

Historique du lien entre Europe de la défense et Europe politique : le cas de la CED

Dusan Sidjanski

L'échec de la Communauté Européenne de Défense et de la Communauté politique qui lui était accrochée est le « péché originel » de la construction européenne. On n'a toujours pas surmonté cet échec car on n'est toujours pas parvenu à bâtir une véritable Europe politique. Il est urgent aujourd'hui de relancer un tel projet, non pas à 27 car cela échouera, mais en constituant un noyau politique dynamique d'une dizaine de pays qui entraîneront peu à peu les autres.

Lorsque l'échec de la CED a été proclamé, nous avons vécu un moment tragique en Europe. C'est la raison pour laquelle je me suis demandé si je n'allais pas présenter brièvement l'histoire de la CED et de tout ce qui s'est passé autour. Évidemment, nous nous trouvions alors dans une tension très grande à la suite de la crise de Berlin qui symbolisait l'existence d'une menace directe et avait marqué le début de la guerre froide qui se développait entre l'Union soviétique et l'Occident.

Posons la question de la défense. La Communauté Européenne de Défense (CED) a été proposée immédiatement après la déclaration de Robert Schuman. Ce sont des convergences rapides qui se sont produites, car la CECA devait l'essentiel de sa structure et de son élan à Jean Monnet et à son équipe, je pense notamment à Jacques René Rabier qui fut plus tard directeur de l'information à la Commission. Une peur des Soviétiques s'était installée. À titre d'exemple, mon père, après le blocus de Berlin, avait décidé de quitter l'Europe et de partir avec ma mère au Venezuela. C'était à l'époque plus rapide que d'aller aux États-Unis où il nous fallait attendre pendant des années l'obtention d'un affidavit pour pouvoir s'y rendre.

Ce qui est intéressant est qu'après-guerre il y avait en faveur de l'Europe des mouvements populaires de citoyens. Ce n'est pas d'en haut qu'on dictait. Les partis s'étaient organisés en conséquence, tels les comités socialistes pour l'Europe unie. Il y avait un enthousiasme à l'époque, alors qu'aujourd'hui, nous sommes assez passifs, comme si nous attendions quelque chose qui doit nous tomber comme un cadeau du ciel. On pensait que le thème de la défense était un thème urgent. Et il était d'autant plus important qu'il devait être développé dans un cadre politique. On ne voulait pas créer une défense sans avoir un cadre politique pour

la contrôler et la diriger, car on ne peut pas laisser les généraux dicter des choix vitaux. C'est la démocratie telle que nous la concevons, avec le *demos* qui s'exprime : par les élections, les référendums et pour finir par le contrôle des assemblées.

Ces idées ont été ignorées jusqu'au dernier instant par le président du Conseil français. On les lui a cachées parce que, s'il parlait volontiers de l'Europe géographique ou même de l'Europe politique, il n'était en revanche pas tellement convaincu qu'il fallait lancer une Europe de défense. Aussi, la question qui s'est posée (et là je suis très critique à l'égard de cette démarche), c'est que nous avons inversé les choses. Nous avons pensé qu'il fallait d'abord créer une armée coordonnée européenne et ensuite penser comme complément un projet de « communauté politique ». Il faudra à mon avis aujourd'hui éviter ce genre de démarche.

Il faudrait donc *d'abord* avoir un cadre politique. En effet, tout essai de fédération qui a réussi a reposé sur un noyau politique. Il me semble que le politique est prioritaire et indispensable. Le courant fonctionnaliste, celui de Robert Schuman et de Jean Monnet qui créa la CECA, marquait vraiment le début de l'intégration européenne. Les réseaux qui ont été formés par la suite, notamment par les groupes de promotion, ainsi que les mouvements européens fédéralistes ou les comités selon les grandes tendances des partis politiques socialistes, démocrates-chrétiens et libéraux, étaient censés faire pression sur les institutions européennes pour qu'elles soient dynamiques. Je pense que l'initiateur du traité CED, René Pleven, eut à l'esprit toutes ces poussées combinées avec la nécessité de prévoir une défense européenne.

On sait que les Américains ont été favorables à la CED, et c'est peut-être cela qui a contribué à des oppositions aggravées par l'instabilité des gouvernements français. La France était très instable à ce moment-là. Il y avait un gouvernement en principe favorable à l'Europe devant compter sur un fort mouvement gaulliste hésitant s'agissant de la défense. De surcroît, j'avais effectué à l'époque des recherches et constaté par exemple que le parti socialiste à l'Assemblée nationale était partagé à 50%. Cela dit, le courant fédéraliste était toujours présent. Ainsi, la proposition de Pleven survint trois mois seulement après le lancement de la CECA.

Il y avait donc une réelle urgence ainsi qu'une convergence entre les différents mouvements de promotion d'une part, issus du Congrès de La Haye de 1948 qui aboutit notamment à la création du Mouvement européen, et des citoyens d'autre part. Ce dernier s'est un peu endormi plus tard, parce que l'intégration européenne l'a rattrapé et a réalisé beaucoup d'avancées qu'il n'avait pas prévues.

Le projet de traité CED était prometteur car il prévoyait une Europe politique. Mais son échec, que j'appelle « péché originel » de la construction européenne, a inauguré une autre démarche, que Henri Brugmans a désignée par l'expression de « fédéralisme à l'envers » car au lieu de commencer par le politique, c'est-à-dire la structure globale fédéraliste, on a essayé de sauver l'Union par la voie économique. Jean Monnet a ainsi fait le tour des parlements, notamment en Allemagne, pour proposer la création de la Communauté économique européenne (CEE).

Cette évolution à mon avis a été essentiellement négative, en cherchant à couvrir de nouveaux domaines avec une vision beaucoup trop sectorielle. Jean Monnet a pris un chemin pragmatique et sectoriel. Il avait certes sauvé l'Union ou la Communauté économique européenne avec des arguments très persuasifs. Mais on avait perdu l'occasion d'avoir l'élément des relations extérieures, une définition des stratégies, et de disposer, non pas d'une armée totalement européenne, mais en tout cas coordonnée et avec une stratégie commune.

D'où la question de savoir pour quelle raison le Général de Gaulle et le Maréchal Juin ont mené leur campagne contre la CED. Et depuis des années je me demande comment un visionnaire tel que de Gaulle a pu refuser le traité de la CED, sans lequel l'Allemagne a repris sa souveraineté en rentrant dans l'OTAN. Du reste, lorsque Mendès France, le Président du Conseil, s'est rendu à Bruxelles pour essayer de trouver une solution côté français en proposant un délai de dix ans, les tenants de l'intégration rigoureuse, la Belgique et les Pays-Bas, ont écarté cette solution. Il est intéressant de rappeler que tant l'un que l'autre ont été récompensés car Spaak et Luns sont devenus Secrétaires généraux de l'OTAN. Deux leçons à méditer.

Le projet politique lié au traité CED était intéressant. Il prévoyait un Parlement bicaméral avec une Chambre des peuples et un Sénat, ainsi qu'un Gouvernement nommé « Conseil exécutif ». En plus il y avait la Cour de Justice qui s'est plus tard développée. Elle était déjà prévue au moment de la CECA et a étendu ses capacités à d'autres domaines. C'est une des institutions les plus solides aujourd'hui encore de l'Union européenne. Mais ce qui est assez curieux, c'est que le Conseil exécutif européen était composé des ministres européens, alors que la Commission telle qu'elle est conçue comme institution indépendante, n'est pas représentante des ministres européens des pays membres mais agit au nom de « l'intérêt général européen », et à ce titre dispose du pouvoir de proposition. Donc il y a des critiques qu'on peut adresser à ce projet, mais il n'empêche qu'avec la Chambre des peuples et le Sénat, c'était un document très original car c'est le Sénat qui devait élire le Président du gouvernement exécutif. Donc on donnait une grande importance au Sénat, ce qui correspond un peu au projet que nous avons

dessiné au Centre de compétences. Avec les deux chambres, vous diminuez l'importance du Conseil des ministres.

Cette marche ambitieuse a été brisée par le fait que la France a enterré le projet sans voter formellement à l'Assemblée nationale. Ce fut un drame ! J'ai toujours appelé cela *le péché originel de l'Europe*. Encore aujourd'hui nous n'avons pas dépassé ce stade. La France proposait avec le projet de traité CED et la Communauté politique une chose extraordinaire qui était en avance et très crédible à l'époque, faisant preuve de *leadership*. Toujours est-il que, lors du vote, j'ai constaté qu'il y avait eu entre-temps un changement au sein du gouvernement, devenu plutôt gaulliste, et également à l'Assemblée nationale : la majorité n'était plus pour l'Europe de la défense. Elle était devenue gaullienne, c'est-à-dire contre le traité de la CED. Et de cette manière, la CED a été enterrée. Hélas, l'échec de la CED n'a pas été rattrapé. Encore aujourd'hui, ce qu'on a proposé sur le plan politique n'a jamais comblé la lacune initiale, même s'il y eut par la suite toutes sortes de projets : d'abord le projet Fouchet du général de Gaulle, ensuite le projet de Tindemans et celui de Spinelli. J'avais à l'époque participé au projet de Tindemans, que l'on a aussi quasiment enterré.

Le projet Spinelli n'a pas eu de succès non plus, mais il a conduit cependant à une évolution du rôle du Parlement qui s'est renforcé avec la codécision Parlement-Conseil qui constitue une avancée. Toutefois, ce que je constate et qui m'inquiète est que, afin de retenir les différents pays membres, on a ces dernières années trop recouru à l'unanimité. Ce que nous payons maintenant chèrement puisque la Pologne et la Hongrie peuvent disposer d'un droit de veto, ce qui rend les choses difficiles. Un exemple qui me vient à l'esprit est le projet de Macron concernant le plan de relance économique en Europe de 750 milliards d'euros après le COVID. Il a fallu presque une semaine pour persuader tout le monde et, d'après ce que j'ai entendu de ses proches, Macron était prêt à abandonner, son avion était prêt pour rentrer à Paris

Voilà donc les changements très profonds qui laissent des traces encore aujourd'hui. C'est ce legs historique qui rendra difficile le pas vers l'Europe politique que je souhaite et pour laquelle il faut vraiment s'engager. Nous ne pouvons pas continuer la méthode sectorielle qui a exercé un effet d'impulsion à un moment donné. Mais cela n'a pas continué puisque l'unanimité a été un frein à tout ça.

Je pense aujourd'hui qu'il faudrait s'inspirer de ce qu'est la Zone euro parce que là, nous sommes sur le terrain de la souveraineté. La monnaie, la défense et la sécurité sont les tâches principales de l'État et d'une communauté qui se veut politique à l'avenir.

L'idée que nous avons, inspirée par les conclusions des recherches de Karl W. Deutsch, et qui est explicitée par mon collègue Dr François Saint-Ouen, est celle d'un noyau politique au sein de l'Union européenne. Nous ne pouvons pas convaincre l'entièreté des 27 membres, on le sait puisque des figures comme Viktor Orbán ou Andrzej Duda profitent de cet état de fait pour menacer à chaque fois de stopper la marche en avant. Il faut donc vraiment persuader Emmanuel Macron qu'on ne peut pas tout faire à 27 membres. Sans un noyau politique, tout risque de s'écrouler devant le premier acte difficile. Qu'est-ce qui nous garantit que la dynamique du couple franco-allemand supporte les difficultés ? Le couple a donné de multiples signes de désaccord et de fragilité. L'Allemagne a fourni des aides à ses entreprises unilatéralement. De surcroît, elle a des intérêts différents de la France dans le secteur de l'énergie, ce qui influence sa politique à l'égard de la Russie. De plus, le Chancelier qui a remplacé Angela Merkel ne semble pas avoir le même engouement pour le couple !

C'est pour cela que, si vous réunissez une dizaine de membres pour constituer un noyau politique, vous pourrez entraîner les autres. Mais ce n'est pas à 27 membres que nous bâtirons l'avenir de l'Europe.