parlement européen. Désormais, il a pu participer au processus législatif (par le biais de la procédure dite de codécision). Après tout, il s'agissait de la seule institution élue par les citoyens. Ces mesures répondaient donc aux attentes, d'autant plus que nombreuses étaient les voix qui pointaient un déficit de démocratie au sein des Communautés.

matière de défense⁶⁸. Cela a permis au document d'être adopté lors du deuxième vote danois.

À peu près au même moment, les Communautés ont décidé d'établir une coordination plus étroite avec l'AELE. Par conséquent, après de brèves négociations, un accord sur la création de l'Espace économique européen (EEE) a été signé à Porto en 1992. Les pays de l'AELE ont obtenu la possibilité de participer au marché commun européen, sauf dans les domaines où ils n'avaient pas décidé de le faire (par exemple, l'agriculture ou la pêche). Cependant, dans les domaines de coopération effective, les États de l'AELE doivent accepter de se conformer à la législation de l'UE, bien qu'ils n'aient aucune influence sur son élaboration. Ils apportent aussi une contribution à certains fonds de l'UE. L'accord de Porto est entré en vigueur en 1995. Celui-ci a été le résultat des réformes internes des Communautés et parce que certains des États membres de l'Association ont entamé, au début des années 1990, des négociations d'adhésion à l'Union (voir ci-dessous)⁶⁹. Tous les pays de l'AELE ont adhéré à l'EEE, à l'exception de la Suisse ; celle-ci n'a pas ratifié cet accord et ses relations avec l'Union européenne reposent toujours sur des accords bilatéraux⁷⁰.

Au début des années 1990, les États membres de l'AELE, ont entamé des négociations sur l'adhésion à l'UE ; il s'agit de l'Autriche, la Finlande, la Norvège et la Suède. Assurément, rien de tel ne se serait produit sans l'effondrement du système communiste sur le continent et le changement de la position géopolitique des États neutres qui, désormais, étaient libres de prendre des décisions de politique étrangère sans craindre l'opposition de l'Union soviétique. Les négociations n'ont pas été trop compliquées ; en effet, les candidats potentiels présentaient un niveau élevé de développement économique. Un référendum sur l'adhésion a été organisé dans chacun d'entre eux. Les résultats de celui-ci ont

68 W. Nicoll, T. C. Salmon, *Zrozumieć Unię Europejską*, p. 59–61.

69 M. Natanek, *Historia integracji europejskiej*, p. 43–44.

70 Outre les pays de l'Union, l'EEE englobe l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. La Suisse a posé sa candidature à l'adhésion aux Communautés en juin 1992, mais le résultat négatif du référendum sur l'entrée dans l'EEE (décembre 1992) a rendu cette solution irréalisable et, à terme, le gouvernement de Berne a renoncé à ce projet.

été positifs (en Autriche, plus de 66 % des électeurs ont voté en faveur de l'adhésion, en Finlande – 57 % et en Suède – 52 %), à l'exception de la Norvège, dont les citoyens, en 1994 (comme en 1972), ont opposé une fin de non-recevoir à l'adhésion à l'Union (plus de 52 % de votes négatifs). En Norvège, entre autres, a été brandi le slogan d'une prétendue perte de souveraineté après l'adhésion à l'Union ; en outre, la répartition régionale des votes était assez caractéristique (plus on allait vers le Nord, plus il y avait d'opposants à l'intégration⁷¹). En conséquence, l'Autriche, la Finlande et la Suède ont rejoint l'Union européenne le 1^{er} janvier 1995 et la zone d'intégration s'est élargie à 15 membres. Il convient également de rappeler qu'auparavant, à l'automne 1990, la superficie des Communautés s'était accrue, sans que le nombre de membres ne change. Cette situation s'est produite après la réunification de l'Allemagne et l'incorporation de l'Allemagne de l'Est dans la République Fédérale d'Allemagne. La frontière orientale de la Communauté a atteint l'Oder.

6.4. L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION AUX PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

La fin des années 1980 a vu les difficultés des pays dits du « bloc de l'Est » devenir évidentes et aller en croissant. Il existait déjà auparavant des relations entre la CEE et le Conseil d'assistance économique mutuelle (le Comecon), qui était une tentative d'intégration économique des pays communistes, une tentative fondée sur des principes très différents de ceux en vigueur dans la partie occidentale du continent. Cependant, ces relations évoluaient en fonction du climat des relations entre l'Est et l'Ouest. Des difficultés sont apparues, par exemple, à la suite d'événements aussi importants que l'intervention de l'URSS en Afghanistan (1979) et l'instauration de la loi martiale en Pologne (1981). C'est seulement « l'automne des nations » de 1989 qui a semblé jeter des bases pour établir un véritable rapprochement.

Après l'effondrement du système communiste et l'éclatement de l'Union soviétique, les Communautés/l'Union européenne en cours

71 E. Kuźelewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006, p. 221, 227.

de réforme ont été mises devant le fait accompli : elles ont dû décider de leur réaction face aux changements pacifiques (à l'exception de la Roumanie) intervenus en Europe centrale et orientale. Un vide s'est créé dans cette partie du continent, puisque non seulement le Comecon, mais aussi le Pacte de Varsovie, au contraire de l'OTAN, ont disparu. Les réformes mises en œuvre dans les anciens États communistes (plus ou moins profondes) ont surtout touché les domaines politique et économique ; leurs conséquences ont été supportées avant tout par les sociétés des différents États, et des phénomènes tels qu'une inflation galopante ou un chômage de masse n'ont pas été rares. Le plus souvent, les gouvernements respectifs se sont fixé l'objectif symbolique d'un « retour à l'Europe » qui s'est traduit par des aspirations d'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN. Elles se justifiaient d'autant plus que ces pays avaient été admis au Conseil de l'Europe, ce qui légitimait le fait qu'ils répondaient aux exigences de gouvernance démocratique, de respect de l'État de droit ou de respect des droits de l'homme. Ces États ont également négocié des accords d'association avec l'Union, qui ont rapidement servi de base à leurs efforts pour devenir membres de l'Union.

Les pays de la région d'Europe centrale ont d'ailleurs démontré leur capacité à coopérer entre eux sur de nouvelles bases, indépendantes des injonctions de Moscou. Ils ont ainsi mis en place des cadres de coopération régionale, tels que le Triangle de Visegrad, transformé après la division de la Tchécoslovaquie en Groupe de Visegrad, un forum de coopération dans le domaine de la politique étrangère (la Pologne, la Tchéquie, la Slovaquie et la Hongrie), ou l'Accord de libre-échange centre-européen (ALECE), qui englobe la coopération économique entre la Tchéquie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovaquie et la Hongrie, sans oublier le Triangle de Weimar, un forum de coopération entre la Pologne, l'Allemagne et la France. Ces initiatives ont démontré leurs capacités de coopération et ont été accueillies favorablement en Occident.

Les réactions de l'Union aux aspirations exprimées par les pays d'Europe centrale et orientale ont été généralement positives, même s'il serait difficile de les qualifier de fermes et d'enthousiastes. Comme

nous l'avons déjà signalé, les accords d'association (dits « accords européens », dans le cas de la Pologne en 1991) avaient d'abord été signés pour faciliter les futures négociations d'adhésion et rapprocher les deux parties. Des fonds ont également été créés pour les pays candidats à l'adhésion aux Communautés afin de fournir une aide au conseil et à la formation, et permettant également, au fil du temps, des investissements dans le domaine des transports ou de la protection de l'environnement. Ces instruments d'aide englobaient le programme « Pologne – Hongrie – Aide à la reconstruction économique » (PHARE)⁷², qui, en dépit de son nom a aussi couvert, au fil du temps, d'autres pays, l'Instrument structurel de préadhésion (ISPA), qui visait, entre autres, à améliorer les infrastructures de transport, et l'instrument agricole de préadhésion (SAPARD). Cette aide a été conséquente et les mécanismes développés sont également appliqués aujourd'hui par l'Union pour préparer l'élargissement aux Balkans.

En 1993, l'Union a fixé les critères auxquels les candidats à l'adhésion devaient répondre. C'étaient les critères dits de Copenhague (du nom du sommet qui s'est tenu dans la capitale danoise). Ils ont été répartis en trois groupes : (1) critères politiques (stabilité des institutions garantissant la démocratie, État de droit, protection des minorités et respect des droits de l'homme) ; (2) critères économiques (économie de marché, nécessité de faire face à la concurrence dans le marché commun) ; (3) capacité à adopter l'acquis communautaire et à mettre en œuvre les objectifs de l'Union⁷³. Ces critères – relativement conventionnels et vagues – devaient désormais être respectés par tous les pays candidats à l'adhésion à l'UE, y compris, à l'heure actuelle, les États des Balkans. Entre 1994 et 1996, dix pays ont posé leur candidature à l'adhésion et des négociations d'adhésion ont été engagées avec eux. En 1997, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont décidé l'élargissement historique de l'Union européenne à l'Est. Indéniablement, cette décision a eu une importance cruciale.

72 K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, p. 310.

73 *Kryteria kopenhaskie*, dans : *Leksykon Unii Europejskiej*, réd. Z. Czachór, C. Mojsiewicz, p. 84.

Toutefois, il restait une question importante : celle de savoir si l'Union elle-même était préparée à un élargissement qui, cette fois, devait inclure un nombre important de pays. Des difficultés dans le fonctionnement sont apparues après l'adoption du traité de Maastricht, lorsqu'il est devenu problématique d'arrêter des positions sur des questions politiques. Il était indispensable de modifier les traités ce qui a été acté par le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 (entré en vigueur le 1^{er} mai 1999). En conséquence, certains domaines de coopération ont été transférés au premier pilier (politique d'asile et de migration). L'acquis de Schengen a été intégré au droit communautaire et, enfin, en matière de politique étrangère et de sécurité, a été institué le Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Si l'on considère ces changements d'un œil critique, on devrait constater qu'en fait peu de choses ont changé dans la sphère sensible liée à la politique extérieure. Le groupe des pays candidats à l'adhésion à l'Union a été particulièrement concerné par le traité de Nice de 2001, qui a introduit des changements de nature institutionnelle. En effet, l'élargissement a nécessité l'attribution aux pays candidats d'un nombre de sièges dans les différentes institutions de l'UE. Le même traité a renforcé la position de la Commission européenne. Toutes ces décisions visaient à permettre l'adhésion de nouveaux membres⁷⁴.

Le 1^{er} mai 2004, 10 pays ont rejoint l'Union européenne : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. En 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont rejoint la communauté, qui comptait désormais 27 pays. Il s'agit d'un élargissement historique de la zone d'intégration, tant en termes quantitatifs que qualitatifs, puisqu'une intégration s'est opérée entre la partie occidentale du continent, forte de plusieurs décennies d'expérience en matière d'unification, et les pays d'Europe centrale, qui n'avaient eu l'occasion de décider de leur propre avenir que 15 ans plus tôt. L'élargissement de l'Union « vers l'Est » (comme on l'appelle souvent) a été considéré comme un programme visant à stabiliser les régimes démocratiques et les économies de marché dans cette partie du

74 M. Natanek, *Historia integracji europejskiej*, p. 46-49.

continent⁷⁵. Si l'on considère la question sous cet angle, il est certain que ce processus comporte une dimension positive. Outre les pays d'Europe centrale, ce groupe comprenait aussi Chypre et Malte, qui avaient déjà des liens étroits avec les membres de l'Union de l'époque.

Il convient de noter qu'un référendum sur l'adhésion à l'UE a été organisé dans chacun de ces pays (à l'exception de Chypre) et que le résultat a partout été positif, malgré les inquiétudes concernant le taux de participation en Pologne, en Hongrie et en Slovaquie⁷⁶. La prise de décision selon cette modalité est devenue une sorte de tradition, de sorte qu'on s'est efforcé par la suite d'utiliser des référendums européens (d'adhésion) par la suite. Ces votes ont joué un rôle capital ; en effet, ils ont confirmé la volonté des sociétés respectives d'intégrer l'Union européenne.

La Croatie a été le dernier pays à devenir membre de l'Union (le 1^{er} juillet 2013) ; elle est aussi classée comme un membre de la région d'Europe centrale et orientale, bien qu'elle soit, en même temps, un pays formé après l'éclatement de l'ex-Yougoslavie (tout comme la Slovaquie). Le processus d'adhésion de la Croatie a duré près de huit ans, ce qui s'explique par certains problèmes qui entraînaient un prolongement de la durée des négociations. Ces difficultés étaient liées, avant tout, à : (1) l'absence de coopération de la Croatie avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (les Croates n'ont pas accepté de livrer à la CPI les personnes soupçonnées d'avoir commis certains crimes pendant les guerres en ex-Yougoslavie dans les années 1990), (2) le différend avec la Slovaquie concernant la Baie de Piran et l'accès de la Slovaquie aux eaux internationales de la mer Adriatique. Ce dernier problème a clairement mis en évidence le fait que les États membres de l'UE peuvent effectivement bloquer les négociations des pays aspirant à rejoindre l'organisation afin d'atteindre leurs objectifs. À la mi-2013, la Croatie est devenue le deuxième pays post-yougoslave à rejoindre l'Union.

75 M. Kreile, *Osterweiterung der Europäischen Union*, dans : *Europa-Handbuch*, Hrsg. W. Weidenfeld, Bonn 1999, p. 802.

76 M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich*, Toruń 2008, p. 287–294.

Ces dernières années ont également montré que l'Union européenne peut non seulement s'élargir, mais aussi se rétrécir. Les États – par leurs décisions – peuvent se retirer volontairement et unilatéralement de l'Union européenne. Jusqu'à présent, il n'y a eu qu'un seul cas de ce type, autorisé par l'article 50 du traité sur l'Union européenne, qui dispose ce qui suit : « Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union »⁷⁷. Nous parlons ici de ce que l'on appelle le Brexit, c'est-à-dire la sortie du Royaume-Uni de l'UE, qui s'est finalement produite le 30 janvier 2020. Le peuple britannique en a décidé ainsi lors du référendum de juin 2016, au cours duquel près de 52 % des électeurs ont voté en faveur de la sortie de l'Union. La composition actuelle des pays formant l'Union européenne est présentée dans le tableau 2.

Tableau 2. États membres des Communautés européennes/Union européenne

| Date d'adhésion | Pays adhérent aux Communautés | Commentaires |
|-----------------|-------------------------------|---|
| 1951 | BELGIQUE | fondateur des Communautés |
| | FRANCE | fondateur des Communautés |
| | PAYS-BAS | fondateur des Communautés |
| | LUXEMBOURG | fondateur des Communautés |
| | RFA | membre fondateur des Communautés, en 1990 élargissement du territoire de l'État par l'inclusion de la RDA |
| | ITALIE | fondateur des Communautés |
| 1973 | DANEMARK | |
| | IRLANDE | |
| | ROYAUME-UNI | quitte l'UE en 2020 |
| 1981 | GRÈCE | |
| 1986 | ESPAGNE | |
| | PORTUGAL | |

77 Traité sur l'Union européenne, Journal officiel de l'Union européenne 2016/C 202/01.

| Date d'adhésion | Pays adhérant aux Communautés | Commentaires |
|-----------------|-------------------------------|--------------|
| 1995 | AUTRICHE | |
| | FINLANDE | |
| | SUÈDE | |
| 2004 | CHYPRE | |
| | TCHÉQUIE | |
| | ESTONIE | |
| | LITUANIE | |
| | LETTONIE | |
| | MALTE | |
| | POLOGNE | |
| | SLOVAQUIE | |
| | SLOVÉNIE | |
| | HONGRIE | |
| 2007 | BULGARIE | |
| | ROUMANIE | |
| 2013 | CROATIE | |

Source : élaboration personnelle.

7. L'EURO ET LA POURSUITE DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

Comme nous l'avons mentionné, le projet d'introduction d'une monnaie unique, étape suivante vers la réalisation de l'Union économique et monétaire, a été discuté au sein des Communautés dès la fin des années 1960. Il a donc fallu près de trois décennies pour mettre au point les détails de cette solution et la mettre en pratique. Ce délai montre clairement qu'il n'est pas facile de mettre en œuvre des projets écono-

miquement complexes dans un environnement composé de différents pays dont le niveau de développement économique varie.

Le projet a finalement été mis en œuvre à la charnière des XX^e et XXI^e siècles. L'ensemble du processus était basé sur le rapport Delors (de 1989), qui prévoyait, tour à tour, l'introduction de la libre circulation des capitaux, la coordination des politiques monétaires et l'élimination des déficits budgétaires excessifs, la fixation rigide des cours des monnaies nationales et, enfin, l'introduction de l'euro.

Tableau 3. Pays faisant partie de la zone euro

| Année | Pays ayant rejoint la zone euro |
|-------|--|
| 2002 | AUTRICHE, BELGIQUE, FINLANDE, FRANCE, GRÈCE, ESPAGNE, PAYS-BAS, IRLANDE, LUXEMBOURG, ALLEMAGNE, PORTUGAL, ITALIE |
| 2007 | SLOVÉNIE |
| 2008 | CHYPRE, MALTE |
| 2009 | SLOVAQUIE |
| 2011 | ESTONIE |
| 2014 | LETTONIE |
| 2015 | LITUANIE |
| 2023 | CROATIE |

Source : élaboration personnelle.

L'euro a finalement été mis en circulation le 1^{er} janvier 2002 dans 12 pays. Par la suite, le groupe de pays souhaitant utiliser cette monnaie s'est progressivement élargi. À terme, la monnaie devrait être utilisée dans toute l'Union, bien que le traité de Maastricht ait exempté le Danemark de cette obligation. Faire une telle exception signifie en pratique que l'union monétaire complète ne sera pas mise en œuvre à ce stade. Actuellement, 20 des 27 États membres de l'Union européenne font partie de la zone euro. Les pays membres de la zone euro (au 15 septembre 2023) sont présentés dans le tableau 3.

L'entrée dans la zone euro est conditionnée par des critères dits de convergence relatifs au niveau d'inflation, à la dette publique (ne dépassant pas 60 % du PIB), au déficit budgétaire (ne dépassant pas 3 % du PIB), au maintien des taux d'intérêt à un niveau déterminé et à la stabilité du taux de change de la monnaie au cours des deux dernières années⁷⁸.

Il faut aussi souligner la symbolique de l'aspect de la monnaie commune européenne : les billets, identiques dans tous les pays, représentent des fenêtres (symbole d'ouverture) et des ponts (symbole de connexion) dans les différents styles architecturaux typiques du continent à certaines époques. Les pièces de monnaie, quant à elles, ont un avers commun, mais un revers différent, national, qui peut représenter des éléments caractéristiques d'un pays (par exemple, en Espagne, l'effigie du souverain, en Slovaquie, l'emblème de l'État)⁷⁹.

Par ailleurs, il convient de noter que l'euro est également utilisé par quatre micro-États européens (Andorre, Monaco, Saint-Marin et le Vatican) avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords à cet effet, et par deux États des Balkans (le Monténégro et le Kosovo) qui n'ont pas conclu de tels accords et utilisent donc cette monnaie d'une manière pas tout à fait légale (ils ont procédé à ce que l'on appelle une euroïisation unilatérale). Au total, l'euro est un moyen de paiement dans 26 pays européens.

L'évolution l'environnement international a également nécessité des changements au sein de l'Union européenne. La première décennie du XXI^e siècle a été marquée par un effort de consolidation interne de l'Union, dans le but d'approfondir le processus d'intégration. Lors du sommet de Laeken en Belgique (décembre 2001), il a été décidé de mettre en place ce que l'on appelle la Convention européenne⁸⁰, dont la tâche

78 *Kryteria konwergencji traktatu z Maastricht*, dans : *Leksykon Unii Europejskiej*, réd. Z. Czachór, C. Mojsiewicz, p. 83.

79 En fonction de la dénomination, les pays respectifs font figurer des éléments différents au revers. Dans les exemples mentionnés ci-dessus, nous parlons de ce qui figure sur la pièce de 1 euro. Parfois, il peut même s'agir de pièces de monnaie typiquement de collection.

80 Il convient d'ajouter que les pays qui menaient alors des négociations d'adhésion et qui n'allaient que prochainement faire partie de l'Union, comme la Pologne, y étaient également

était de préparer la réforme de l'Union européenne et, par conséquent, un nouveau traité. La Convention était composée de représentants des gouvernements et des parlements des États membres, du Parlement européen, de la Commission européenne, du Médiateur européen, du Comité des régions, du Comité économique et social et des partenaires sociaux. Il s'agissait donc d'un organe relativement large, chargé de donner un nouvel élan au processus d'intégration. Après presque deux ans, la Convention a conclu ses travaux en présentant un projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Cependant, le traité, également appelé traité constitutionnel, n'est pas entré en vigueur parce qu'il n'a pas été accepté lors des référendums organisés en France et aux Pays-Bas en 2005. Bien qu'il ait été ratifié dans plusieurs autres pays (la grande majorité des pays n'ayant pas encore pris leur décision à ce stade), le destin du document a été scellé par le fait qu'il devait être approuvé à l'unanimité. L'un des problèmes était posé par l'adjectif « constitutionnel » qui donnait l'impression trompeuse qu'un État européen allait être créé, ce qui n'était pas le cas⁸¹. Il est difficile de résister à l'impression que les électeurs français ou néerlandais ont été davantage guidés par leur attitude à l'égard des politiques de l'époque dans les deux pays que par leur connaissance du document en question.

Malgré cet échec, d'autres mesures de réforme ont été prises. Elles ont pris la forme de la préparation d'un autre document fondamental, qui a été signé à Lisbonne le 1^{er} décembre 2007 et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 en tant que traité de Lisbonne. Il diffère peu du traité constitutionnel, si ce n'est que ce dernier a été « déconstitutionnalisé ».

Quels sont les nouveaux apports dans ce traité ? La nouvelle terminologie a été abandonnée (les décisions et les directives sont donc restées en lieu et place des lois européennes proposées précédemment), et la fonction de « ministre » des Affaires étrangères de l'Union européenne n'a pas été introduite ; on s'est limité à garder celle de « haut représentant ». La Charte des droits fondamentaux a reçu le caractère d'un acte juridiquement contraignant, mais elle ne faisait pas partie (comme

représentés.

81 M. Natanek, *Historia integracji europejskiej*, p. 54–55.

proposé) du traité. L'Union européenne a été dotée de la personnalité juridique, ce qui en fait une organisation internationale. Le traité de Lisbonne a également introduit une répartition plus claire des compétences, a créé la fonction de président du Conseil européen et donné aux parlements nationaux le droit d'exprimer des avis sur les actes législatifs de l'UE. L'instauration d'un droit d'initiative citoyenne pour un groupe d'au moins un million de citoyens de l'Union constitue une autre nouveauté. Cela ne signifie pas que la nouvelle solution a fonctionné dans la pratique. Il convient également de souligner que le traité en question n'est pas un nouveau document, mais une simple modification du document préexistant.

Le traité de Lisbonne est le document actuellement en vigueur. Cela ne signifie pas qu'il soit le dernier, car il faut s'attendre à ce que, tôt ou tard, une autre modification soit nécessaire, établissant un nouveau cadre pour le fonctionnement de l'organisation internationale qu'est l'Union. Il est probable qu'à l'avenir aussi, les travaux sur un nouveau traité représenteront un nouveau « clash » quant à la formule de coopération, et que son adoption sera le résultat d'un consensus comme il y en a eu beaucoup dans l'histoire de l'intégration européenne.

8. LES DÉFIS DE L'UNION EUROPÉENNE

L'intégration européenne sous la forme de l'Union européenne actuelle n'est en aucun cas un projet achevé. Les pays des Balkans occidentaux, qui souhaitent rejoindre l'Union dans un avenir relativement proche, se trouvent au seuil de l'adhésion. Il s'agit de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, du Monténégro, de la Macédoine du Nord, de la Serbie et du Kosovo.

Les Communautés (et plus tard l'Union européenne) se sont intéressées à ces territoires et ont essayé d'y jouer différents rôles. La présence de l'Union dans les Balkans est d'autant plus pertinente que, dans cette région, différents acteurs internationaux (la Chine, la Russie, la Turquie, les États-Unis) rivalisent d'influence avec l'organisation européenne.

Pendant les guerres en ex-Yougoslavie, les Communautés ont tenté de jouer un rôle de médiateur (sans grand succès). Toutefois, ce n'est qu'en 1999 que l'approche globale de la région a pu être considérée comme une percée. À cette époque, le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est a été mis en place dans le but de soutenir le processus de paix et la démocratie et afin de poursuivre le redressement économique. L'année suivante, le processus de stabilisation et d'association a été lancé pour les États des Balkans, et c'est dans ce cadre que les entretiens sur l'adhésion potentielle⁸² ont eu lieu au fil du temps.

Les négociations concernant l'adhésion des États des Balkans à l'Union ont connu des hauts et des bas. Celles concernant le Monténégro sont actuellement les plus avancées. En 2018, la Commission européenne a présenté une nouvelle stratégie à l'égard de cette zone ; à l'époque il était question d'admettre certains de ces pays à l'Union européenne en 2025⁸³. D'ores et déjà, nous savons que cette échéance ne sera pas respectée, pour diverses raisons. En même temps, il semble que l'Union et ses institutions soient mûres pour un élargissement vers les Balkans. La question n'est donc pas de savoir *si* mais *quand* cela se produira.

Outre l'élargissement, le processus d'intégration est aussi confronté à d'autres défis. Il s'agit notamment de : (1) un approfondissement de la coopération afin de pouvoir rivaliser plus efficacement avec d'autres acteurs internationaux, (2) la poursuite de la coopération et du soutien à l'Ukraine face à la guerre avec la Russie, (3) la poursuite de l'action en matière de protection du climat. Avant tout, il convient de rappeler que la force de l'Union et du processus d'intégration provient de la force des États membres et de leur coopération concertée. Ce n'est qu'ensuite que nous pourrions parler de la réalisation d'autres objectifs.

82 K. Koźbiał, *Unia Europejska jako czynnik stabilizacyjny na Bałkanach. Stan obecny i wyzwania na przyszłość*, dans : *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, réd. J. Knopek, Toruń 2009, p. 373–375.

83 K. Koźbiał, *Proces rozszerzenia Unii Europejskiej na obszar Bałkanów Zachodnich jako wyzwanie dla przyszłości integracji kontynentu*, „Społeczeństwo i Polityka” 2019 nr 3 (60), p. 136.

RÉSUMÉ

L'HISTOIRE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

L'intégration des États, tant sur le plan politique qu'économique, est certainement un des processus qui ont caractérisé le continent européen après la Seconde Guerre mondiale. Certes, des tentatives et des propositions d'intégration avaient déjà été faites auparavant, mais ce n'est qu'après 1945 qu'elles ont été effectivement mises en œuvre. La création de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier en 1951, puis de la Communauté économique européenne et de l'Euratom en 1957, a induit une coopération étroite entre les pays de la partie occidentale de l'Europe, mais ce n'est qu'après la chute des régimes communistes que la voie a été ouverte à l'intégration de l'Europe centrale et orientale (en 2004 et en 2007). À l'heure actuelle, l'Union européenne, qui compte 27 pays, est sans aucun doute l'exemple d'intégration qui a le mieux réussi dans le monde. Cette organisation a évolué à la fois en termes de nombre d'États qui y adhéraient et d'étendue de la coopération entre ceux-ci. Comme toute autre forme de coopération, elle a connu des crises, mais a su les surmonter. Un nouvel élargissement de l'UE aux pays des Balkans est possible dans un avenir proche.

Mots-clés: Union européenne, CECA, CEE, Euratom, intégration européenne, coopération en Europe

ABSTRACT

HISTORY OF EUROPEAN INTEGRATION

The integration of states, in political and economic terms, is certainly a process characteristic of the European continent after the end of the Second World War. Obviously, attempts and proposals for integration had been made before, but it was only after 1945 that they were successfully implemented. The establishment of the European Coal and Steel Community in 1951, followed by the European Economic Community and Euratom in 1957, resulted in close

cooperation between the countries of the western part of Europe, but it was not until the collapse of the communist system that the way was opened for the integration of central and eastern Europe too (2004 and 2007). Currently, the European Union, with 27 member states, is undoubtedly an example of the most successful integration in the world. The organisation has undergone changes both in terms of the number of integrating states and the extent of cooperation. Like any other form of cooperation, it has experienced times of crisis, but was able to overcome them. Further expansion of the EU to include the Balkan states is possible in the near future.

Keywords: European Union, ECSC, EEC, Euratom, European integration, cooperation in Europe

BIBLIOGRAPHIE

- Antoszewski A., Herbut R., *Leksykon politologii*, Wrocław 2005.
- Balassa B., *The Theory of Economic Integration*, London 1961.
- Borkowski P., *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007.
- Borzym A., Sadowski J., *Polscy ojcowie Europy*, Warszawa 2007.
- Coudenhove-Kalergi R., *Pan-Europa*, Racibórz 2005.
- Häberle P., *Europäische Rechtskultur*, Baden-Baden 1997.
- Kienzler I., *Leksykon Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Kiwerska J., *Wielka Brytania wobec jedności europejskiej*, dans : *Wspólna Europa. Mit czy rzeczywistość?*, réd. A. Wolff-Powęska, Poznań 1990.
- Koźbiał K., *Coudenhove-Kalergi Richard Nicolaus*, dans : *Europeistyka. Leksykon*, réd. W. Stankowski, Warszawa 2011.
- Koźbiał K., *Kongres haski*, dans : *Europeistyka. Leksykon*, réd. W. Stankowski, Warszawa 2011.
- Koźbiał K., *Proces rozszerzenia Unii Europejskiej na obszar Bałkanów Zachodnich jako wyzwanie dla przyszłości integracji kontynentu*, „Społeczeństwo i Polityka” 2019 nr 3 (60), p. 129–144.
- Koźbiał K., *Unia Europejska jako czynnik stabilizacyjny na Bałkanach. Stan obecny i wyzwania na przyszłość*, dans : *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, red. J. Knopek, Toruń 2009.

- Kreile M., *Osterweiterung der Europäischen Union*, dans : *Europa-Handbuch*, Hrsg. W. Weidenfeld, Bonn 1999.
- Kuźelewska E., *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006.
- Leksykon Unii Europejskiej*, red. Z. Czachór, C. Mojsiewicz, Wrocław 2001.
- Łaptos J., Prażuch W., Pytlarz A., *Historia Unii Europejskiej*, Kraków 2003.
- Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2011.
- Manteuffel T., *Historia powszechna. Średniowiecze*, Warszawa 1994.
- Mikosz J., *Francja: od Europy Ojczyzn do federacji europejskiej*, dans : *Wspólna Europa. Mit czy rzeczywistość?*, red. A. Wolff-Powęska, Poznań 1990.
- Musiał-Karg M., *Operacje Brexit. Brytyjskie referenda z 1975 i 2016 roku*, „Acta Politica Polonica” 2016 nr 3 (37), p. 5–18.
- Musiał-Karg M., *Referenda w państwach europejskich*, Toruń 2008.
- Natanek M., *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2013.
- Nicoll W., Salmon T. C., *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2002.
- Popowicz K., *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2006.
- Traité sur l’Union européenne, Journal officiel de l’Union européenne 2016/C 202/01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT>, 1.09.2023.
- Wolski J., *Historia powszechna. Starożytność*, Warszawa 1992.
- Współczesna gospodarka światowa*, red. A. Kisiel-Łowczyc, Gdańsk 2000.