

## Book reviews – Comptes rendus – Buchbesprechungen

**Sebastián ROYO, Paul Christopher MANUEL (eds) – *Spain and Portugal in the European Union. The first fifteen years*, Frank Cass, New York, 2005, 338 p. – ISBN 0 7146 8416 3 – 20,99 €.**

Cet ouvrage comprend des contributions d'horizons divers (enseignants, chercheurs, acteurs politiques), et se décline en deux parties consacrées aux problèmes que l'intégration des pays ibériques a posé à la communauté européenne ainsi qu'à eux-mêmes: les aspects politiques et sociologiques dans un premier temps, les points de vue économiques et sociaux ensuite. Issu d'une conférence tenue à Harvard en 2001, la rencontre, qui rassemblait d'éminents spécialistes des questions ibériques, posait, à partir des cas espagnol et portugais, une question plus large à propos de la notion d'élargissement européen, à savoir les leçons à tirer dans la perspective d'autres intégrations, en particulier celle des pays de l'Est qui n'était plus alors qu'une question de temps (question explicitement posée dès l'avant-propos de Nancy Bermeo, p.xi).

Une introduction des deux éditeurs, tous deux membres du Centre Minda de Gunzburg (co-directeurs du Groupe d'études ibériques), pose le cadre du débat. Le Portugal et l'Espagne «ne faisaient pas partie» du paysage politique et mental européen, se situant derrière les Pyrénées, ce cul-de-sac de l'Europe au-delà duquel commençait une zone incertaine que l'on avait du mal, pour des raisons politiques et historiques, à rattacher à la civilisation et à l'histoire de l'Europe. Cet état semble cesser le 1<sup>er</sup> janvier 1986, avec l'entrée officielle des deux Etats ibériques dans la CEE. Celle-ci a très vite représenté un bénéfice: le Portugal est passé en quelques années de 56% du revenu moyen par personne en vigueur dans la CEE à 74%, l'Espagne est allée jusqu'à 83%. En plus de ce rattrapage à marche forcée, l'intégration a permis de rapprocher les deux pays, en particulier au point de vue des échanges commerciaux. Certes, les négociations furent difficiles, car elles portaient sur des sujets sensibles: l'agriculture, les textiles, la pêche ou la libre circulation des travailleurs intéressaient aussi bien les candidats ibériques que certains des pays déjà membres de la CEE, en particulier la France et l'Italie. Le processus tel qu'il a été mené à son terme démontre cependant l'importance du politique dans les négociations, avec l'impulsion donnée par les socialistes, représentés dans les deux pays par deux personnages charismatiques, Felipe González en Espagne à partir d'octobre 1982, Mario Soares au Portugal dès juin 1983.

Ce processus a été l'objet de débats internes que l'on semble avoir oublié après coup: ainsi, il a fallu, pour le Portugal, dépasser une période trouble, celle de la révolution (1974-1976) pour se résoudre à prendre le chemin de l'Europe, à la suite d'échecs répétés de politiques de redressement internes, Europe qui fut alors vue comme un substitut des gloires passées, en même temps qu'un gage de sécurité. De manière générale, aussi bien pour le Portugal que pour l'Espagne, le processus européen a été mené dans un double objectif de la part des candidats: renforcer la

démocratie (motivation interne) et en finir avec l'isolement (motivation européenne). Le résultat fut au-delà des espérances, et permit même à ces deux pays d'effectuer un véritable rapprochement, que l'histoire n'avait jamais pu observer. Cependant, les auteurs se chargent de rappeler que le débat européen reste ouvert dans ces deux pays, si bien qu'il est difficile, contrairement à ce que l'on peut entendre dire parfois, de parler de «conversion» européenne de la part des pays ibériques: l'Europe est certes soutenue par une grande partie de la population espagnole et portugaise, mais le soutien, visible à travers les sondages, reste le plus souvent utilitariste, les fruits économiques paraissant être le principal résultat attendu de l'intégration européenne. Il est vrai que cette dernière a renforcé la compétitivité des deux pays, en ajoutant le bienfait des fonds structurels. La convergence paraît être ainsi en marche, impression confirmée par la venue des deux pays dans la zone euro même si, d'emblée, les deux contributeurs nous invitent à ne pas céder à la facilité et à ne pas s'arrêter aux simples impressions ...

Dans l'ensemble, la contribution pose parfaitement le cadre du débat, mais elle souffre de défauts de forme qui sont inacceptables à ce stade de l'édition: les répétitions, parfois mot pour mot, se suivent (p.6-7, 16 et 22-23, 26) et rappellent les vertus mais également les limites du copier/coller, alors que la p.17 a disparu dans notre édition, remplacée par la p.37! Certes, ces défauts n'apparaissent plus par la suite, mais ils heurtent la compréhension à un moment-clé et sont susceptibles de décourager certaines bonnes volontés, ce qui serait dommage pour un ouvrage qui méritait un effort de relecture plus sérieux.

Dans une première intervention, Robert M. Fishman évoque les mutations des régimes post-autoritaires, préalables à l'intégration de l'Espagne et du Portugal à la CEE. Les deux pays ont connu des transformations, avant l'intégration, qui de fait sanctionnent une évolution antérieure, du point de vue des relations extérieures (entrée de l'Espagne dans l'OTAN, fin des guerres coloniales pour le Portugal) ou de la politique intérieure (mise en place du statut des Autonomies en Espagne). De fait, comme le montre ce dernier exemple, les régimes démocratiques qui émergent dans ces deux pays sont différents, mais on peut cependant dire que démocratisation et intégration européenne ont partie liée, les deux processus s'enchaînant harmonieusement, dans le temps et dans les faits. L'Espagne a cependant profité d'un courant pro-européen plus fort et plus profond que le Portugal et la Grèce, avec un consensus qui existait depuis la période franquiste (accords de commerce), et qui accompagne dès 1975 le désir de renforcer la démocratie, dont l'existence est liée à l'image que l'on se fait de l'Europe outre-Pyrénées (pour ce qui est de l'économie, le modèle parfait est alors plutôt celui des Etats-Unis ou du Japon pour l'opinion espagnole). Cependant, cette ambition démocratique est bel et bien de facture nationale, et l'on peut dire que la consolidation du régime démocratique est essentiellement de source interne, reposant sur un consensus entre élites centrales et périphériques, avec la reconnaissance des autonomies basque et catalane, et la résistance au coup d'Etat de 1981. Si bien que les influences extérieures européennes ont encadré, mais pas fait, la démocratie en Espagne. Ces influences-là ont peut-être été plus fortes au

Portugal, mais l'auteur s'attarde moins sur ce second cas. Ainsi, un effort interne semble indispensable pour que l'Europe puisse vraiment opérer l'action de renouveau que l'on attend d'elle. Les pays ibériques semblent avoir compris cette leçon au point de vue politique, mais pas vraiment économique, où ils se montrent encore trop attentistes, voire opportunistes. De fait, la «modernisation» n'est pas encore au point pour ces deux sociétés (faibles crédits accordés au poste de Recherche et Développement, mauvaise orientation de l'investissement public), et ne pourra se faire sans un effort interne: le modèle européen ne peut pas opérer sans un accompagnement de la politique et des comportements nationaux.

Kerstin Hamann entreprend une étude de l'intégration européenne au regard de la société civile espagnole. Cette dernière était par définition faible au moment de l'entrée dans la CEE, même si son soutien semblait indispensable pour une telle opération. Cependant, l'histoire espagnole n'a pas contribué à former une société civile consciente de ses droits et active: il n'y a qu'à voir le faible pourcentage d'Espagnols membres d'une association aujourd'hui (25,2%). Il a donc fallu procéder de manière originale, et susciter cet enthousiasme qu'il était difficile de canaliser par des voies qui restaient encore à explorer. L'attitude du syndicalisme espagnol vis-à-vis de l'intégration est à cet égard instructive: ce dernier, qui renaît peu après la mort de Franco (1977), va accepter et faire accepter des sacrifices de court terme pour stabiliser la démocratie (lutte contre le déficit en particulier). Il ne faut pas oublier les liens très forts entre syndicats et partis à l'époque des négociations, si bien que les intérêts des syndicats sont alors très fortement liés aux priorités économiques gouvernementales; par l'intermédiaire des pactes sociaux, les syndicats ont accompagné le processus politique, et se sont posés comme intermédiaires précieux, donnant une certaine assise démocratique à la période transitoire et une légitimité au processus européen. Cela dit, cette influence s'est affaiblie avec l'entrée dans la CEE: la position dominante du PSOE lui permet alors de mener une politique d'austérité en toute indépendance, entraînant le divorce avec l'UGT. L'intérêt revient après l'accession de José María Aznar au pouvoir en 1996, consacrant une autonomie plus grande des syndicats, mais aussi d'une société civile qui commence à prendre conscience d'elle-même (comme Aznar s'en apercevra, à ses dépens, à la suite des attentats de Madrid). Ainsi, une société civile est un facteur important dans la stabilisation d'un régime démocratique, mais le cas espagnol démontre que son absence n'est pas un obstacle non plus: là également, le mot «transition» garde tout son sens, donnant toute son importance aux initiatives venant aussi bien de l'extérieur que de l'intérieur du pays candidat.

Luís Salgado de Matos mène une étude équivalente de la transition au Portugal, statistiques à l'appui, mais en comparant de manière plus explicite ses résultats avec ceux des pays de l'Est. Le premier point concerne l'attrait de l'Europe, déterminant dans les considérations qui expliquent l'acte de candidature, et semble aussi intense dans le cas portugais que dans celui des pays d'Europe centrale, avec une nuance de taille tout de même: l'interférence du modèle américain dans le second cas, du fait de l'implication des Etats-Unis dans la Guerre froide, et du rôle protecteur prêté à l'OTAN par tous ces pays satellisés par l'URSS pendant des

décennies. Le second point de l'étude s'intéresse à la force de l'Etat-nation candidat, à travers plusieurs critères (date réelle de l'indépendance, nombre de pays frontaliers, nombre d'habitants, etc.): au total, le Portugal donne des signes d'implication plus forts, de même que son élite, plus adaptée que celle des pays de l'Est, cette dernière n'ayant pas partout été totalement remplacée après la révolution (l'ancienne nomenclatura communiste est devenue la nouvelle élite économique dans la plupart des pays); de même, le paysage politique de ces derniers pays semble s'éloigner du modèle européen (auquel les Portugais adhèrent sans ambiguïté depuis la fin des rêves révolutionnaires), avec l'existence de reliques du passé, comme les partis agrariens ou parfois certains partis ethniques; il ne faut pas enfin oublier que les causes des révolutions de l'Est sont exogènes, toutes liées à la chute de l'URSS, alors que celle du Portugal reflète bel et bien un choix national, et rassure sur la cohérence d'une transition qui a été acceptée par une majorité de la population. En ce qui concerne les variables économiques, on peut, en prenant trois critères (revenu par personne, ouverture de l'économie, degré de développement de l'Etat providence), voir quelles sont les chances d'intégration: si un pays trop pauvre est intégré dans un ensemble plus riche, les dégâts seront d'autant plus importants pour le premier. A cet égard, l'avantage revient encore aux Portugais, mais sans que l'on puisse parler d'une différence flagrante. L'écart redevient plus important en ce qui concerne la cohésion sociale (étude à partir de la force de la famille, de la place de l'individu et des associations, et du fait ethnique dans le pays), qui une nouvelle fois met en avant le Portugal, pays moins déstructuré au moment de son intégration que la plupart des pays de l'Est candidats. Enfin, une étude de l'environnement international au moment des transitions renseigne là également sur certaines particularités: la situation était ainsi très différente à l'époque où le Portugal a entamé son chemin vers l'Europe, avec une situation économique de crise généralisée, alors que les pays de l'Est ont fait de même dans une période d'euphorie économique, qui a joué à plein avec l'apparente victoire de la démocratie et la fin de la Guerre froide. Au final, l'ensemble des facteurs démontre une différence très nette en faveur du Portugal, même si l'auteur nous rappelle qu'il serait faux de dire que la transition, et avec elle la convergence, sont terminées; en ce qui concerne les pays de l'Est, la cohésion sociale, associée à un véritable renouvellement des élites, manquent à une véritable transition.

Les Portugais et leur attitude vis-à-vis de l'appartenance à l'Europe font l'objet d'une contribution de Marina Costa Lobo, à partir des sondages Eurobaromètre parus entre 1985 et 1999. L'auteur constate que c'est le pays membre de l'UE où le taux d'indécis est l'un des plus importants, quelle que soit la question posée. Ce faible engagement dans l'adhésion au projet collectif illustre le sentiment de «consensus permissif» qui semble caractériser une société marquée par une certaine apathie à l'égard du système politique dans son ensemble (aussi bien externe qu'interne), consensus qui s'appuie en l'occurrence sur le constat très matériel que le Portugal a beaucoup profité de l'Europe: ce soutien n'est donc pas tant affectif, mais opportuniste. Les sondages démontrent cette attitude générale,

accentuée par le fait que les Portugais se sentent mal informés sur l'Europe, et se méfient de son fonctionnement «démocratique». Ce fait est en contradiction avec le message qu'ont fait passer les élites du pays, à savoir que démocratisation et européanisation étaient strictement liées: il est vrai que, durant le processus d'intégration, l'Europe a servi à échapper au modèle révolutionnaire soutenu par les communistes en mettant en avant un modèle pluraliste, qui a fini par convenir à tout le monde. Mais c'est de fait le pragmatisme qui a fini par l'emporter et les deux grands partis, contrôlant les deux tiers de l'électorat, ont soigneusement écarté tout débat sur l'Europe, encourageant ce support diffus qui explique le faible degré d'information des Portugais. Cette tendance au silence est encore plus forte quand le parti est au gouvernement, mais elle influence encore plus directement une attitude de rejet dont l'Europe (et la classe politique avec) pâtit, avec ses traditionnels pics d'abstention, qui rappelle que le projet communautaire ne va pas de soi, mais qu'il doit être compris et vécu.

L'ouvrage se poursuit avec un regard sur l'intégration espagnole par Juan Díez-Nicolás. Dans ce cas de figure, il faut revenir aux guerres napoléoniennes pour voir une implication espagnole dans les affaires européennes. Le pays est peu à peu redevenu membre de la communauté internationale avec son intégration successive dans l'ONU, l'UNESCO, le BIT et l'OTAN (décembre 1981). L'entrée dans la CEE vient compléter cet ensemble, et semble couronner une adhésion unanime à l'idée d'Europe: les Espagnols représentent traditionnellement le taux le plus bas d'eurosceptiques au sein de l'UE, démontrant une cohésion interne qui dépasse les clivages politiques, et la réticence générale à se définir à partir d'une quelconque Hispanité, même si le pays se sent à sa place comme médiateur européen avec l'Amérique latine. Le mot «consensus» prédomine, mais, parallèlement, on ne peut pas pour autant dire que les Espagnols soutiennent une quelconque formule d'identité européenne: l'attachement affectif est plus lié à la région de naissance, que les Espagnols quittent rarement (l'auteur parle de «localisme extrême», p.130), et cette tendance semble s'accroître avec le temps: plus l'intégration avance, plus les réticences à transférer des politiques se font grandes, même si les Espagnols continuent à témoigner une grande confiance dans l'Europe (juste après la Couronne). Maintenant que les effets de l'intégration peuvent être ressentis par tous, jusque dans les vies individuelles, il est normal que la prudence (et la méfiance) prédomine, ce qui démontre que le soutien à l'Europe n'est pas inconditionnel, et que le sentiment d'appartenance national et régional n'est pas parti avec l'intégration.

Charles Powell complète cette étude sur l'Espagne, en considérant trois périodes. La première va de 1986 à 1991: dans la foulée d'un Premier ministre charismatique, le soutien des acteurs politiques et sociaux semble total, à une époque où l'on tourne résolument le dos au modèle franquiste. Le but est de démontrer que l'Espagne est un partenaire constructif, et de mettre en place une approche européiste des problèmes: on veut jouer le jeu du Marché unique, et on accepte le principe de la monnaie unique, ainsi que de l'Europe politique. Ce faisant, des sacrifices sont faits au niveau économique pour des objectifs politiques

à long terme, spécialement dans l'optique de la politique extérieure, tout en donnant une véritable assise à la démocratisation. En fin de période, l'Espagne se montre très présente dans le processus de discussion autour de Maastricht, défendant dans le même temps la notion de cohésion économique et sociale, le concept de citoyenneté européenne et la PESC. Tout cela ressortit de l'effort national de «modernisation», qui semble apporter une visibilité internationale à l'Espagne (conférence sur la paix au Moyen Orient à Madrid en 1991; Exposition universelle à Séville, Jeux Olympiques à Barcelone). Entre 1991 et le départ de González en 1996 se situe une autre tranche d'histoire: la période commence par une sévère récession économique (23% de chômeurs en moyenne), avec comme point d'orgue les attaques contre la peseta. Certes, le Traité de Maastricht est accepté par un vote presque unanime aux Cortes, mais l'opinion espagnole se montre beaucoup moins favorable (37% disent vouloir voter contre en 1993). C'est l'époque où l'Espagne est la plus combative en ce qui concerne ses intérêts en Europe, à tel point qu'elle renégocie en partie les termes de son accession au moment de l'entrée de nouveaux membres en 1995, qui risque de la marginaliser: il n'y a plus de réticences à mettre en avant les «intérêts particuliers» de l'Espagne, sans se sentir obligé de jouer la carte «européenne» (certains parleront d'obscur «marchandages»). Cela dit, l'Espagne ne renonce pas pour autant à un rôle positif de par son insistance à donner à l'Europe une politique à l'égard des pays méditerranéens et de l'Amérique latine, ou son implication dans les projets d'Europe de la défense.

La dernière période court de l'accession d'Aznar au pouvoir à 2001, soit l'année du colloque: l'opinion est devenue beaucoup plus intergouvernementaliste qu'au début. Aznar lui-même appartient à une autre génération, qui lie la réussite espagnole aux changements socio-économiques opérés dès les années 50-60. Cela dit, le Premier ministre espagnol a continué à soutenir des politiques d'intégration en matière policière et judiciaire, même si l'intérêt de son pays était à chaque fois clairement en jeu (notamment dans sa lutte contre l'ETA), et qu'Aznar effectuait dans le même temps un rapprochement spectaculaire avec Washington à travers la crise irakienne. Aznar a dans le même temps fait connaître de manière très brutale l'opinion de l'Espagne sur certains sujets sensibles, comme le poids du vote au Conseil ou le très sensible dossier de la cohésion sociale, à tel point que certains ont pu parler de chantage, aussi bien dans les discussions autour du Traité de Nice que du projet de traité constitutionnel européen. Dans le même temps, cette période est caractérisée par une reprise économique, où les critères de Maastricht ne semblent plus aussi inatteignables pour l'Espagne, confirmant l'implication européenne du pays. Ainsi, l'auteur fait un bilan dont Luis Zapatero pourrait être le destinataire: une cohérence plus forte doit être recherchée au niveau de l'économie et de la politique extérieure, passant par une attitude moins réactive et défensive, en tout les cas plus constructive, à l'égard de l'Europe.

Jorge Braga de Macedo entame une approche plus économique et sociale du phénomène d'intégration et de ses suites, en se concentrant sur le cas portugais. La crédibilité du pays dans l'UE ne peut être restaurée qu'en réglant le problème de la



crise budgétaire, qui ne s'est pas évanoui avec l'intégration de 1986. Cela nécessite de la part des autorités des réformes en profondeur dans certains secteurs politiques, en premier lieu une réforme du système fiscal, consistant à améliorer le contrôle budgétaire et à compléter la réforme des taxes. Cette étude examine le rôle des politiques monétaire et fiscale dans la vie économique portugaise, qui a culminé avec l'entrée de l'escudo dans le SME en 1992, démontrant que la transition a été, de ce point de vue, plus nominale que réelle. L'auteur étudie ensuite les changements qui restent nécessaires pour que la convergence soit vraiment un fait: ce fossé, que les autorités de tout bord masquent, le plus souvent par opportunisme, illustre les limites de la pression externe et l'intangibilité de contraintes imposées par un modèle fiscal national qui n'a pas vraiment évolué avec l'intégration. L'expérience portugaise démontre ainsi que l'adoption de l'euro ne suffit pas à changer un système institutionnel, et que des réformes spécifiques, fruits d'un effort national, seront nécessaires pour cela.

Manuel Balmaseda et Miguel Sebastián s'intéressent plus spécifiquement au cas espagnol, dans la même perspective. L'adhésion à la CEE a été un pas crucial dans le processus de modernisation économique et politique et un facteur clé de l'internationalisation et de la globalisation de l'économie espagnole. L'intégration a nécessité un train de mesures (augmentation de la compétitivité, privatisations, restructurations industrielles, etc.) qui se sont effectivement transformées en gains, favorisées par un cadre macroéconomique plus stable. Cela dit, le processus de réelle intégration aurait pu être encore plus sûr: la lenteur des réformes, surtout sur le marché du travail, et un policy mix inapproprié à la fin des années 80, ont empêché l'Espagne de profiter pleinement des bénéfices de l'intégration. Au final, le rôle des fonds structurels a également été crucial, permettant la construction d'infrastructures publiques vitales pour le secteur privé et une réelle convergence. Mais le constat reste le même que pour le cas portugais: la convergence repose sur des réformes internes, parfois impopulaires, que les autorités ne pourront plus se permettre de repousser longtemps, sous peine de n'en plus finir avec une transition que certains commencent à trouver un peu longue.

Ana Guillén, Santiago Álvarez et Pedro Adão e Silva proposent une contribution axée sur le problème de la protection sociale. Malgré le fait que la normalisation voulue par l'UE à propos des politiques de protection sociale semble a priori insuffisante dans le cas ibérique, devenir un membre d'une telle institution supranationale peut avoir influencé le remodelage des Etats providences. L'article démontre précisément à quel degré l'élargissement de l'UE vers le Sud a eu un impact sur la réforme des politiques sociales, donnant une assise véritable au terme d'«européisation». Le constat peut aussi bien être fait au point de vue quantitatif, avec une augmentation du financement et des dépenses sociales dans les deux pays, qu'au point de vue qualitatif, par l'analyse des effets directs et indirects de l'appartenance à l'UE sur la politique sociale, concluant au développement de cette dernière en relation avec le modèle social européen. En conclusion, une influence faite de la combinaison des intérêts externes et internes semble concourir au remodelage des Etats providences espagnol et portugais.

José Da Silva Lopes s'intéresse plus particulièrement au marché du travail des pays ibériques, spécialement portugais. Au cours des deux dernières décennies, les taux de chômage portugais étaient plus bas que la moyenne de l'UE, démontrant un contraste dans l'évolution du chômage entre Portugal et Espagne, qui représente une source de perplexité. L'auteur esquisse quelques tentatives d'explications, qui ne semblent pas conclure à une «européisation» dans ce cas: en dépit de régulations du travail qui sont parmi les plus sévères d'Europe, le chômage a été comparativement bas au Portugal, parce qu'une grande partie des travailleurs ne sont pas protégés suffisamment, augmentant la flexibilité du marché du travail. Les taux de chômage bas résultent également de la combinaison d'une augmentation du PIB national plus rapide et, parallèlement, d'une augmentation plus faible de la force de travail que la moyenne européenne. C'est l'inverse du côté espagnol (ce qui démontre une nouvelle fois que le rapprochement des deux économies est à revoir du tout au tout): les taux de chômage hauts d'Espagne sont dus à une plus lente augmentation du PIB combinée à une plus rapide expansion de la force de travail.

En guise de pré-conclusion, Sebastián Royo cherche les leçons à tirer pour les pays de l'Est des cas espagnol et portugais (n'oublions pas que l'adhésion de ces pays n'est pas encore alors chose faite). L'adhésion a eu, dans le cas des pays ibériques, des conséquences au niveau de la démocratisation (interactions entre l'environnement international et les politiques nationales), mais des différences persistent tout de même dans les deux cheminements au point de vue institutionnel (décentralisation pour l'un, centralisation pour l'autre), des performances économiques (plus hauts taux de chômage en Espagne), et d'accompagnement de la société civile (soutien des partis et syndicats), mais l'intégration européenne a servi dans les deux cas à en finir avec l'isolationnisme. Cependant, le soutien à l'idée d'Europe reste très conditionnel: large en période de croissance, il devient faible à la moindre récession. Donc, en termes de comportement politique, l'appartenance à l'UE n'a pas transformé l'activisme ou la participation politique dans les deux pays, la démocratisation restant, dans l'opinion des deux pays, une affaire interne. De manière plus sûre, l'intégration a accéléré la transformation des deux économies suivant des critères occidentaux, bien que la convergence nominale soit allée plus vite que la convergence réelle (augmentation du revenu par personne de 11,5% pour l'Espagne et 14,2 pour le Portugal contre 38% pour l'Irlande); au point de vue social, on peut évoquer l'institutionnalisation d'un dialogue qui n'existait pas auparavant, avec la signature de pactes nationaux, bien que le différentiel avec la moyenne européenne n'ait pas été diminué. L'élargissement de 2004 constitue, de son côté, un véritable défi, surtout de par la concurrence qu'il amène pour les pays ibériques: l'Espagne représentait ainsi, en 2001, 63% des fonds structurels, qui intéressent en priorité les nouveaux pays membres. Certaines régions éligibles ne le seront plus, du fait de «l'effet statistique», forcément à la baisse avec l'entrée de pays économiquement plus faibles. De ce fait, Espagne et Portugal seront amenés à devenir contributeurs nets du budget européen, perspective qui devrait amener les pays ibériques à mener



jusqu'à son terme la convergence réelle avec les économies des autres pays occidentaux (accroître la productivité de leur force de travail, investissements à augmenter, notamment en direction de ces nouveaux marchés de l'Est). Bien évidemment, des effets négatifs sont à attendre, notamment sur la PAC et le «bloc méditerranéen», qui aura moins de voix au Conseil.

Cela dit, l'élargissement actuel pose plus de problèmes que ceux que l'Espagne et le Portugal ont dû rencontrer en leur temps: les pays concernés n'ont pas de passé démocratique (si ce n'est l'exception tchèque), ont des économies dévastées, et s'intègrent dans une ambiance politique difficile (après le 11 septembre), entraînant des choix cornéliens (que l'on pense à l'Irak), alors que les exigences de l'UEM sont autrement plus drastiques que celles du Marché unique. Les leçons à tirer des cas espagnol et portugais démontrent que les divergences nationales ne s'effacent pas avec l'intégration, l'acquis communautaire n'entraînant pas forcément le changement des mentalités, mais que les risques d'immigration sont limités et relèvent du fantasme, alors que l'aide européenne a globalement des conséquences dans le changement interne et externe des pays concernés.

C'est bien ce que dit Philippe C. Schmitter dans sa synthèse générale de l'ouvrage: l'impact de l'intégration européenne est réel, plutôt positif, surtout au regard de la démocratisation (même si ce n'est pas le facteur décisif). Ainsi, la logique de toutes ces transformations est essentiellement politique, même si les conséquences sont éminemment économiques: dans le cas des pays ibériques, les attitudes étaient différentes d'un pays à l'autre – plus consensuelle en Espagne, plus divisée au Portugal – en relation avec des expériences économiques différentes (plus intégrée au Portugal, plus fermée en Espagne), mais les investissements extérieurs ne seraient pas venus sans l'intégration dans la CEE. Les leçons que l'on peut tirer de ces deux cas sont par conséquent plutôt encourageantes. Cependant, les pays de l'Est se trouvent dans des situations différentes, avec des dossiers lourds accompagnant la volonté d'intégration, et risquant de la parasiter: droits des minorités, problèmes frontaliers, place de l'Etat de droit, corruption, etc. L'auteur reste par conséquent sceptique à l'idée que la réussite ibérique puisse se reproduire trait pour trait dans les pays de l'Est, témoin d'une méfiance générale à l'heure de l'intégration de ces derniers, qui n'est pas toujours levée aujourd'hui.

*Bertrand Vayssière*

*Maître de conférences à l'université de Pau et des Pays de l'Adour*

**Sylvain SCHIRMANN – *Quel ordre européen? De Versailles à la chute du III<sup>e</sup> Reich*, Armand Colin, Paris, 2006, 335 p. – ISBN 2-200-26817-3 – 24 €.**

Sylvain Schirmann, professeur d'histoire contemporaine à l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg, est connu pour ses travaux portant sur les secteurs économiques, financiers et syndicaux à l'échelle européenne. L'auteur s'essaie ici à une synthèse plus générale à propos du hiatus entre idée et réalité européennes dans le champ diplomatique et économique de la période 1919–1945. Dans

l'avant-propos, Schirmann rappelle la difficulté de délimiter l'Europe, les nombreux projets pour lui donner forme et leurs échecs successifs. Dans cette vaste galerie historique, l'entre-deux-guerres se présente cependant comme un moment à part, où l'«interaction contexte-idée» (p.9) est très forte, qui justifie le plan à suivre. Le but est de voir si cette période peut être vue, dans le sens de l'eupéisme, comme un «brouillon» ou une «matrice».

Le premier moment correspond au «temps des hégémonies», entre 1919 et 1923. Trois ensembles géopolitiques sont ainsi dominants après la Première Guerre mondiale, dont les intentions et les politiques ne vont pas dans le sens d'une construction européenne: le monde anglo-saxon (Grande-Bretagne et Etats-Unis), improprement qualifié d'isolationniste, mais déçu à l'égard de l'Europe, intransigeant sur les dettes de guerre et le désarmement (voir la «mésentente cordiale» entre France et Grande-Bretagne, ce dernier pays exténué, inquiet par ses dominions et l'Irlande); la France, largement à l'origine d'une carte d'Europe remaniée et porteuse de facteurs belligènes, persuadée d'avoir emporté une «guerre juste», mais épuisée, et une Allemagne qui ne l'est pas tant (même plus homogène du fait des amputations qui lui ont été imposées à Versailles). Reste un avantage à la France, la force, sachant que ses alliés, principalement à l'Est, comptent sur elle; enfin, la Russie, avec le décret sur la paix qui annonce la couleur révolutionnaire du régime, et son intention de rompre avec le système diplomatique traditionnel, entraînant une partie de l'Europe dans la révolte. S'ajoutent à ces considérations politiques les conditions géo-économiques de l'Europe de l'après-guerre: celles-ci entérinent la fin de l'«économie-monde» dont le Vieux continent était le centre, avec la disparition de la Russie et l'écclatement des Empires centraux; dans le même temps, les pays vainqueurs sont obligés de compter sur les réparations et doivent régler leurs problèmes coloniaux. Chacun a sa solution: purement économique pour les anglo-saxons, à la charnière du politique et de l'économique pour les autres («nationalisme économique»). Cette période est également marquée par les méfaits de la «brutalisation» sur les sociétés belligérantes, qui multiplie les traumatismes, aussi bien chez les combattants que chez les civils, sans compter les dérèglements dus aux conditions de la démobilisation (anciens combattants, retour des prisonniers de guerre). Dans chacun des pays, la militarisation du politique a mené vers l'exécutif renforcé et personnalisé, alors que la guerre a été la matrice de forces nouvelles, qui ont pour point commun de remettre en question les bienfaits de la démocratie et du libéralisme.

Cette période voit la lutte entre intérêts français et britanniques: David Lloyd George souhaite réviser le Traité de Versailles et contrer la menace russe tout en rétablissant les échanges économiques en Europe. L'accord est presque atteint à la conférence de Cannes, mais cette première entente échoue, suivie d'autres échecs qui rompent définitivement le front des alliés: Gènes s'avère être une «faillite morale», dont la faillite retentissante est mise en relief par le Traité germano-soviétique de Rapallo (accord bilatéral entre pays vaincus et révisionnistes). Parallèlement, les tentatives d'un «système français» avec le projet d'impérialisme économique à l'est de l'Europe amène à la confrontation avec

l'Allemagne et à la politique de gage productif, vouée elle aussi à l'échec. D'autres appétits, plus régionaux, se font connaître dans le même temps, et éloignent de l'idée d'Europe: Grande Pologne, Petite Entente, Italie dans les Balkans.

La coopération entre Etats est loin d'être un fait, même si le pacte de la SdN prône sa généralisation. On doit bien entendu rappeler les handicaps de départ (défection américaine, la SdN vue comme un «club» de vainqueurs, l'inexistence de sanctions véritables), rédhibitoires en cette période troublée. Cependant, l'organisation internationale réussit à mettre en place un climat plus serein avec une approche supranationale développée par des fonctionnaires d'un nouveau genre, dont Jean Monnet est l'un des prototypes, et la mise en place de structures ambitieuses (OIT, réfugiés, conférences sanitaires, protection des minorités, aide financière). La SdN dépend cependant trop des vainqueurs, dans une Europe fragilisée et où les points de friction se sont multipliés. Cela dit, le pari de la «paix idéologique» n'est pas condamné d'avance. Des visions d'Europe sont ainsi exposées dans les années 20, jouant du thème du déclin ou de l'espoir du renouveau: Richard Coudenhove-Kalergi organise les bases d'un mouvement militant avec Paneurope, et met en avant la nécessité du couple franco-allemand; Christian Heerfordt et son Initiative scandinave émet l'hypothèse que l'Europe n'est pas que géographique; des tentatives plus pratiques suivent avec Emile Mayrisch, plus idéologiques avec Léo Trotski. Dans l'ensemble cependant, les projets sont de nature économique, contre le dirigisme dans la veine de Keynes, pour la reprise des échanges (Rathenau), parfois dans un espace régional restreint (Elemér Hantos). L'Union douanière européenne pense par exemple recourir aux ententes et cartels internationaux; l'idée de deux Europe spécialisées et complémentaires se fait entendre (Francis Delaisi), celle d'une banque centrale (Dannie Heineman); des réalisations concrètes sont mises en chantier, bien que privées (Entente Internationale de l'Acier). Sur le plan culturel, la défense d'une civilisation en danger est mise en avant, sursaut qui doit se faire contre les géants américain et russe, et qui passe par un effort de «renaissance». Cette pensée positive procède d'une «quête de la supranationalité», et amène au débat qui consiste à savoir si l'effort doit se faire en dehors de la SdN (Coudenhove) ou en son sein (Weiss), tout en se demandant si la priorité est économique (mise en place d'un grand marché) ou politique (à finalité idéologique); enfin, le débat porte sur la forme à donner à cette Europe, continentale, ou s'appuyant sur un cadre régionaliste (Europe méditerranéenne, espace danubien), tout cela dans l'optique de la recherche d'une taille critique et des complémentarités entre différentes économies. Ainsi, l'Europe unie peut être la conséquence de la rationalisation des moyens de production, une façon de mieux lutter contre les Etats-Unis ou le danger asiatique ou une manière d'arrêter le processus d'autodestruction. Les projets sont dans l'ensemble soutenus par des élites, politiques ou économiques, mais pas vraiment par les partis. Quant aux frontières, on évoque déjà l'Europe «à géographie variable». Au final, les discours empruntent à une certaine forme de mysticisme; quant au concept européiste, il est mixte, empruntant au fédéralisme, à la théorie économique, aux formes du nationalisme, au socialisme, au pacifisme ou

au technocratisme. La principale influence semble cependant être le libéralisme, et les Américains occupent une place centrale dans le débat, en bien comme en mal.

La seconde période porte sur la coopération en Europe (1924-1929): l'auteur évoque un changement de cap diplomatique, avec les premiers succès de la formule «sécurité collective», et la mise en place du Protocole de Genève (2 octobre 1924), dont l'idée centrale consiste à maintenir la paix par la force tout en prônant le désarmement. L'espoir s'affirme, bien que le projet soit rapidement torpillé par la Grande-Bretagne. Cependant, on peut évoquer quelques succès, comme le règlement du différend gréco-bulgare (octobre 1925) ou la mise en place d'une commission préparatoire du désarmement. Dans le secteur de l'action économique et sociale, il y a des tentatives de réorganiser la production (Louis Loucheur) et de généraliser les ententes, de défendre la protection sociale (conventions de l'OIT), l'action humanitaire, la coopération intellectuelle (CICI), tout cela à une échelle dépassant les nations.

Le rapprochement franco-allemand aboutit à Locarno, l'Allemagne entrant peu après dans la SdN; l'entrevue de Thoiry, entre Briand et Stresemann, semble autoriser tous les espoirs (bien que vite étouffés), de même que le premier accord bilatéral commercial signé entre la France et l'Allemagne, en août 1927. Il faut ajouter le Plan Briand-Kellogg, le départ des troupes françaises d'Allemagne en 1930 au lieu de 1935, le plan Young et le discours de Briand à la SdN pour comprendre combien la fin des années 20 semble correspondre à une période euphorique, autorisant tous les espoirs. Il faut cependant reconnaître que, sans l'intervention anglo-américaine, tout cela n'eût pas fonctionné. L'occupation de la Ruhr aboutit ainsi au plan Dawes, alors que la consolidation des dettes interalliées aide les monnaies européennes à se stabiliser, ce qui sert la lutte contre l'inflation ainsi que la reprise des échanges, par l'intermédiaire des très nombreux investissements américains (il faut penser également à l'influence des Etats-Unis à travers l'organisation scientifique du travail et les sirènes de la société de consommation). Enfin, on doit signaler quelques initiatives privées, notamment de l'Union paneuropéenne et de la «nébuleuse européiste», spécialement dans le secteur économique, qui paraissent donner corps à ce contexte positif. Il ne faut cependant pas être dupe, et connaître les intentions réelles des Etats dans cette diplomatie où l'Europe paraît être un but: quête de la sécurité pour la France ou tentatives de retour sur la scène internationale pour l'Allemagne (c'est pourquoi l'auteur parle de «conversions» à l'idée européenne de la part de Briand comme de Stresemann). Cela démontre que les considérations politiques s'imposent aux nécessités économiques, ce qui ne va pas vraiment dans le sens de la communautarisation: le révisionnisme de l'Italie s'intéresse à l'Europe, mais de manière très spéculative; la Grande-Bretagne, occupée par ses problèmes internes, a la tête ailleurs; les régimes se durcissent en Europe centrale au cours des années 20. En règle générale, la détente concerne surtout l'Europe occidentale. En ce qui concerne l'économie, l'Europe centrale reste dominée par le Reich, les ententes sont parfois biaisées (voir le départ des Allemands de l'Entente Internationale de l'Acier en mai 1929), la reprise économique européenne repose dangereusement

sur les crédits américains, les monnaies restent surévaluées (livre sterling). Quant aux masses, elles sont surtout sensibles aux revendications catégorielles, au rituel de la commémoration, au nationalisme, très peu à l'eupéisme, rationnel et produit élitiste (ainsi que libéral).

L'étude de la crise (1929-1933) et ses effets suit cette évocation, avec l'analyse des différentes propositions européennes, celle de Paul Hymans à vocation économique, ou celle de Briand, avec une approche plus politique. Tous ces projets aboutissent à des résultats mitigés, où les souverainetés restent entières, chacun ayant une bonne raison de refuser de faire un pas (exemple de l'échec de la Société de crédit agricole, des tentatives de regroupement par la cartellisation de l'agriculture à l'est, de la proposition de travaux publics européens). On assiste à l'apparition de différentes Europe monétaires, signe de l'absence de solidarité, et, malgré le geste des Américains (moratoire Hoover), tout le système des années 20 sombre à Lausanne en 1932. Tout ce qui est européen a mauvaise réputation, et échoue alors lamentablement (Commission d'études pour l'Union européenne, qui fait double emploi avec la SdN; «parti européen» de Coudenhove). L'idée des groupements régionaux prend alors de l'ampleur: réflexions de la Petite Entente, dans les Balkans, des Etats libéraux de l'Ouest (convention d'Ouchy du 16 juin 1932), retour vers la Mitteleuropa (union douanière Curtius-Schöber signée à Vienne le 19 mars 1931), ensemble centre-européen de Milan Hodza. La crise emporte cependant tout avec elle, même si elle a des effets différents sur le Vieux continent. On assiste à la multiplication des lignes de fracture, qui aboutissent aux difficultés de la coopération internationale et à la hausse du bilatéralisme (donnant-donnant), ainsi qu'à l'éloignement de l'idée de marché unique. Dans ces conditions, l'eupéisme devient, au mieux, apolitique ou, au pire, ambiguë (réunions de Rome de 1932, pp.220-221).

La période 1933-1939 voit les choses empirer: Mussolini rétablit subrepticement le «concert européen» en proposant le Pacte à Quatre, paraphé le 7 juin 1933, bien que peu à peu vidé de son sens; les replis impériaux (conférence d'Ottawa, août 1932) se multiplient, en même temps que les tentatives françaises de consolider les alliances de revers et de se rapprocher de l'URSS, contradictoires cependant avec les stratégies de certains de ses alliés (voir le traité de non-agression germano-polonais de janvier 1934), se précisent. La rencontre de Stresa (avril 1935) aboutit à une certaine ambiguïté (Mussolini croit avoir les mains libres pour l'Ethiopie, rencontre elle-même suivie de l'accord naval anglo-allemand du 18 juin), qui permet de mieux comprendre le discours de Milan du 1<sup>er</sup> novembre 1936, annonçant la formation de l'Axe. Hitler a pu se renforcer discrètement pendant l'année, alors que Staline a pu observer les tergiversations occidentales dont il attend le pire. Dans ces conditions, les mouvements eupéistes sont réduits au silence, seules quelques personnalités se faisant entendre, tels Benès, Hodza ou van Zeeland. L'Europe de Hitler se dessine, où l'eupéisme n'est qu'une manifestation de la juiverie et des intérêts français, le national-socialisme n'ayant pas de vision claire à lui opposer au départ. Du côté allié, la politique d'apaisement tente d'amadouer le monstre, jusqu'en 1939, avec les propositions de

coopération proposées, notamment dans le cadre de l'Eurafrrique. Les dernières tentatives sont désespérées, avec le rapprochement franco-britannique ou les projets «technocratiques» de la SdN (Avenol).

La Seconde Guerre mondiale semble accorder la priorité à l'Europe allemande (mémoire du 1<sup>er</sup> juin 1940 de Karl Ritter) et à sa conception du principe des cercles concentriques (qui englobent l'Afrique et une partie de l'Asie). Beaucoup d'europhiles adhèrent à l'idée que l'Europe peut naître de la violence, et acceptent l'idée d'hégémonie; certains milieux collaborateurs sont acquis aux idées «rationnelles» par l'intermédiaire d'élites technocratiques, ou conquis par le rêve de croisade «européenne» contre les bolcheviques. En face, les résistants ont des visions de l'Europe (voir le cas de la résistance allemande), influencées par des positions politiques ou religieuses: on souhaite, au choix, rééduquer le peuple allemand, obtenir le soutien de l'URSS ou en passer par la solution fédéraliste. Il y a les projets des Alliés (Charte de l'Atlantique, déclaration des Nations Unies), mais ceux-ci, influencés par la position de Roosevelt, sont de nature universalistes. A la fin de la guerre, les alliés refusent officiellement l'idée de partage (déclaration sur l'Europe libérée), mais, dans les faits, celui-ci est une réalité (accord des pourcentages en Europe balkanique). D'autres projets se font encore entendre, comme celui d'Hubert Ripka (confédération danubienne), de Sikorski (Retinger), de Spaak ou de Monnet, mais les jeux semblent être faits, l'Europe paraissant être otage entre le retour des appétits nationaux et la nouvelle configuration mondiale, où elle n'est plus que l'ombre d'elle-même.

Le courant européen d'avant-guerre, malgré quelques tentatives institutionnelles, reste essentiellement un «sentiment» très lié aux cercles intellectuels. Cet attachement des intellectuels à l'idée communautaire représente une spécificité par rapport à après 1945, où leur soutien va manquer à la cause européenne: ce passage de la foi individuelle, et somme toute élitiste, à l'action collective est cependant le prix à payer pour que l'idée européenne cesse de se confondre avec l'abstraction théorique ou les beaux effets de manche, et qu'elle puisse être à la base d'un véritable militantisme. Les fédéralistes de l'après-guerre soulignent les raisons d'un tel écart entre l'europhisme de l'entre-deux-guerres et celui de la Libération: alors que le premier succédait à un conflit certes horrible, mais où les principaux Etats européens n'avaient pas cédé et pouvaient encore cultiver l'illusion de leur puissance, le second ne pouvait plus être une simple vue de l'esprit, mais devenait un réflexe de survie dans un monde dont le centre n'était plus l'Europe.

Nouvelle illustration que l'entre-deux-guerres, réservoir d'expériences et d'erreurs à ne plus faire, est indispensable à l'étude du cheminement de l'idée européenne, le livre de Schirmann atteint son but, et devrait devenir un manuel précieux pour tous les étudiants intéressés par la question communautaire. Il devrait également inspirer tous les militants ou sympathisants de la cause européenne, comme leçon d'humilité et d'espoir ...

*Bertrand Vayssière*

*Maître de conférences à l'université de Pau et des Pays de l'Adour*



**Daniela PREDA – *Alcide De Gasperi federalista europeo***, Il Mulino, Bologna, 2004, 808 p. – ISBN 88-15-09964-6 – 45,00 €.

C'est un fait inexplicable – et assez négatif pour l'historiographie italienne de l'après-guerre, si prolifique sur les personnages politiques «d'excellence» du siècle passé – qu'aucune biographie rigoureuse et exhaustive d'Alcide De Gasperi n'ait été publiée jusqu'à nos jours.<sup>1</sup> C'est pourquoi l'ouvrage remarquable de Daniela Preda est la première biographie politique digne de ce nom de celui que tous les historiens reconnaissent comme étant l'homme politique italien le plus important de son temps, tout en étant simultanément un des personnages plus remarquables de la scène européenne d'une part, et d'autre part l'un des pionniers des l'intégration européenne, avec Robert Schuman et Conrad Adenauer.

Tels sont en effet le sens et la portée de cette volumineuse étude, même si l'auteur a voulu en préciser les finalités, en mentionnant dans le titre même, sa qualité de «fédéraliste européen». Tant il est vrai que, si la plus grande partie de cet ouvrage exceptionnel a pour objet l'histoire «européenne» de l'homme politique, les chapitres consacrés à la formation et à l'action dans ses années de jeunesse, en Autriche-Hongrie comme député du Trentin à Vienne avant la Première Guerre mondiale, ensuite, à Rome, comme l'un des fondateurs du Parti Populaire, premier parti politique catholique «national» après l'unité italienne – précurseur de la Démocratie Chrétienne des années 40 – enfin, dans la semi-clandestinité pendant le fascisme et la Deuxième Guerre mondiale, sont indispensables pour la compréhension de l'action de De Gasperi au titre de «fédéraliste européen».

Ce n'était à l'évidence pas le cas, lors de sa première période politique dans l'Empire austro-hongrois. La monarchie ne visait pas au gouvernement fédéral, mais à celui d'un ensemble de peuples et d'ethnies, bénéficiant de plus ou moins d'autonomie. Pour son Trentin natal, De Gasperi s'était battu pour une plus large autonomie administrative et culturelle. Il avait donc une expérience de «l'union dans la diversité», même si cela n'avait rien à avoir avec le pacte «fédéral» qu'il imaginait déjà à cette époque pour sa région. De Gasperi avait aussi acquis déjà dès cette phase précoce l'expérience de l'homme des frontières, comme d'ailleurs Schuman et Adenauer. Devenu chef du gouvernement italien à partir de 1945, dans son action constante et déterminée pour rendre à l'Italie une place nouvelle et paritaire parmi les autres pays européens, il avait dû faire accepter au peuple italien un traité de paix très dur, comportant même des cessions douloureuses de territoires métropolitains. En même temps, dans une situation de politique intérieure difficile, il avait su souder l'Italie à l'Alliance occidentale naissante, et à faire participer son

1. Cet article était déjà rédigé lorsque l'auteur a appris la parution d'un ouvrage consacré à la vie et à l'oeuvre d'Alcide De Gasperi. Ledit volume – il sort de la plume de Piero Craveri et est sorti chez la maison d'édition Il Mulino – comble une sérieuse lacune dans la littérature historique italienne.

pays, dès le début, à toutes les initiatives d'intégration européenne. Avec abondance de détails et une documentation très riche, l'auteur nous décrit l'œuvre infatigable de De Gasperi pour réaliser ses objectifs, notamment après la déclaration française du 9 mai 1950 pour la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), à laquelle l'Italie fut le premier Etat européen à répondre positivement. Ses convictions fédéralistes européennes s'étaient d'ailleurs exprimées avec force et cohérence dès la grande victoire électorale du 18 avril 1948, et la défaite du «Front populaire», (coalition de communistes et socialistes de gauche) qui lui laissa les mains libres pour la «construction» de la politique étrangère italienne dans le contexte de l'Europe nouvelle. C'est la partie du livre dont les réflexions révèlent les émotions de l'auteur, qui suit les succès et les revers de son personnage avec attention et affection.

C'est du reste la période de tous les espoirs et de toutes les déceptions des fédéralistes européens de l'époque. De Gasperi était accompagné par le jeune et vigoureux Altiero Spinelli, le fondateur du Mouvement fédéraliste européen et théoricien de l'unité de l'Europe, et en même temps aussi grand témoin de la lutte antifasciste dans les prisons de la dictature. Au fond les deux personnalités sont très différentes: la première, un catholique fervent depuis toujours, est un homme d'Etat de grande expérience et qui a de l'envergure; la seconde est un ancien communiste qui avait passé son adolescence et sa première jeunesse dans les geôles fascistes. Et pourtant, les deux personnalités étaient destinées à se comprendre et à faire route ensemble pendant la période des grandes initiatives et des grands espoirs: les négociations du plan Pleven pour la création de la Communauté européenne de défense (CED) et pour tenter ensuite le grand défi: la Communauté politique européenne, qui devait naître d'un traité élaboré par une Assemblée *ad hoc*, proposition du duo De Gasperi-Spinelli qualifiée par l'auteur de grand tournant – *grande svolta* – dans la politique européenne de l'Italie.

Après le grand espoir, la grande déception. L'auteur nous donne, au-delà des détails, tous les éléments qui nous permettent de partager ses conclusions. L'occasion était trop belle mais la dure réalité de l'histoire détruisait les rêves d'une période exceptionnelle qui ne se reproduira plus jamais.

Ce livre est une contribution magistrale à l'histoire de l'Europe, à l'histoire des ses grands personnages, des grandes classes politiques que l'Europe, par un extraordinaire hasard de l'histoire, a connu brièvement. Les larmes versées par Paul-Henri Spaak, un homme laïc si différent de De Gasperi, à l'annonce de la mort de ce dernier, le 19 août 1954, lorsque l'échec de la CED était irrémédiablement consommé, comme le rappelle Daniela Preda à la fin de son ouvrage, en sont un témoignage univoque.

Bino Olivi  
Université de Roma Tre

**Franz KNIPPING – *Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas***, Deutscher Taschenbuchverlag, München, 2004, 365 p. – ISBN 3-423-30609-2 (paperback) – 15,00 €.

The book under review is part of the series „twenty days in the twentieth century” edited by the German historians Norbert Frei, Klaus-Dieter Henke and Hans Wollner which focus on twenty important events that – in the view of the editors – shaped the course of the last century. It is worth mentioning that the selected book topics were also broadcasted by the German “Working Group of Public Broadcasting Companies” (ARD).

That said, the main objective of the book is to provide a state-of-the-art introduction into the history of the European integration process. Starting with a somewhat eclectic history of the ideas of European unification before the 1950s, the book covers – in chronological order – all important stages and events of the integration process such as the foundation of the three European Communities, the failure to establish a European defence community, empty chair crisis in the 1960s, the close collaboration of France and Germany, de Gaulle’s veto of the accession of the UK and so on and so forth. The book ends with an assessment of the current constitutional process, the introduction of the Euro, the EU’s external policy and the Eastern Enlargement of 2004. Unfortunately, the author makes no explicit statement to which theoretical and methodological concept he adheres. As a corollary of this he constantly switches back and forth between different conceptual frames of references. For instance: (1) the *interest* of some states (e.g. France) to pursue or obstruct certain integration goals; (2) the role of crucial *political actors* (e.g. Monnet or Schuman); (3) the *cold war* in the 1950s as an important driving force for the integration process; (4) the *functional necessities* of contemporary policy-making. While all of these perspectives play some role in the history of the integration process and have the explanatory power to explain certain elements of the complex political reality, we have to be aware of the fact that each of them also rests on different theoretical and methodological premises.

Apart from that some important developments of the integration process such as the constitutional jurisprudence of the European Court of Justice are largely ignored. The same holds true for non-state actors such as transnational corporations, lobbying groups and NGOs. Even other supranational actors such as the Commission and the European Parliament receive little attention by the author compared to the activities of the member states and their highest representatives.

Similarly, the sections dealing with certain policy fields (e.g. Common Agricultural Policy, Economic and Monetary System, budgetary politics) are far too selective and cursory to provide either a comprehensive understanding or a coherent and theoretically grounded analysis of its development and impact.

In sum: The book does only describe the European integration process but fails to interpret and analyse it. The author emphasises different aspects while ignoring others without making clear what theoretical path he follows. But maybe it is unfair to apply such strict academic standards to Knipping’s book. The book was

probably written for the general public and the student beginner. If this was the main objective, the author fully deserves credit for his achievement. He succeeds to produce a compact, highly informative and readable piece giving his readers a good and succinct introduction into the history of the EU as well as of some policy fields affected by it. But for those of us who are more familiar with EU affairs, the book does not tell us anything new and is thus of less scholarly interest.

Dr. Peter Slominski

Austrian Academy of Sciences

**Jacques DELORS (avec le concours de Jean-Louis ARNAUD) – *Mémoires***, Plon, Paris, 2004, 511 p. – ISBN 2-259-19292-0 – 26,07 € (translation into German: *Erinnerungen eines Europäers*, Parthas, Berlin, 2004).

In the history of European integration Jacques Delors enjoys an outstanding reputation. By serving the European Commission as its president from 1985 to 1995 and delivering the Common Market from the doldrums it previously had got caught in, he appears to have been no less than the re-founder of the project of European integration. Nine years after his retirement he published his memoirs – a bulky work dealing not only with his achievements in Brussels, but also with his earlier career in France, not least with his involvement in high French politics in 1995, when he discarded promising prospects for his election as French president as the candidate of the Left.

A review in this journal will have to focus on Delors' prominent role in European integration. Born in 1925 into the modest circumstances of the French lower middle class (his father worked as a low ranking bank employee - *garçon de recettes* –, his mother as a secretary) he followed his parents' footsteps by becoming a practicing Catholic and a bank official. Politically, he developed a life-long commitment to the French Left – a commitment he sealed in 1974 by joining the Socialist Party. The fact that this happened as late as it did and never led to his total assimilation to that party, had something to do with his professional orientation. He did not regard himself primarily as a party bound politician, but rather as an economic expert, if not as an intellectual. His ideal was impartial public service, "social engineering", as he called it, helping to overcome the traditional cleavages in French society by improving the lot of the working classes. Professionally, he hoped to reach one day the top of the French bureaucracy by being appointed *Commissaire du Plan*, as Jean Monnet had been. This ambition failed to materialize; but by being put in charge of the division for social planning of the *Commissariat General du Plan* (CGP), he did rise to the highest levels of that institution. Well connected in France's political elite, he gained added prominence in the early seventies by serving the government of the Gaullist Prime minister Jacques Chaban-Delmas as an economic adviser. By a book he published with the characteristic title "*Changer*", he attracted wider public attention for his plea for a thorough-going modernization of France's economy.

François Mitterrand became more and more Delors' political mentor, who appointed him minister of Finance and Economy as a reward for his support during the presidential election campaign of 1981. In this position Delors managed to stabilize the franc. Party politics made it seem advisable to Mitterrand to replace Delors in 1984. Apparently to compensate him, he prevailed on his European partners, strongly supported by Helmut Kohl, to name Delors president of the European Commission. Emulating Mitterrand's example as a convinced European and having sat in the European Parliament as a Socialist deputy, Delors was no newcomer on the European arena.

Having been appointed head of the European Commission, he pursued two aims: he wanted to fulfil the promises the Common Market so far had failed to make good in taking tangible steps to fully establish a "Europe without frontiers", i.e. a single economic and monetary area in Europe. Secondly, he strove to get implemented some of the social objectives he derived from his left-wing Catholic creed. The Single European Act of 1986 was the first breakthrough of his presidency. Ably assisted by Lord Francis Arthur Cockfield, the commissioner responsible for the internal European market, he persuaded the member governments to accept 1992 as the target date for the implementation of the single European market, to include monetary matters in the agenda of the new European Union and to lay the institutional foundations for a common European currency. Largely due to his pressure the member governments also agreed to introduce new voting procedures extending the instances in which a vote by majority was prescribed instead of unanimity. Delors helped to silence British, Danish and Greek objections to these proposals by stressing the prospect of a vast area of effectively free trade to London and Copenhagen and by offering financial incentives to Athens.

The ensuing so-called "Delors Package One" increased the financial resources the European Union was able to rely on, offered aid to economically backward areas and harmonized the decision-making process between the Brussels Commission, the European Parliament, and the European Council. Delors had thus decisively contributed to paving the way for the Treaty of Maastricht of 7 February 1992, which adopted the project of a common European currency and encompassed a social chapter thus fulfilling one of Delors' dearest hopes. In two respects, the Maastricht Treaty fell short of what Delors had envisaged: The Thatcher government "opted out" of the projected European currency and the social chapter, and the Franco-German couple introduced political and military cooperation under the auspices of the European Council as one of the "pillars" of European cooperation. Having always felt that the latter amounted to a revival of the Gaullist Fouchet plans designed to restrain the role of the Brussels Commission, Delors had vainly opposed it (p.208). In providing for three independent equally strong "pillars" for the European agenda, the Maastricht Treaty actually limited the authority of the Brussels Commission to economic and financial matters. Much to Delors' disappointment the treaty also avoided the term "federal", reflecting - as he suspected - a previous Anglo-French deal.

One of Delors fondest hopes did come true by way of the Maastricht Treaty – the road map for a common European currency. In this instance he was able to fully rely on support by the French government, as it seemed preferable for France to deal with a single European currency, of which the Franc was a part, “rather than to belong to a system that is dominated by the German currency”, as Mitterrand put it (p.373). West Germany, on the other hand, turned out to be most hesitant, although Delors together with other contemporaries believed that Kohl had been committed on the basis of a more or less tacit Franco-German understanding that France’s acceptance of German unification would entail Germany’s assent to the EURO. To Delors’ satisfaction, the Kohl government ended up by actually expediting the introduction of the EURO.

The Maastricht Treaty was signed after Delors had successfully weathered out what he justly regarded as the single most incisive challenge of his presidency: the sea change of 1989 that led to German unification and to the prospect of an extensive enlargement of the European Union. German unification seemed to conjure up the danger of a new powerful Germany that would turn its back on European integration. Such concerns were apparently behind Delors’ early open endorsement of the right of the German people to vote in favour of a unification of their country. As Delors explains, he thus hoped to establish early bonds of loyalty between a united Germany and the European Union (p.276). Later he went so far as to suggest direct financial aid on the part of Brussels to help Germany meet the expenses that the integration of East Germany in the Western European economy would cost. Delors’ endorsement of German unity helped to establish the Western frame without which the unification of Germany would have been impossible. The Kohl government justly felt deeply indebted to him.

The end of Soviet rule over Eastern Europe raised the problem of how to widen the European Union without jeopardizing its inner coherence and economic effectiveness. To Delors’ disappointment the European Council “brushed away” his urgent plea for an in-depth analysis of this predicament (p.381). In Yugoslavia, where the national revival had led to civil war, Delors demanded Western military intervention as early as 1992. For fear to upset the ongoing negotiations on the Maastricht Treaty the French government refused. In the words of its Foreign minister, Roland Dumas, it felt that “the break-up of Yugoslavia was a drama whereas the break-up of the European Community would be a catastrophe” (p.400).

Delors devoted his last two years in office to efforts at strengthening what had been achieved during his presidency. This was particularly required in the defence of the European monetary system (EMU), the “snake”, which came under attack during the international monetary crisis of 1992. Largely due to the support chancellor Kohl lent to the franc at a most critical moment, the EMU’s breakdown was fended off. Meanwhile, modernization of the single market as a response to global competition remained a primary concern to Delors. Aware of this issue, the European Council commissioned a White Book with him, but failed to take action on it. In part, this was due to a British and German rejection of Delors’ demand for



extensive credits going along with the proposed modernization. Delors' presidency thus ended with a disappointment.

Not really abounding with sensational revelations, the memoirs of the most energetic president the Brussels Commission ever had may leave some historians dissatisfied. Still, Delors does offer the reader some new insight into the inner workings of the Brussels commission, and he is fairly frank about the personal and political relationships he developed with the various political personalities he encountered. Not surprisingly, Margaret Thatcher appears as his major antagonist. Both clashed not only during negotiations but also publicly, most prominently in speeches they consecutively gave at the European College in Bruges in 1988-89. Whereas Thatcher lectured that what had been historically good for Britain would be good for Europe as well (and not vice versa) and insisted on restricting European cooperation to the economically desirable minimum, Delors proclaimed his ideal of Europe as a "federation of nation states" keeping pace with global modernization, epitomizing a commonly shared humanist and legal culture and promoting solidarity in the areas designated as being of common interest. In support of this vision he could rely on a number of European political leaders like François Mitterrand, Jacques Santer, Douglas Hurd, Giulio Andreotti, and, last but not least (and despite a few collisions on monetary matters), on Helmut Kohl.

Such personal highlights give some colour to the otherwise unadorned and matter-of-fact account which Delors has presented. At times longwinded, slightly schoolmasterly, and somewhat less than captivating, his report disappoints its readers also by its confusing structure, combining the format of an interview with the journalist Jean-Louis Arnaud with overlapping subject related chapters and numerous subchapters.

Despite these weaknesses, Delors' memoirs remain a document of high historical value. They authentically reflect the legacy left by one of the foremost architects of the Europe we know today. Conceptual precision, let alone brilliancy, was not one of Delors' major strengths, pragmatically oriented as he was. Instead, he stands out as a man of action who, like Monnet, was wedded to a down-to-earth functional step-by-step approach and who preferred to tackle first things first. To him this meant to seek palpable results primarily in the fields of economics and finance as his decided priorities. He was enough of a realist to recognize that even in this area it was questionable whether an increased number of member states could be committed to common policies. Indeed, Great Britain's opting out of a common European currency strengthened his belief that in the future European integration could and, maybe, should proceed at different speeds – a process by which, he hoped, the more advanced union members would ultimately be able to carry along the more reticent Johnnies-come-lately. With all his sense for the practical side of his responsibilities, he did share Mitterrand's conviction that the community of European states continued to derive its legitimacy from its function as a guarantor of peace.

As his memoirs show more prominently than was recognizable during his tenure of office, he remained sceptical with regard to all schemes for an

institutionalized European cooperation in the field of foreign policy and defence - initiatives he tended to dismiss as mere rhetoric or, if they were meant seriously, as premature. In this he differed from Mitterrand, even though his reservations did not prevent him from warmly recommending common European diplomatic or military action on an ad hoc basis in such specific cases in which the interests of various member governments corresponded. That way, he hoped, a basis could be accumulated for the distant future when an organized common foreign policy would have become feasible.

Delors' reservations vis-à-vis – in his eyes – utopian projects for an institutionalized common European foreign policy lead to the very core of his own conception of how European integration was to come about. For this to happen two prerequisites were, he thought, indispensable: upholding the unchallenged central authority of the Brussels Commission and, closely related to it, preserving a procedure which he called “*méthode communautaire*” (p.247). To him this amounted to rejecting all proposals for competing agencies, which, unlike the Commission, were governmental and not supranational. His metaphor for a United Europe was a single tree, which extended its branches, and not, like the Maastricht Treaty, a temple resting on different pillars. The “*esprit communautaire*”, on the other hand, he saw rooted in the two central prerogatives the Brussels Commission had been endowed with from its inception: the right to initiate measures designed to promote European integration, and the position to act as an honest broker between competing national interests. Delors took this second prerogative particularly serious by trying to intellectually master the issues that were up for discussion in the European Council. He was thus able to offer his impartial expert advice and to focus the debate on the merit of the case instead of questions of national prestige. The role the Brussels Commission had played from early on, to him was comparable to a “soft enlightened despotism” (p.406).

It is a tribute to his farsightedness that he convinced himself that this was not enough for a period, when the integration of Europe steadily gained in importance in the every day life of the European population. Much more than earlier, he demanded, Europe was in need of a firmer footing in public opinion and of more democratic responsibility in the decision-making process. Delors left these assignments to his successors reminding them that a part of a solution depended on wide ranging public education for all strata of society.

*Klaus Schwabe*

**Wolfram KAISER, Peter STARIE (eds.) – *Transnational European Union. Towards a common political space*, Routledge, London and New York, 2005, 240 p. – ISBN 0-415-36512-0 – 65,00 £.**

The discipline of history has during the last two decades analysed the process of European integration mainly from a state centred perspective. Increasingly refined analyses of the political history of European integration and innovative

explorations of its socioeconomic and domestic sources have dominated international conferences and publications. This literature has greatly contributed to our knowledge of the early integration process until 1958 and to some extent shaped the debate on the formative period of the European Communities. However, the state of current historiography contrasts sharply with recent developments in the social sciences that have witnessed a surge of interest in the EU conceptualised as a multilevel political system embedded in an incipient transnational society. These new interests of the social sciences reflect the acceleration of the process of European integration from 1986 onwards that clearly has created a much more complex Union with a very large number of institutional and societal actors participating in and influencing the political process. As historians begin to address European integration of the 1970s and 1980s, the emergence of a European political system and transnational society formation must be addressed.

Combining a substantial introduction and four conceptual chapters outlining central theoretical and conceptual questions with six different empirical analyses, this book provides an introduction to the state of the art of social science research on transnational society formation.

Three conceptual chapters discuss recent social science theory in the field. Karen Heard-Lauréote presents the network approach to analysing European transnationalisation. Explaining the difference between policy networks, advocacy coalitions and epistemic communities, she shows how the network approach is a useful response to the complexity of modern politics and indeed of an increasingly dense and complex European political space. While Heard-Lauréote focuses on the emergence of formal and informal transnational structures, Frank Schimmelfennig discusses in a second conceptual chapter some of the social processes taking place in transnational networks, namely the mediation of ideas through learning and socialisation. While theories on learning and socialisation has experienced a revival lately within the social sciences, the methodological difficulties in tracing these processes empirically remain largely unresolved. Bastian Apeldoorn, finally, analyses different approaches to the study of transnational relations in the global economy, in particular densely networked socioeconomic actors. Rejecting traditional approaches, he emphasises how informal transnational business networks appear to have played an increasingly important role in the EU and beyond. Apeldoorn conceptualises this phenomenon in a neo-Gramscian approach as the emergence of a transnational capitalist class that is able to shape European governance according to its interest.

The fourth conceptual chapter by Wolfram Kaiser is of particular interest to historians. Here Kaiser criticises current historiography for being much too focused on national history and ignoring the transnational dimension. Interdisciplinary cooperation with the social sciences ought to be established. If used pragmatically, social science theory and conceptualisation can help historians improve the theoretical and conceptual quality of their empirical narratives. Kaiser, however, rejects the notion entertained by some historians that historical analysis ought to generate theory that can directly compete with the social sciences. Instead the

discipline of history could provide empirical tests and refinement of social science theory and conceptualisations. Historical analysis not only applies a much wider selection of sources than do the social sciences, it also offers empirical and contextual answers to some of the theoretical dimensions which the social sciences have found most difficult to theorise, namely the impact of the temporal dimension and ideas, values and norms. Finally, Kaiser recommends that historians employ and refine the network approach, learning and socialisation, while he finds little empirical evidence in current European historiography to support the neo-Gramscian approach recommended by Apeldoorn.

The empirical section of the book provides several well founded empirical studies based on a broad selection of sources, among these archival collections. This is the case with Patrick Pasture's analysis of trade unions as transnational movements from 1955 to 1965. Pasture documents the high degree of internal fragmentation of the transnational organisation of trade unions and demonstrates how limited their political influence on the European institutions actually was. Likewise, Karl Magnus Johansson's analysis of the transnational networks between Christian-democrats and conservatives in the 1970s and 1980s shows on basis of new archival research how these two very different party groups managed to develop close cooperation thereby contributing to increasing left-right polarisation of the European Parliament. Finally, Dorota Dakowska has used the archives of several German political foundations and of the European People's Party of the European Parliament to document how transnational networks between the German political elite and the political elites of several Eastern and Central European countries tended to socialise the latter before their accession to the EU in 2004.

The three latter empirical chapters deal with contemporary European politics and are based on public sources and interviews. Eric Beerkens argues in an analysis of European discourses on a common European educational space that although cooperation in the field is conducted on an intergovernmental basis, a host of transnational actors have begun to operate in a drive to influence policies and enhance their own autonomy nationally. In an analysis of state policy forces, Monica Den Boer identifies how informal transnational networks of police forces have emerged to respond to international crime and terrorism. Furthermore, she argues that the increasing tendency to outsource security tasks to private companies increases transnationalisation since these companies are not only organised transnationally, but also perform their tasks in a transnational space. Finally, Daniela Schwarzer's study of the Eurogroup of finance ministers shows how a strong, informal transnational network of economic experts and politicians can influence agendas and thereby national and European decision-making. However, the fact that the Prime ministers, who much more directly are subject to parliamentary and other domestic pressures, can override the opinions of the Eurogroup also show the limits of its influence confronted with the dynamics of electoral politics.

This book demonstrates both from a theoretical perspective and through interesting and well written empirical examples why transnational society formation should not be ignored by contemporary historical analysis. As the two

editors rightly claim to conceptualise the EU as a transnationally constituted space is essential if we want to understand what is particular about the EC. As such the book is a necessary corrective to both mainstream social science theories of European integration and current historiography.

It is, however, somewhat harder to follow the final claim of the editors in the introduction that the transnational dimension is central to EU studies because “States do not develop societies. Societies develop states” (p.12). The European States has proved remarkably powerful actors in European history; and indeed successful in moulding European societies. The EU is in this respect very similar. While transnational networks and processes preceded the foundation of the ECSC and the EC, when established these organisations immediately began building and nurturing transnational society formation. Arguably, the EU has been the main factor behind what distinguishes transnational European space from global processes of transnationalisation.

This criticism reflects the main weakness of the book. In the pursuit of a coherent analytical and theoretical approach to studying transnational society formation, the closely intertwined nature of the transnational and the national has been downplayed. This is also the case, although to a lesser extent, with the linkages between transnational networks and state institutions. The two editors recommend a definition of transnational actors that distinguish them from the easy analogy with national actors which in particular comparative politics might assume in a European context. Transnational actors are politically and economically less heterogenic and culturally more diverse than their national counterparts (if they exist). However, classifying transnational phenomena is less revealing than exploring how the transnational dimension is linked with the national and how transnational actors and networks relate to the state and the European political system.

The editors take an important step towards such an exploration by proposing that transnational actors should be defined on basis of their functional roles. However, the implications of this are little pursued in the remaining book. This reviewer would emphasise the importance of understanding most transnational actors also as national actors (even transnational firms exist not only at the international level, but simultaneously in several national contexts). This implies that policy objectives are not only pursued through transnational means. Rather these are supplementary to national avenues of influence as well. This implies that researchers studying for example transnational networks need to contextualise the various participants in their national contexts as well to understand the objectives they pursue and the means they have to their disposal to achieve them. Only thus can we achieve a balanced understanding of what function, the transnational dimension play in their strategy.

This contextualised exploration of the transnationalisation arguably addresses the two key problems of the approach in a new way.

The first is mentioned by the two editors and concerns the great difficulty of documenting the influence of transnational networks and actors on national and

European political agendas and with establishing causal links between transnational activities and policy outcomes at the national and European level of decision making (p.11). Understanding the transnational as a set of means used functionally by actors to pursue national and international ends along side other type of means employed in the national context(s), certainly makes a more balanced assessment of the importance of the transnational on basis of a broader selection of sources possible. Perhaps this approach occasionally could demonstrate how transnational means that apparently mattered little to policy outcomes if measured independently, if understood in the correct context actually proved essential.

The second fundamental problem concerns the lack of explanation in the book of why transnational society formation has happened and what have been the driving forces behind it (discarding here Apeldoorn's relatively narrow theoretical approach). Here the contextualised understanding of transnational actors and networks might constitute a tentative first step towards an explanation by framing the central research questions. Why have national actors increasingly after 1945 used transnational means to pursue their economic, social or political goals and what have been the benefits of doing so? In what way have the process of European integration and the formation of a European political system driven the investment of national actors in the transnational? To what extent and how has transnational society formation reshaped the position of various societal interests in the national arena?

This edited volume has great merits. The theoretical sections provide much food for thought, as this review hopefully has made clear, and the empirical chapters not only show the value of the approach, but also constitute new original contributions to current historiography. The case for the importance of a serious history of transnational society formation is convincingly made. How to develop this future history theoretically and empirically, however, remains an open question. But this book offers a very fruitful starting point for researchers and students of European integration with an interest in this question.

Morten Rasmussen  
University of Copenhagen

**Jean-Marie PALAYRET, Helen WALLACE, Pascaline WINAND (eds) – *Visions, Votes and Vetos, the Empty Chair Crises and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, 2006, 339 p. – ISBN 90-5201-031-5 – 34,90 €.**

La position du général de Gaulle consistant à laisser vide le siège de la France au Conseil des Communautés européennes depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1965, afin d'obtenir le règlement financier de la politique agricole commune (PAC) tout en refusant l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen et de la Commission, avant d'obtenir partiellement satisfaction par le «compromis» de Luxembourg les 28 et 30 janvier 1966, avait provoqué une profonde émotion et suscité des craintes quant



à l'existence des Communautés ou du moins au fonctionnement de leurs institutions. Celles-ci allaient-elles se trouver dénaturées? Ou bien ne s'agissait-il que d'un incident de parcours sur le chemin de l'intégration?

Quarante ans après les faits, il est possible d'y voir plus clair sur deux aspects controversés. D'abord sur le déroulement réel de la crise grâce à l'accès aux archives communautaires et nationales, aux papiers personnels et aux témoignages ou mémoires des acteurs. Ensuite sur les conséquences de la crise sur la pratique institutionnelle et les développements ultérieurs des Communautés et de l'Union européenne; s'agit-il d'un véritable tournant ou d'un simple épisode, d'une tragédie ou d'un vaudeville?

C'est pour répondre à ces questions qu'a été constitué un groupe de travail à l'Institut universitaire européen de Florence, formé d'historiens, mais aussi de juristes, de politologues et de praticiens du système communautaire. D'où un ouvrage très riche, solidement étayé sur les sources et qui sera incontournable pour les spécialistes de l'Europe.

Après un avant-propos d'Étienne Davignon, qui fut chef de cabinet de Paul-Henri Spaak, et un chapitre introductif d'Helen Wallace et Pascaline Winand, l'ouvrage présente d'abord, dans les parties I et II, les origines et le déroulement de la crise vus par les différents pays et par les institutions, puis dans la partie III le «compromis» de Luxembourg et ses conséquences. En annexes, outre la liste des contributeurs, une brève chronologie, le texte français et anglais du «compromis» et un précieux index analytique.

Les études consacrées aux différents partenaires visent à répondre à une problématique commune: dans les origines de la crise, quelle est la part de responsabilité de chacun; quelle est la nature de la crise, simplement technique ou essentiellement politique; quelle a été l'importance de la politique intérieure, le rôle des personnalités et leurs motivations?

Les contributions monographiques sont classées en fonction du déroulement de la crise: d'abord la France et les institutions communautaires, puis les autres partenaires, l'Italie, l'Allemagne, les Pays-Bas, enfin la Belgique et le Luxembourg qui ont joué un rôle actif dans le dénouement final.

Jean-Marie Palayret montre bien les origines, l'évolution et la conclusion de la crise selon l'optique française. De Gaulle, après l'échec en 1962 de son projet d'une Union d'États visant à marginaliser les Communautés, cherchait le moyen d'éviter le développement du caractère supranational de celles-ci. Il saisit l'occasion offerte par la proposition du président de la Commission Walter Hallstein d'accroître les pouvoirs budgétaires du Parlement européen comme ceux de la Commission. Il prit prétexte de la réticence de ses partenaires à financer la PAC pour ouvrir l'épreuve de force. L'objectif primordial était d'affirmer la souveraineté des États au sein même des institutions. Mais il se heurta à la résistance des cinq partenaires de la France qui surent préserver l'essentiel.

En ce qui concerne les institutions communautaires, Piers Ludlow analyse leur rôle dans la crise. Certes le président Hallstein en a fourni le motif en faisant

adopter son projet de propositions par la Commission et en obtenant le soutien du Parlement. Il croyait pouvoir l'emporter en mettant à profit la position de demandeur de De Gaulle pour la politique agricole vivement souhaitée par les cultivateurs français dans la perspective des élections présidentielles. Mais il avait sous-estimé la détermination du général à imposer sa conception politique de l'Europe. Il en paiera le prix en perdant la présidence de la Commission unique en 1967. En attendant, la Commission va se trouver complètement marginalisée. Elle tentera bien de présenter de nouvelles propositions en laissant de côté les aspects institutionnels, mais elle ne sera pas écoutée. De même pour les résolutions du Parlement européen. En fait, tout va se dérouler au sein du Conseil, réduit à cinq membres par l'absence de la France, grâce à des contacts directs entre ministres s'informant mutuellement des contacts bilatéraux qu'ils avaient avec Paris et surtout au rôle essentiel de coordination joué par le Comité des représentants permanents, auquel continuait à participer l'adjoint de l'ambassadeur français. Finalement, c'est le Conseil réuni à Six, mais sans la Commission, qui adoptera le «compromis» de Luxembourg.

La position de l'Italie, présentée par Antonio Varsori, est nuancée. Certes les dirigeants démocrates-chrétiens sont favorables à la supranationalité et se méfient de la politique gaulliste. Ils sont déçus par la PAC qui ne tient pas assez compte des produits méditerranéens et qui va renchérir les importations italiennes de denrées alimentaires, mais ils tiennent avant tout à l'existence du Marché commun très utile à l'Italie. Il faut donc s'accommoder des positions françaises.

Pour l'Allemagne, étudiée par Hennig Türk, le gouvernement du chancelier Ludwig Erhard, beaucoup moins proche de la France que son prédécesseur Konrad Adenauer, veut éviter tout bilatéralisme avec Paris et pousse à la formation d'un front commun des Cinq. Il veut éviter une révision des traités tout en acceptant de discuter du vote majoritaire. Surtout avec la proximité des élections de septembre, il veut éviter de donner à l'opinion l'impression que, dans les Communautés, l'Allemagne cède à ses partenaires sans rien recevoir. Aussi veut-il obtenir, en contrepartie de la PAC, des progrès dans d'autres domaines, en particulier les questions industrielles et les négociations au GATT.

Les Pays-Bas, selon Anjo Harryvan, sont méfiants à l'égard du général de Gaulle, dont ils n'ont pas accepté le veto à la candidature britannique en janvier 1963. De plus, la tendance fédéraliste y est forte; le Parlement néerlandais défend la supranationalité, donc appuie la Commission européenne. Mais les Pays-Bas tiennent à l'achèvement de la PAC. Le réalisme les conduira à accepter la négociation d'un accord.

La Belgique et le Luxembourg ont une attitude beaucoup plus conciliante, comme le montre Étienne Deschamps. Les pays du Benelux sont divisés puisque la Belgique et le Luxembourg, à l'inverse des Pays-Bas, tiennent avant tout à ne pas compromettre leurs relations avec la France et cherchent une solution qui permette à celle-ci de revenir à la table de négociation tout en sauvegardant la Communauté européenne. Paul-Henri Spaak, ministre des Affaires étrangères de Belgique, et Pierre Werner, Premier ministre et ministre des Affaires étrangères du Luxembourg,

refusent tout accord des Cinq en l'absence de la France, alors que l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas ne veulent de solution que dans le cadre des institutions communautaires. Spaak et Werner se placent dès le début en intermédiaire entre les Cinq et la France. Ils sont déçus lorsque de Gaulle exige la réduction du rôle de la Commission et l'élimination du vote majoritaire car ils estiment que l'intégration économique ne peut se réaliser qu'avec une autorité politique. Spaak, dont la priorité est de sauver le Marché commun indispensable à l'industrie belge, joue alors un rôle essentiel de médiateur. Il propose la réunion du Conseil sans le président de la Commission (situation d'ailleurs prévue par le traité). Celle-ci a lieu les 25-26 octobre 1965. Les Cinq, par un accord secret, s'engagent à être solidaires et à négocier une solution dans le cadre des traités et des institutions communautaires alors que Paris aurait voulu des négociations intergouvernementales. C'est la formule qui est finalement acceptée par de Gaulle avec les réunions à Luxembourg, sous la présidence de Pierre Werner, du Conseil à Six sans la Commission, les 17 et 18 janvier 1966, puis des 28 et 30 janvier, pour «l'examen de la situation générale des Communautés», qui aboutissent à l'adoption d'un arrangement appelé «compromis de Luxembourg».

Cette crise de la construction européenne se situe dans un contexte international que cet ouvrage a le mérite de mettre en valeur. Pascaline Winand montre bien les inquiétudes de Washington, dès 1963, pour la politique américaine en Europe, suscitées par la politique française à l'égard de la Communauté et de l'OTAN. Les États-Unis gardent des contacts secrets avec les Cinq, mais n'interviennent pas pour éviter de renforcer la position anti-américaine de De Gaulle. De son côté, Lucia Coppolaro analyse l'impact de la crise sur les négociations du *Kennedy Round* au sein du GATT, où les Six sont divisés, les Pays-Bas et l'Allemagne voulant un tarif extérieur commun bas pour favoriser leurs importations de produits agricoles alors que la France et l'Italie veulent une meilleure protection et surtout que Paris tient à protéger la PAC. Mais il faut que les Six s'accordent à l'unanimité sur le mandat de négociation donné à la Commission. La négociation du *Kennedy Round* incite donc les Six à la cohésion et valorise le rôle de la Commission.

La partie III de l'ouvrage est consacrée au «compromis» lui-même et à ses conséquences. Les analyses de Pierre Pescatore et de Julio Baquero Cruz montrent que la France ayant dû renoncer à une révision formelle des traités n'a obtenu qu'un «modus vivendi» sur deux points. Le mémorandum de Paris du 17 janvier 1966 sur les relations entre la Commission et le Conseil, surnommé le «décalogue», a été édulcoré par les Cinq afin de préserver l'autonomie et les pouvoirs de la Commission, devenant l'«heptalogue» (l'ouvrage présente un tableau comparatif des deux textes). Quant au problème du vote majoritaire au Conseil, c'est un constat de désaccord entre les Cinq, qui tiennent au respect du traité, et la France qui exprime sa volonté de l'unanimité nécessaire lorsque des intérêts nationaux très importants sont en jeu. Mais «les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'empêche pas la reprise, selon la procédure normale, des travaux de la Communauté». C'est donc aussi un compromis pour sortir de l'impasse puisque les Six «conviennent d'adopter d'un commun accord

les décisions» concernant la PAC et arrêtent un programme de travail sur le budget, le financement de la PAC et aussi la négociation commerciale au GATT. Ce texte ne crée aucun droit de veto. D'ailleurs le Conseil n'aurait eu aucune compétence juridique pour le faire. C'est un arrangement politique pour sortir d'une crise sans changer les traités. Il est devenu un mythe qui sera plus tard invoqué en vain par la Grande-Bretagne, le Danemark, la Grèce. Le Conseil constitutionnel français ne l'a jamais pris en compte.

Certes, dans la pratique, le Conseil des ministres, avant l'Acte unique de 1986, a souvent recherché le consensus afin d'éviter de minoriser un État, la simple possibilité de l'être incitant d'ailleurs souvent celui-ci à accepter une solution de compromis. De son côté la Commission s'est montrée plus prudente. Mais le compromis n'a pas eu d'effet durable. C'est ce que démontre l'étude quantitative de Jonathan Golub: le nombre des propositions de directives de la Commission adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée a continué à progresser. Il faudrait toutefois tenir compte de l'inégale importance des matières concernées. A cet égard des études de cas sont nécessaires. L'exigence d'unanimités, prévue d'ailleurs par les traités de Rome dans un certain nombre de cas, a bien été étendue par le traité d'Union européenne, mais aux domaines nouveaux non-communautaires, pour des raisons de souveraineté nationale et sans aucune référence au compromis de Luxembourg.

Fiona Hayes-Renshaw et Helen Wallace concluent l'ouvrage en apportant une réponse nuancée à la question de savoir si la crise de la chaise vide a changé ou non le cours de l'intégration européenne, en analysant les pratiques de vote au Conseil, les positions nationales dans les négociations, les réformes ultérieures des traités et le développement de procédures complexes oscillant entre les contraintes juridiques et les nécessités politiques.

*Pierre GERBET*

*Institut d'études politiques de Paris*

**Thomas HÖRBER – The Foundations of Europe. European Integration Ideas in France, Germany and Britain in the 1950s**, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, 356 S. – ISBN 978-3-531-15133-5 – 41,00 €.

Die Erforschung der politisch-ideologischen Fundierung der europäischen Einigung steckt nicht gerade in ihren Anfängen. Trotzdem gibt es noch den einen oder anderen „weißen Fleck“: Zu ihnen zählt nach Ansicht des Verfassers dieser an der Universität Cambridge entstandenen Dissertation jener Diskurs über Europa, der in den Parlamenten stattfand. Von dessen Analyse erhofft er sich Aufschluss über die Motive, Positionen und Visionen, welche die Europapolitik bestimmten, sowie über deren Einfluss auf den Integrationsprozess. Dass er sich auf die Parlamentsdebatten in den drei unter integrationspolitischen Gesichtspunkten „wichtigsten“ Ländern – Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien – konzentriert, erscheint aus inhaltlichen und arbeitsökonomischen Gründen durchaus plausibel.

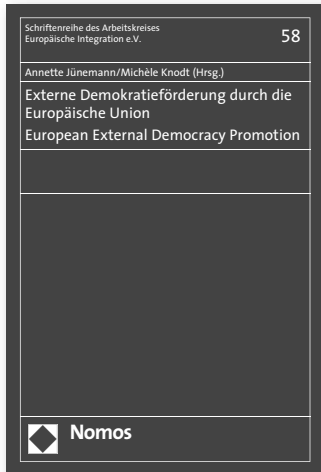
Weniger einleuchtend ist hingegen die pauschale Abqualifizierung der aktengestützten Integrationsforschung und die Behauptung, sie begnüge sich mit einem „unduly limited set of sources, i.e., mainly government files and foreign office documents“ (S.19) – eine Behauptung, die nicht nur für Arbeiten in der Tradition von Alan Milward gewiss nicht zutrifft. Nicht minder erstaunlich muten apodiktische Urteile zum Forschungsstand an wie etwa die Bemerkung, es gäbe „no good biography on Robert Schuman“ (S.26). Hält Hörber beispielsweise die große Biographie von Raymond Poidevin für schlecht – oder kennt er sie vielleicht gar nicht? Überhaupt weist das Literaturverzeichnis frappierende Lücken auf, und man fragt sich, ob diese Lücken mit der Arroganz, oder schlicht mit der Unkenntnis des Autors zu erklären sind.

Inwiefern löst Hörber nun seine These ein, dass „parliamentary debates reflect the greatest variety of political positions on European integration as well as the deliberation process leading to a national position“ (S.18) und dass sie neue Erkenntnisse darüber liefern können, was Politiker in den drei Ländern von der Einigung Europas erwarteten? In Anlehnung an die Diskurstheorie untersucht er anhand der vier Indikatoren „Kriegserfahrung“, „nationale Sicherheit“, „militärische Sicherheit“ und „wirtschaftliche Sicherheit“ seine Quellen. Für Frankreich beispielsweise lautet das Ergebnis, dass das Land „sought first and foremost its own security“ (S.132); erst in den Jahren 1948 bis 1950 habe es einen Schwenk in Richtung Verständigung mit Deutschland und europäischer Einigung vollzogen. Das ist keine grundstürzend neue Erkenntnis, und dasselbe kann man auch von den Befunden für die Bundesrepublik und Großbritannien sagen.

Seine Ergebnisse fasst Hörber in der Weise zusammen, dass er gegen Milward die Bedeutung idealistischer Motive – vor allem in Frankreich und Westdeutschland – betont. Dagegen ist nicht einzuwenden, wenngleich auffällt, dass die Problematik der Quellengattung „öffentliche Reden“ letztlich nicht gebührend reflektiert wird. Als Fazit bleibt festzuhalten, dass Hörber zwar eine nützliche Untersuchung der europapolitischen Debatten in den drei Parlamenten vorgelegt hat, ohne indes wirklich neue Erkenntnisse vorweisen zu können.

*Prof. Dr. Werner Bühner  
Technische Universität München*

# Neu im Programm



## Externe Demokratie- förderung durch die Europäische Union

European External Democracy  
Promotion

Herausgegeben von Annette  
Jünemann und Michèle Knodt

2007, 376 S., brosch., ca. 49,- €,  
ISBN 978-3-8329-2794-3

(Schriftenreihe des Arbeitskreises  
Europäische Integration e.V.,  
Bd. 58)

Das Thema der externen Demokratieförderung durch die EU steht zur Zeit ganz oben auf der politischen Agenda, ist aber durch die Wissenschaft bisher kaum systematisch analysiert worden. Im Rahmen ihrer Außenpolitik exportiert die EU ihr Modell legitimen demokratischen Regierens in Drittstaaten und agiert dort als externer Demokratisierer. Dabei orientiert sich die EU an den Werten der Demokratie, der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und des »guten Regierens« (good governance), die sie in allen bi- und multilateralen Verträgen mit Drittstaaten einfordert. Mit unterschiedlichen Instrumenten und Strategien versucht sie, diese Werte in den Drittstaaten auch praktisch durchzusetzen, wobei empirische Studien belegen, dass dabei sehr unterschiedlich vorgegangen wird.

Warum entscheidet sich die EU in einigen Ländern für eine Anwendung eher negativer Instrumente, wie etwa Sanktionen, Isolation, oder die Unterstützung von Dissidenten, während sie in anderen Ländern lediglich demokratische Standards anmahnt und sich mit der Pflege eines politischen Dialogs begnügt? Dieser spannenden Frage geht der hier vorliegende Band empirisch vergleichend nach.

Der Band stößt damit in eine Forschungslücke, indem mögliche Erklärungen für die Strategie- und Instrumentenwahl der europäischen externen Demokratisierungspolitik in unterschiedlichen Staaten diskutiert werden.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung  
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43 |  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de) | [sabine.horn@nomos.de](mailto:sabine.horn@nomos.de)



## Nomos