

Book reviews – Comptes rendus – Buchbesprechungen

Hartmut KAELBLE, *Les chemins de la démocratie européenne*, Belin, Paris, 2005, 217 p., - ISBN 2-7011-3714-4 - 20 €.

17 ans après la publication en français de sa magistrale étude sur les convergences des sociétés européennes au cours du XX^e siècle, qui présentait les effets d'une intégration sociale sur le long terme (*Vers une société européenne, 1880-1980*), Hartmut Kaelble s'intéresse ici à l'invention d'un cadre politique «européen», résultat selon lui d'un processus d'avancées identiques déterminant une convergence par la démocratisation. Son travail consiste ici à observer deux processus parallèles: la démocratisation des pays européens eux-mêmes, et celle de l'Union européenne. Pour lui, les deux mouvements ne sont pas concomitants, ce qui peut expliquer la coexistence d'avancées politiques et de déficit démocratique. Kaelble souhaite étudier ces phénomènes en abordant trois thèmes: le premier touche à l'analyse de la démocratisation de l'Etat-nation, mais en passant par une lecture européenne des événements; dans un deuxième temps, il s'agit d'étudier le rapport entre avancées politiques nationales et déficit supranational, le second lui paraissant être le résultat du sacrifice fait au profit des premières; enfin, une troisième partie tente de répondre à cette question: pourquoi le modèle national des démocraties européennes n'a-t-il pas été transposé à l'UE?

Ainsi, l'auteur va, dans un premier temps, tenter de reconstituer une trame européenne des événements qui ont imposé la démocratie à l'échelle du Vieux Continent. Il prend pour cela toute une série de précautions, visant à écarter les troubles politiques des années 1860 et 1960 comme n'étant pas vraiment dans la lignée des poussées démocratiques, ainsi que certaines aires géographiques. Pour lui, 1789 reste un événement fondateur et un modèle européen, d'après ses créations (constitutions, droits de l'homme, etc.) et sa résonance. Cependant, il est aussi le dévoiement même de l'idée de démocratisation avec ses excès et son impérialisme, qui rappelle l'origine strictement française de la Révolution. Les débats lancés gardent néanmoins une dimension qui dépasse la seule France: communauté de pensée due aux Lumières (contexte culturel européen), crise européenne de l'Etat (mais également économique), développement d'un espace public (*Öffentlichkeit*), péripéties de la guerre (par exemple les différents conflits de «libération» contre les Français), ... Tout cela explique la longévité de l'événement en tant que symbole politique, positif ou négatif, dans tous les pays européens. Y a-t-il eu démocratisation grâce à ces événements? Peu des idéaux démocratiques ont perduré, même si la politique n'a plus jamais été la même dans les différents pays touchés par la Révolution (réformes législatives conservées, biens de l'Église sécularisés, changements territoriaux). Certains idéaux ont surnagé en même temps que des instruments de lutte qui serviront plus tard. L'année 1848 est-elle à l'origine d'une démocratisation européenne? La plupart des historiens insistent sur l'hétérogénéité des révolutions de cette époque, particulièrement sur le fait que 1848 est mort de sa complexité. C'est vrai que cet événement n'a pas touché, loin

s'en faut, l'ensemble du continent. Mais il reste européen, car même les pays qui ne semblent pas avoir été concernés par lui en ont débattu (répressions encore plus fortes, concessions encore plus libérales); même mode opératoire pour les pays touchés par la révolte (causes comme la crise et la hantise de l'industrialisation, souvenirs plus ou moins bien digérés de 1789) et même temporalité (il faut désormais compter avec les moyens de diffusion et de «contamination» permis par les chemins de fer et le télégraphe); les intellectuels ont contribué à déterminer des ambitions libérales, et à les rendre cohérentes, comme le montre leurs échanges multipliés. Y a-t-il eu démocratisation? L'événement paraît secondaire dans la chaîne événementielle des révolutions, n'inventant pas vraiment de concepts politiques nouveaux, et il répond plus aujourd'hui à un effort de commémoration national qu'européen. Cela dit, 1848 a donné chair, l'espace d'un instant, à un espace public, provoqué la conversion de nombreux intellectuels du romantisme au réalisme, et permis par endroits l'envol de certaines libertés (opinion, presse). De là à écrire que «dès le début, 1848 a été, plus que 1789, imprégné du nationalisme européen» (p.40), il semble que Kaelble franchisse un pas qui force un peu le rythme réel de l'histoire. Il a cependant raison de s'étonner du peu d'entrain que les historiens de l'Europe accordent à 1848 par rapport à d'autres faits de ce siècle: même si les événements de cette année relèvent plus de l'Europe vécue que de l'Europe voulue, ils ont tout de même leur importance.

L'événement suivant, qui correspond aux années 1918-1919, représente un curieux mélange pour une démocratisation, faite dans la précipitation, après le cataclysme de la Grande Guerre, assorti des demandes contradictoires de réparations nationalistes. Très vite, les différents pays, qu'ils soient jeunes ou vieux, n'ont plus en commun que la conscience d'une crise, celle d'un contexte européen bouleversé (crises économiques, sociales, intellectuelles), mais pas de valeurs politiques similaires. Au final, cette période est pleine de bouleversements trop radicaux pour qu'elle ait pu aboutir à quelque chose de concret dans quelque domaine que ce soit, sans oublier les échecs successifs de l'idée démocratique en Europe occidentale, où elle aurait dû être un modèle attractif. Y a-t-il eu démocratisation? C'est vrai qu'en 1918, l'idée démocratique paraissait moins illusoire qu'en 1848, d'autant plus qu'elle avait gagné la guerre. Cependant, la recherche historique démontre les défaillances des jeunes démocraties et la faillite générale de la sécurité collective. Au total, ces événements, sans compter ceux qui se passent à l'Est, annoncent la période la plus noire pour la voie démocratique, avec l'impression d'échec total en 1940. Cet échec aura-t-il été annulé par la fin de la guerre?

Pour l'auteur, les années 1945-1957 correspondent à la seule phase non révolutionnaire où les préalables à une démocratisation réussie furent mis en place. Certes, ce n'est pas un tournant entièrement européen (dont est absent l'«Occident kidnappé»), et les différents pays concernés sont dans un premier temps plus occupés à panser leurs propres plaies. Cependant, la balance penche pour la première fois en faveur de la démocratie, système devenu majoritaire sur le Vieux Continent, même si cela ne durera pas partout (c'est le moins que l'on puisse dire

pour les démocraties dites «populaires»); parallèlement, l'option fasciste s'éloignait également pour toujours, alors que la prospérité économique promettait tous les espoirs, avec l'institution de protections sociales capables d'éviter que la démocratie ne soit déstabilisée par l'économie, comme pendant l'entre-deux-guerres. Les nations qui en sortirent n'en étaient pas moins réformées, plus sensibles à l'international, plus ouvertes au commerce extérieur par les libéralisations, plus compatibles entre elles. Y a-t-il eu démocratisation? Ce fut indéniablement, pour les pays concernés, le succès le plus durable de tous, mais qui ne s'explique pas seulement par le déclin ou par un «nouveau départ»: grâce au boom de l'économie, à la volonté politique de soutenir la démocratie (aide économique, échanges culturels, développement d'un espace public mondial), à l'absence de violence (ainsi que de héros), un projet collectif de démocratisation devient possible et durable.

Enfin, que peut-on dire des événements, si surexposés médiatiquement, de 1989-1991? Est-ce un événement européen? Il concerne avant tout l'Europe orientale, avec il est vrai des répercussions très fortes sur l'Allemagne, mais suivant des processus et une chronologie différents d'un pays à l'autre (il faut remonter à Solidarnosc pour la Pologne, évoquer le putsch roumain, etc.). Ceci explique l'impression que le changement n'est pas partagé par tous, et qu'un fossé se creuse entre ces pays «libérés» et les pays occidentaux (chute spectaculaire des emplois industriels et de l'espérance de vie, augmentation du taux de chômage, ...). Cependant, des répercussions doivent être observées quand même dans la vie politique européenne: le neutralisme est remis en question, les différents partis communistes voient leurs effectifs s'éroder, dans le même temps où certains partis d'extrême droite s'affirment. D'après Kaelble, l'UE en sortit renforcée (crise yougoslave, institution d'un «M. Politique étrangère»), propos auquel on peut reprocher un penchant à la généralisation qui masque les difficultés réelles du processus. Pour lui, 89-91 n'a fait que renforcer différentes crises européennes qui existaient déjà (crise économique, crise de confiance dans les institutions, le progrès, etc. On peut se demander en passant si le même constat peut être fait pour des sociétés communistes que l'on a appris à découvrir que depuis fort peu de temps). Depuis ces événements, les «cartes mentales» des Européens ont été bouleversées par diverses migrations, transferts et échanges devenus possibles à partir du début des années 90, rendant l'espace européen beaucoup moins contrasté que dans les années 50. Y a-t-il eu démocratisation? La fusion des deux Europes permettrait un vrai départ, contrairement à 1945: il n'y a plus de concurrent idéologique, mais une normalité démocratique s'imposant à tous en apparence, même dans la vie quotidienne (chasse à la corruption, aux extrémismes). Le mur de Berlin a remplacé la Bastille, devenu une image actualisée et efficace de la perception de la démocratisation en Europe.

La deuxième partie étudie la démocratisation de l'Europe à travers la supranationalité, par l'exposition de quatre visions du projet européen:

- une intégration européenne «liberticide»: loin des espoirs de l'intégration assumée, cette thèse met en garde contre un volontarisme européiste abstrait.

Depuis 1957, la bureaucratisation, la poursuite mesquine d'intérêts strictement nationaux, auxquelles il faut ajouter les interrogations issues des événements de 1989 (fin du communisme, nouveaux dangers économiques contre lesquels il faut trouver d'autres alliances, danger d'hégémonie allemande, retour de l'Etat nation et du nationalisme après 1989), expliqueraient que l'intégration a atteint ses limites et peut devenir dangereuse pour la démocratie. Cette thèse est aujourd'hui peu crédible, mais reste à l'affût de la moindre crise de confiance.

- l'intégration européenne, préalable d'un Etat européen: on peut mettre en avant des signes visibles avec l'euro, la politique étrangère, le droit, les symboles, les frontières, les rapprochements sociaux (structure des revenus, taux d'urbanisation, âge du mariage, etc. déjà vus dans les précédents travaux de l'auteur). Cependant, cette politique n'a pas d'objectifs avoués, personne n'ayant jamais déclaré officiellement son intention de créer un Etat européen, bien que «l'Union européenne ne saurait prendre d'autres chemins que celui des Etats-nations» (p.91, avis lourd de sens de l'auteur, mais qu'il ne développe pas assez).
- l'intégration européenne comme projet technocratique: l'Europe ne serait qu'une organisation chargée d'une mission spécifique et non un Etat poursuivant une multiplicité d'objectifs divers. Dans cette optique, la démocratisation n'aurait aucun sens.
- l'UE comme centre de pouvoir européen *sui generis*: c'est vrai que la Communauté décide par elle-même dans 70 à 80% des cas pour l'économie, mais n'a pas de ministre des Affaires étrangères ni de police. A la différence des Etats-Unis, il s'agit d'une «communauté multinationale», modèle pour la coexistence des peuples dont on a pas encore su trouver le nom de baptême (si ce n'est le trop séduisant «Fédération d'Etats-nations»).

L'auteur s'évertue ensuite à retracer les grandes étapes de la démocratisation de l'ensemble européen: pour lui, il n'y a pas de processus rectiligne, mais l'étrange association d'un véritable déficit démocratique visible dès la naissance avec une promotion sans pareil de ce même idéal démocratique. Entre 1945 et 1957, la part importante de cette époque est le renforcement des éléments de démocratie nationale qui se sont juste emboîtés (par exemple, les rapports bilatéraux franco-allemands), même si certains pensent d'ores et déjà que les bases d'une démocratie supranationale sont alors en place. Au total, les fondements d'une démocratisation paraissent en germe, thèse en effet crédible, mais que l'on ne comprend pas complètement si l'on omet, comme c'est le cas ici, l'exemple et l'action des Américains en faveur de ce processus. Seconde étape, les années 60 et 70 paraissent marquer une époque de recul, où la démocratisation n'est que secondaire, et où les intellectuels, tournés vers les combats du tiers-mondisme après ceux du communisme, se détournent de l'idée d'Europe. Aucun effort n'est fait, malgré quelques tentatives, en faveur de la création d'une société civile européenne ou de la citoyenneté; après l'échec de la CED, la politique étrangère européenne reste clairement assurée et assumée par les Etats-Unis et l'OTAN, alors que l'intégration européenne ne prend de sens que par la prospérité économique.

Enfin, on assiste à un nouvel élan dans les années 80, confirmé dans les années 90 (politique étrangère, euro, traités divers). Malgré cela, le combat pour la démocratie européenne ne fait que commencer: le Parlement n'a pas réussi à acquérir toutes les compétences auxquelles il a droit; la lutte pour la citoyenneté donne pour l'instant des résultats décevants. Parallèlement, on espère beaucoup dans le développement des symboles (drapeau, passeport, hymne) et le renforcement d'une société civile européenne par la politisation des thèmes européens (d'où des critiques plus audibles qu'avant sur un «déficit démocratique» surmédiatisé).

Par la suite, Kaelble passe en revue les différents instruments qui peuvent servir à définir et à mesurer une démocratie à l'échelle européenne, en commençant par les problèmes d'identité: peu de recherches ont été faites sur ce thème appliqué à l'échelle européenne, ou alors le plus souvent par des non-historiens, qui ont tenté de saisir les rapports de l'identité européenne avec l'identité nationale. Les critères qui servent à caractériser la première établissent des différences avec nos définitions classiques: l'identité européenne est restée liée à la démocratisation, et moins liée à des symboles; la représentation de soi comme européen est plus une leçon de l'Histoire que le fruit d'une victoire ou d'une défaite, c'est-à-dire d'un héritage; celle-ci s'appuie sur des faits essentiellement très modernes; identité multiple qui n'a émergé qu'en relation avec d'autres entités, dont elle ne se présente officiellement que comme le complément, qui n'a pas la prétention à être un modèle universel ou une finalité historique; association à l'idée de modernisation et de diversité interne, qui implique des liens plus abstraits qu'à l'échelle nationale avec l'ordre institutionnel. La question de la double identité, qui a fait l'objet de sondages aux réponses contradictoires et décevantes pour les plus europhiles, est posée: ces sondages montrent cependant une identification restreinte à l'UE et en même temps une attente forte quant aux décisions politiques, attente qui explique une déception générale par rapport à certains résultats (économie, guerre) à un moment où les citoyens découvrent l'Europe. D'après certains auteurs (René Girault notamment), ces résultats ne doivent pas pour autant inquiéter: il y a rapprochement des deux identités depuis 1945 par la fin du sentiment de supériorité, la fin du «complexe national» dans les années 50 et la possibilité (enfin) de parler d'Europe sans qu'il y ait forcément crise. Le résultat est une politisation du contenu politique de la représentation de soi comme Européen, d'une culture de commémoration balbutiante mais qui s'appuie sur des événements de moins en moins lointains. Il faut ajouter à ce processus l'impact croissant de l'UE dans la vie quotidienne, plus fort encore depuis la seconde moitié des années 80. De leur côté, les identités nationales se sont modifiées, par le sentiment de méfiance venant de la Seconde Guerre mondiale, la modification de la géographie mentale qui s'est européisée après la décolonisation et la fin du mythe de la *Mitteleuropa*, la redéfinition de la souveraineté avec l'acceptation de certains transferts, notamment économiques, et le processus d'individualisation qui a relâché les liens traditionnels avec certaines autorités (fin du loyalisme absolu à l'égard des Eglises, des syndicats et de l'Etat lui-même).

Second instrument étudié: l'espace public européen. Il s'agit d'un espace sans langue commune, comme en Suisse, en Inde, et peut-être bientôt aux Etats-Unis, mais en voie de rapprochement avec la hausse de l'apprentissage des langues étrangères et des échanges intellectuels permis par certains vecteurs (Erasmus par exemple). Cependant, beaucoup d'échanges se sont fait à l'échelle européenne sans le secours institutionnel, créant un espace public européen «mou» que, pour cette raison, beaucoup ont renoncé à analyser. Celui-ci est l'héritier d'un cadre déjà ancien, visible dès la fin du XVIII^e siècle, avec une République des lettres plus ou moins autonome de l'Etat suivant les pays, permettant une interpénétration à partir d'espaces publics nationaux, encore minoritaires; cet espace fut complété au cours du XIX^e siècle, s'élargissant (alphabétisation, suffrage, entrée des masses) mais se fragmentant en autant d'espaces publics nationaux, processus culminant avec la Seconde Guerre mondiale (il faut mettre de côté les intellectuels qui échangent de plus belle autour du thème de la civilisation européenne pendant l'entre-deux-guerres, même si leurs discussions sont toujours aussi peu politisées); après 1945, on assiste à l'apparition d'un centre de pouvoir européen qui permet une discussion dépassant les frontières, mais les premiers temps sont consacrés à l'économie: quelques cadres originaux apparaissent (sport, maires d'Europe). Néanmoins la disparition des intellectuels du débat européen, remplacés par des experts, marque un recul certain. Cette époque n'est pas propice à l'épanouissement d'un citoyen européen, dans la mesure où le soutien de l'opinion est diffus, porté strictement sur les progrès économiques et éloigné des controverses politiques; les années 80 voient l'apparition de thèmes porteurs comme l'Europe politique et l'euro, et ce grâce à trois phénomènes: la montée du chômage (perte de légitimité de l'ancienne Europe productiviste); la fin de la Guerre froide (questionnements sur les objectifs et les limites de l'Europe); l'augmentation du rôle de l'UE dans la vie quotidienne des Européens, objet de controverses, notamment autour de l'idée de «civilisation européenne» (voir le non des Danois ou le petit oui des Français au Traité de Maastricht). Pour Kaelble, certains signes de l'émergence d'un espace public européen s'imposent dans le courant des années 90: l'affirmation d'une Europe des experts qui ont leurs propres espaces de discussion; l'apparition d'une société civile de partis, d'associations (passage important sur lequel l'auteur reste très peu explicite); le développement des symboles (drapeau, hymne, passeport), avec une politique publique qui s'est accélérée dans les années 80; l'augmentation des thèmes européens, visible dans les débats nationaux et les campagnes électorales.

La citoyenneté européenne est le troisième instrument étudié par Kaelble. L'histoire des droits fondamentaux à l'échelle de l'Union européenne n'a pas suivi le parcours classique dans les Etats-nations décrit par T.H. Marshall: apparition des droits civils fondamentaux à la fin du XVIII^e (intégrité corporelle de la personne, propriété privée); droits à la participation politique au XIX^e (surtout suffrage); droits sociaux fondamentaux après 1945 (prestations et protections de l'Etat). Pour l'UE, tout a commencé avec les droits sociaux (circuler et séjourner librement, égalité de rémunérations hommes-femmes); viennent ensuite les droits politiques

(suffrage, élections municipales); les droits fondamentaux civils sont quant à eux rarement européanisés. L'échec de la Cour de justice, comprise avec le projet de CPE qui accompagnait le Traité CED, repousse la protection transnationale des droits fondamentaux; en attendant, la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (1950–1953) prend officiellement le relais, mais elle n'est qu'une juridiction internationale qui dépend de la bonne volonté des Etats. Elle aura été cependant un modèle important pendant près de 40 ans où l'on ne songe pas à défendre les particuliers au sein de la CEE, dont la législation les ignore en grande partie. Il faut à cet égard souligner l'action jurisprudentielle de la Cour de Justice des Communautés européennes, qui ne s'en tient pas seulement aux textes européens, ainsi que la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989), certes déclarative mais qui a joué un incontestable rôle d'impulsion. C'est dans les années 90 seulement que commence une vraie politique de droits fondamentaux au sein de l'UE, l'espace économique n'étant plus la seule priorité (citoyenneté de l'Union avec Maastricht, vraie égalité et non-discrimination avec Amsterdam, puis Charte des droits fondamentaux adoptée à Nice).

Le dernier aspect étudié par l'auteur porte sur la société civile européenne: celle-ci est bien évidemment cruciale pour la démocratisation de l'Europe. Elle a, dans l'ensemble, connu une évolution positive: il y a d'abord eu les associations économiques (COPA, UNICE), qui ont accompagné la création de marchés vraiment européens; d'autres éléments peuvent expliquer l'absence de société civile: le rôle important de la Commission, avec une administration peu pléthorique qui a besoin d'une expertise extérieure. Un changement est opéré dans les années 70, avec la création d'associations qui ne sont pas seulement le fait des autorités européennes ou des gouvernements, et qui se multiplient à partir des années 80 du fait des compétences diversifiées des autorités européennes, des potentialités du Marché unique, et du rôle accru du Parlement européen. Depuis, même si le «lobbying» reste une activité lucrative, il peut être l'apanage d'une société consciente de ses droits et de ses possibilités à une échelle qui dépasse celle de la nation.

En conclusion, l'auteur établit cinq constats:

- pour lui, les événements décrits au début de l'ouvrage sont bien européens, et marquent un chemin difficile mais irrésistible vers la démocratisation. On assiste ainsi à l'émergence d'une histoire commune de la démocratie qui ne passe plus forcément par des phases violentes, et qui peut être un modèle commun pour la démocratisation de l'UE.
- le déficit démocratique de l'UE s'explique aussi par le monopole démocratique de contrôle mis au point par les seuls Etats nations, et à leur profit. C'est ainsi que l'Europe est devenue peu à peu un bouc émissaire idéal aux difficultés des démocraties nationales.
- ce déficit est d'autant plus sensible aujourd'hui que Bruxelles a *de facto* acquis un pouvoir important, qu'il faut contrôler à échelle européenne, ce que ne peut pas encore faire un Parlement aux pouvoirs encore insuffisants.

- cependant, les débats les plus récents sont autant d'indices d'un potentiel croissant de démocratisation de l'UE (citoyenneté, espace public, société civile), même si du chemin reste à faire.
- les voies de la démocratisation européenne ne peuvent être que les mêmes que celles qui ont été empruntées par les différents Etats-nations, et ne peuvent donc leur ressembler exactement.

Au final, l'ouvrage de Kaelble est intéressant par les débats qu'il propose, mais verse parfois dans la simplification, spécialement dans la première partie, trop mécanique à notre goût: poser comme évidence qu'un événement peut être «européen» comme il est national est un peu rapide. Prenons l'exemple des révolutions de 1848 dont il parle dans ce livre: celles-ci ont d'abord été des manifestations, des émeutes visant à renverser les gouvernements installés dans les capitales nationales (Guizot, Metternich). L'Europe est, pour paraphraser Metternich, une simple «expression géographique» des conflits et des alliances qui accueille des événements coïncidents ..., mais la coïncidence ne fait pas la communion. C'est l'Etat-nation qui fait l'histoire: il n'y a donc pas nécessité, sauf à des fins douteuses, à l'écriture «européenne» de cette même histoire. Certes, depuis le XX^e siècle, il y a des faits qui prétendent au qualificatif européen, et qui appellent un traitement particulier: congrès de La Haye, déclaration Schuman, traités de Rome, compromis de Luxembourg, élections européennes, Maastricht. Cela ressemble à une nouvelle chronologie, parallèle, qui intéresse plusieurs pays au même moment, bien que depuis la chute du mur de Berlin, on se rend compte de l'écart entre l'histoire de la construction européenne et l'histoire de l'Europe, que la Guerre froide avait masqué, et qui pourrait inciter à parler d'événements «ouest-européens» (et encore, avec comme durée limite le temps nécessaire pour parapher un accord, après quoi les considérations nationales retrouvent leur monopole d'explication).

Dans ce sens, les traités de Rome et de Maastricht ont le même sens que ceux de Westphalie, de Vienne, de Versailles ou de Locarno. Ils sont européens par procédure, pas par leur nature de faits historiques: un événement juridique ne crée pas un événement historique. Là où Kaelble a raison, c'est en écrivant que, pour s'intéresser à l'Europe, il faut aussi pouvoir sortir de cette histoire institutionnelle, trop fractionnée, géographiquement incomplète et segmentée. Pour cela, la démarche particulière, qui consiste à privilégier une grille explicative par rapport à un phénomène politique expérimenté par toutes les sociétés européennes au même moment, tel que le rapport à la démocratie, a tout son sens. Si les faits ne sont pas européens, leur interprétation peut l'être. La demande sociale s'intègre parfaitement dans ce type de démarches: depuis 1989, on assiste en effet à une revitalisation des récits identitaires, et la prise en compte d'une convergence, même dans la vie politique, qu'il s'agit de mettre en lumière. D'où cette démarche particulière qui consiste à échapper au cadre de l'Etat-nation, ou de le contourner par en bas pour reconstituer des faits européens: une histoire «transnationale» des Etats et des sociétés qui est aussi celle du développement industriel, des crises économiques, des techniques, mais aussi de l'invention au jour le jour d'un modèle

politique dont la démocratie semble être la vraie matrice ..., en un mot, l'histoire de tout ce qui souligne la part d'interdépendance contenue dans le projet européen, qui ne doit pas forcément passer par une idéalisation d'un passé qui, tout en le niant ou semblant l'ignorer, est certes pour beaucoup dans son envol.

Bertrand VAYSSIÈRE

Maître de conférences à l'Université de Pau

Corrado MALANDRINO – «Tut etwas Tapferes»: compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982), Il Mulino, Bologna, 2005, 223 p. - ISBN 88-15-10908-0 - 15 €.

Ce livre, contrairement à ce que son titre semble indiquer, est plus un travail sur la crise de la chaise vide, qui opposa en 1965 le gouvernement français et les autorités européennes, qu'un ouvrage sur l'œuvre de Walter Hallstein entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et sa mort. L'introduction précise les raisons qui ont poussé l'auteur, un professeur à l'Università del Piemonte Orientale, à choisir cette période, tout en puisant dans l'actualité la plus récente, en l'occurrence la campagne autour du Traité constitutionnel européen qui a abouti à son rejet et à une nouvelle «crise» de l'Europe. Dans ces périodes-là, il est intéressant de se pencher sur des hommes aux convictions profondes, qui sont pris malgré eux dans la tourmente du fait d'une conviction européenne à contre-courant. C'est le cas de Walter Hallstein, dont Corrado Malandrino nous rappelle qu'il reste un homme peu connu, peu étudié, et dont le destin, profondément européen, reste fortement lié à celui de Konrad Adenauer et à la trop fameuse doctrine Hallstein. Il est cependant celui qui, avec Adenauer, a signé les Traités de Rome pour la RFA; homme du *spill over* fonctionnaliste, il est aussi celui d'une «idéologie» fédéraliste, celle de l'«intégration supranationale fédéralisante», qu'il a tenté de faire passer à l'occasion du passage à la troisième étape de la construction européenne, celle d'une plus grande communautarisation des politiques et du budget. Le refus qui lui sera finalement opposé par la France entraînera un blocage très long de la construction européenne, après une crise de six mois que l'auteur se propose ici d'éclairer, utilisant diverses sources qui devraient permettre d'échapper à la subjectivité d'un camp ou de l'autre.

Le premier chapitre se charge de donner les clés biographiques de base concernant Hallstein. Né en 1901, ce dernier s'est très tôt intéressé à l'œuvre de Bismarck, d'où «une inclination psychologique à unir toujours plus des gens d'origines diverses» (p.33 : cette affirmation pourrait cependant être discutée, aussi bien au point de vue ethnique que religieux, de même que celle qui fait de Gustav Stresemann un paragon de l'unité européenne, p.35). Il a fait des études juridiques à Bonn, Munich puis Berlin, puis entre dans la vie active où il parvient à se maintenir à distance du nazisme. Ses succès sont pourtant éclatants: il devient à 35 ans président de la Faculté de droit et d'économie de l'université de Rostock, avant d'être nommé en 1940 à Francfort. La guerre le rattrape cependant: appelé sur le

front franco-belge en 1941, il est fait prisonnier à Cherbourg en 1944, et envoyé dans un camp au Mississippi, où il organise la bibliothèque et donne des cours à ses compagnons de captivité. Hallstein a conservé de cette époque des liens avec les Américains (devenant ainsi *visiting professor* à Georgetown en 1948-1949). Revenu en Allemagne en 1945, il devient recteur de l'université Goethe jusqu'en 1948, avant d'occuper par la suite plusieurs postes importants (dont un à l'UNESCO), et démontre très tôt ses convictions concernant la nécessité de l'union entre les Etats, développant une pensée où libéralisme et politiques d'accompagnement font bon ménage. Sa carrière politique prend son envol avec le Congrès de La Haye (1948) où il rencontre Adenauer. Pour ce dernier, Hallstein a des compétences et il est présentable en cette période où les Allemands sentent encore le soufre: c'est pour cela qu'il est choisi pour présider la délégation allemande venue négocier le traité CECA à Paris, où il rencontre et se lie d'amitié avec Jean Monnet. Le 1^{er} août 1950, Hallstein devient secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, soit le n°2 du gouvernement de Bonn: il s'y fait connaître par des positions très dures à l'égard de l'Est et de la RDA en particulier, résumées par sa fameuse doctrine (déclaration du 29 septembre 1955), de laquelle il résulte que la RFA est la seule dépositaire du peuple allemand. Par ailleurs, ses convictions européennes l'amènent à jouer un rôle dans les négociations autour du Traité CED, et à approuver de la part des Allemands le projet CPE. Il continue à jouer un rôle important dans les négociations qui sont menées autour des Traités de Rome.

Le deuxième chapitre s'intéresse à la théorie européenne de Hallstein. L'étude s'appuie sur ses conférences et ses discours des années 50 et 60, qui démontrent l'importance de la paix et de la pacification franco-allemande à ses yeux, ainsi que de la cohésion économique continentale. Surtout, l'option européenne n'en est pas une, elle est «l'unique méthode», d'où l'acceptation à l'avance de certaines concessions à faire. Ses convictions permettent de démontrer l'importance de l'héritage de la Seconde Guerre mondiale dans le cheminement européen de Hallstein, pour qui l'Europe est «œuvre de raison», qui passe par la nécessité d'ancrer le destin de l'Allemagne au lien transatlantique. En tant que juriste, il a été profondément intéressé par le Congrès de La Haye et l'expérience du Conseil de l'Europe, où il perçoit la préfiguration d'un droit international. Dans ce sens, le Plan Schuman lui paraît être une première organisation «supranationale», «une révolution avec des moyens pacifiques» (p.63). Il ne faut pas oublier qu'il y a dans la pensée d'Hallstein un fondement pragmatique, qui, tout en refusant la perspective d'un super-Etat, appuie cependant la solution supranationale, en passant par le *spill over*, principe éclairé par les travaux de James Meade; l'action politique n'est cependant jamais écartée (ni les finalités), mais elle a besoin d'un engagement moral d'où ne sont pas absentes des convictions d'ordre religieux qui renvoient aux conceptions démocrates-chrétiennes de l'Europe (le titre est ainsi expliqué, p.73). Cette volonté ferme s'exprime à l'occasion de la «relance» de Messine, où il montre sa préférence pour le plan Beyen. C'est au nom de ces convictions que beaucoup vont appuyer la candidature de Hallstein à la présidence de la toute nouvelle Commission (1958), proposition entérinée à l'unanimité. Il

accepte ce poste tout en ayant conscience qu'il est avant tout politique; il est également conscient que les Etats délèguent, mais ne transfèrent pas, des parts de leur souveraineté. Autant dire que la foi n'est pas de trop dans l'action qu'il compte entreprendre à la tête de l'administration européenne.

Effectivement, l'Europe doit faire avec différentes idées, et notamment la vision gaullienne, qui nous est présentée dans un troisième chapitre. Celle-ci peut être résumée par l'expression «Europe des Etats», et tourne autour du rôle de la France dans le monde. La politique de Charles de Gaulle peut être qualifiée de nationaliste, mais n'est pas pour autant anti-européenne, comme le démontre la conversion pragmatique de la V^e République au Marché commun. Cependant, l'hostilité de de Gaulle à l'égard de la vision fonctionnaliste des Pères de l'Europe et de la politique américaine entraîne de sa part une double hostilité à l'égard de Hallstein: dans ses *Souvenirs*, il parle à son propos d'un Européen sincère, mais également d'un «patriote» allemand. Parallèlement, la France, par l'intermédiaire du gaullisme, veut bien de l'Europe, mais craint la «normalisation» contenue dans la troisième étape qu'Hallstein s'est donné pour mission d'atteindre. On peut évoquer certains coups de semonce contre cette résolution qui datent d'avant la crise de la chaise vide, et qui démontrent à l'avance l'intransigeance française. C'est pourtant par l'intermédiaire du Conseil des ministres, où la France est bien sûr représentée, que la Commission est chargée d'élaborer un rapport sur le financement de la PAC et le passage à la troisième phase.

Avant d'étudier ce point, un quatrième chapitre s'intéresse à Hallstein en tant que président de la Commission. Pour lui, ce poste est l'équivalent de celui d'un chef d'Etat: homme aux goûts austères, sans femme, bourreau de travail, il organise la Commission comme un mini gouvernement fédéral (une différence avec Monnet qui s'appuyait sur un appareil plus léger à la tête de la CECA), ce qui prouve qu'il voyait la question européenne du point de vue politique. C'est peut-être ce sens de l'organisation qui explique les résultats surprenants dans la mise en place du tarif extérieur commun et des différentes politiques européennes. Le 14 janvier 1962, Hallstein déclare ainsi la première phase terminée, et les intentions ne restent pas dans les limbes: l'Initiative 1964, lancée par la Commission et qui porte sur l'accélération de l'intégration politique et économique, résume les ambitions futures, que ce soit à propos de la fusion des exécutifs, du renforcement du Parlement, de la réforme du budget ou des procédures décisionnelles, ambitions que les Six ne semblent pas vouloir contrecarrer, sauf la France, et encore timidement. Cela n'empêche pas le mandat donné par le Conseil à la Commission (décembre 1964), qui demande des suggestions avant le 1^{er} avril sur le financement de la PAC. Tout le reste, introduit par la Commission (majorité, etc.) était déjà prévu par les Traités, alors qu'Hallstein pensait pouvoir compter sur le soutien de la plupart des pays à son initiative.

Un cinquième chapitre fait la synthèse des propositions de la Commission et des péripéties de la négociation en son sein, s'appuyant sur les «discussions secrètes» des travaux de la Commission, aujourd'hui consultables (réunions de mars). Le chapitre suivant, lui, entre directement dans la polémique qui oppose le

président de la Commission avec de Gaulle. Les premières accusations gaullistes portent contre l'«autoritarisme bureaucratique» de Hallstein, ce qui n'empêche cependant pas les différents Etats de signer l'acte de fusion le 8 avril 1965. Malandrino s'appuie sur des documents du Quai d'Orsay pour démontrer que les consignes du gouvernement français à ses représentants à Bruxelles étaient à vocation dilatoires, accompagnées de contre-propositions (15 juin) et de déclarations fracassantes (16 juin), qui entretiennent la tension sans pour autant provoquer encore la crise. L'unique soutien inconditionnel de Hallstein à ce moment vient des Pays-Bas avec Joseph Luns, bientôt suivi par Amintore Fanfani; les Allemands sont plus prudents. Le 28 juin, les différentes délégations se réunissent au grand complet, mais ne font que repousser le problème: les Français veulent bien parler du problème agricole, mais repoussent l'intégration de tout thème à vocation politique dans les négociations. De ce fait, le 30 juin, une déclaration fracassante de Fanfani, qui semble remettre en question les discussions autour du financement de la PAC, provoque une suspension de séance, prononcée par le président en exercice, Maurice Couve de Murville.

Le septième chapitre analyse la crise de la chaise vide elle-même. Qui est responsable? On parle de de Gaulle, d'Hallstein, mais il ne faut pas oublier l'accord diplomatique tacite franco-allemand, ou la maladresse de Fanfani. Le résultat concret est la déclaration du 1^{er} juillet faite par Alain Peyrefitte, par laquelle Paris prend acte de l'échec du sommet, elle-même suivie le 5 juillet par des observations faites aux Français présents à Bruxelles; le lendemain, Jean-Marc Boegner, représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes, est rappelé. En fait, la «chaise vide» concernera surtout les membres de la Commission, Robert Marjolin et Henri Rochereau; pour le reste, les Français resteront physiquement présents, mais sans voter. Les attaques se concentrent de plus en plus contre la «bête noire» Hallstein, à qui Monnet suggère de faire de nouvelles propositions: ce sera chose faite le 22 juillet, mais le gouvernement français reste de marbre, alors que les déclarations sur les «apatrides» se multiplient depuis Paris. On peut cependant évoquer les réactions outrées de la société civile en France, notamment celles du Mouvement européen, mais surtout celles des agriculteurs, qui rédigent un «livre blanc» pour mettre fin à la crise (voir la déclaration de la FNSEA, étonnante au regard d'aujourd'hui, pp.186-187). Il ne faut pas oublier la perspective des présidentielles du mois de décembre, qui ont une grande importance dans le dénouement de la crise: de Gaulle est en effet mis en ballottage (le «Stalingrad du gaullisme» d'après Karl Heinz Narjes), et son attitude européenne n'est pas pour rien dans ce semi désaveu. De fait, ce dernier confirme la tenue d'un Conseil en janvier, sans la Commission toutefois.

Le dernier chapitre retrace ces réunions décisives de janvier. Une première entrevue se tient les 17 et 18 janvier à Luxembourg, sous la présidence de Pierre Werner, afin de discuter d'un «décatalogue de bonne conduite», dont l'objectif premier consiste à «dépolitiser» la Commission, alors que l'on met sur le tapis la notion ambiguë de problèmes «d'importance vitale» dont le traitement doit être soumis à une procédure particulière, échappant à toute velléité de

communautarisation. La rencontre des 28 et 29 janvier, au même endroit, débouche sur le trop fameux «compromis», texte extra-judiciaire qui est d’abord une délibération formelle non faite pour entrer dans les traités, un «accord sur le désaccord» pour reprendre les termes d’Hallstein. Cette position annonce une coupure dans la jeune histoire européenne à tous les points de vue, le triomphe de l’intergouvernementalité et, comme conséquence immédiate, la défaite de la pensée européenne de Hallstein, remplacé par Jean Rey en 1967, qui n’aura jamais l’étoffe et la marge de manœuvre de son prédécesseur. C’est le début d’une semi-paralyse de l’intégration européenne, mais également la vérification que, malgré sa rhétorique sur la souveraineté, la France ne pouvait se passer de l’Europe.

En conclusion, l’ouvrage évoque la fin de parcours d’un homme à la destinée active (docteur honoris causa de plusieurs universités, député au Bundestag jusqu’en 1972, président du Mouvement européen en 1968), qui se retire de tout en 1972, après une vie bien remplie.

Au final, l’ouvrage, qui n’est pas vraiment une biographie, nous montre les particularismes d’une période où les avis sur l’Europe et sur la construction européenne sont très tranchés, mais également les particularités de cette doctrine «fédéralisante» sur laquelle reposent les convictions de Hallstein: cette dernière a subi un échec qui permet une nouvelle fois de méditer sur son manque d’impact auprès des opinions européennes, que Malandrino aurait pu étudier un peu plus en profondeur, pour mieux mettre en valeur la réelle portée historique de l’événement. Hallstein est effectivement un héros inconnu de la cause européenne, mais il ne faut pas oublier que son statut et sa politique consistaient à faire de la discrétion une vertu et une stratégie à part entière: comment dès lors s’étonner que l’échec de son entreprise aboutisse à l’oubli, dans une partie où l’européisation est d’ores et déjà cantonnée à la technocratie? L’histoire de la crise de la chaise vide, dans l’optique de Malandrino, ressemble beaucoup plus à une leçon d’espoir: elle démontre rétrospectivement que l’Europe communautaire surmonte généralement ses crises, même si celle de 1965 a été particulièrement longue à maîtriser. A l’heure de l’échec du référendum sur le TCE, cette leçon n’est pas à sous-estimer.

Bertrand Vayssière,

Maître de conférences à l’Université de Pau

Michel DUMOULIN (ed.), *Réseaux économiques et construction européenne – Economic Networks and European Integration*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2004, 499 pp. – ISBN 90-5201-234-2 – 52,50/56,20 €.

Der von Michel Dumoulin, dem ebenso produktiven wie inspirierenden Integrationshistoriker an der Katholischen Universität von Louvain-la-Neuve, knapp, aber präzise eingeleitete und zusammengefasste Band vereinigt 28 Beiträge einer Brüsseler Tagung aus dem Jahr 2002. Er geht der doppelten Frage nach, welche Rolle wirtschaftliche Akteure und Netzwerke unterschiedlichster Art im Prozess der europäischen Einigung spielten und welchen Einfluss sie auf die *governance* Europas, also auf das politisch-zivilgesellschaftliche Steuerungs- und Regelungssystem auf europäischer Ebene, ausübten.

Der Herausgeber hat die Beiträge zu sechs Kapiteln zusammengefasst. Zunächst wird die Entstehung verschiedener wissenschaftlich-technischer Netzwerke zwischen den 1930er und den 1970er Jahren untersucht. Anschließend geht es um sektoriell organisierte Strukturen. Die Eisen- und Stahlindustrien jener Länder, die sich zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zusammenschlossen, übernahmen hier eine gewisse Pionierfunktion, weshalb ihnen zu Recht ein eigenes Kapitel gewidmet ist. Die Autoren des nächsten Abschnitts beschäftigen sich mit Beispielen aus der Chemie- und Automobilindustrie und aus dem militärischen Sektor; zu letzterem steuert Pascal Deloge einen höchst interessanten Beitrag über die intensive, der Öffentlichkeit aber weitgehend verborgene Zusammenarbeit zwischen staatlichen, militärischen und unternehmerischen Eliten in Belgien bei. Unternehmerverbandliche und gewerkschaftliche Netzwerke sind das Thema des vierten Kapitels, während das fünfte auf spezielle Initiativen etwa einiger multinationaler Konzerne oder der Europäischen Produktivitätszentrale eingeht. Die abschließenden Aufsätze konzentrieren sich auf Robert Triffin, eine der zentralen Figuren der europäischen Wiederaufbauanstrengungen, und währungspolitische Kooperationsprojekte zwischen 1930 und 1970.

Die Beiträge zeichnen ein überaus differenziertes Bild des Geflechts nationaler und transnationaler wirtschaftlicher Institutionen unterschiedlicher Reichweite und Zielsetzung und verdeutlichen deren enorme Bedeutung als Ideengeber wie als personelles Reservoir und als informelle Stützpfiler für den Einigungsprozess. Dass bei den Aktivitäten der „Netzwerker“ Friktionen mitunter nicht ausblieben, liegt auf der Hand und wird von Charles Barthel am Beispiel des ARBED-Chefs Émile Mayrisch anschaulich illustriert. Obleich eine exakte Quantifizierung des Einflusses dieser Netzwerke naturgemäß nicht möglich ist, lässt sich doch die These wagen, dass die europäische Einigung ihrer Existenz und ihren Leistungen manchen wichtigen Impuls verdankt.

Prof. Dr. Werner Bühner

Technische Universität München