

Histoire, géographie et géopolitique du monde contemporain

Sous la direction de **Christian Bardot**

ISBN : 978-2-7440-7273-4

Partie III – Géodynamique continentale de l'Europe, de l'Afrique, du Proche et Moyen-Orient

Thème 14 : La construction européenne et ses dynamiques géographiques

1. *Le Royaume-Uni et la construction européenne dans les années 1950*
2. *De quelques politiques communes : le budget communautaire, la monnaie, la politique régionale, l'aide au développement*
3. *« L'autre Europe », de la glaciation soviétique à l'adhésion à l'Union européenne*
4. *Crises et débats dans l'histoire de la construction européenne*

1. Le Royaume-Uni et la construction européenne dans les années 1950

- W. Churchill a résumé les objections initiales de Londres à l'encontre des projets des Six de la CECA en disant que, bien que favorable à l'union des Européens, il n'y incluait pas son pays car « entre le grand large et l'Europe, l'Angleterre choisira toujours le grand large ». Le « grand large », c'est le Commonwealth avec lequel le commerce est important. Ce sont surtout les États-Unis avec lesquels Londres entretient une « relation spéciale ». Fondée sur la communauté de langue et, en partie, de culture, elle repose aussi sur les liens étroits entre les deux économies (intenses échanges de produits et de capitaux, partenariats nombreux entre les firmes, pétrolières ou autres) et, surtout depuis leur lutte combinée contre l'Axe, sur des intérêts et des conceptions géopolitiques partagés : états-majors et diplomates ont pris l'habitude de travailler ensemble. Ce sont deux thalassocraties qu'inquiètent naturellement les « empires » qui voudraient contrôler l'Eurasie, Allemagne avant 1945, URSS ensuite. Elles coopèrent étroitement, et pas en sens unique : les Britanniques furent largement les mentors des Américains durant leurs premiers pas sur la scène internationale de 1917 à 1945-1947 (sur la nécessité de ménager l'Allemagne pour assurer l'équilibre européen, sur le caractère idéologique de la diplomatie soviétique...); dans l'autre sens, épuisés, ils leur abandonnent la gestion des crises grecque et turque en 1947.
- Sur le plan économique, les principes opposés par les négociateurs anglais aux Six sont : le refus de l'union douanière jugée antinomique au libre-échange ; l'attachement à la souveraineté que réduiraient les institutions communes ; le rejet de toute politique agricole commune dans un pays qui dispose d'une agriculture productive employant peu de bras.

Cependant, les autorités de Londres présentent dès 1961 une première demande d'adhésion à la CEE. Ce paradoxe renvoie aux débats qui n'ont cessé de traverser l'opinion anglaise au sujet de la construction européenne. Comme tout peuple vivant sur un territoire borné par de vrais obstacles naturels (la Grande-Bretagne est une île préservée des invasions continentales depuis l'arrivée des Normands de Guillaume le Conquérant, en 1066), les Anglais, comme les Norvégiens ou les Suisses séparés des voisins par de hautes montagnes, cultivent leurs particularismes et craignent de les perdre en se diluant dans un ensemble plus vaste. Cela dit, une large fraction de la classe politique et des milieux d'affaires sont pro-Européens : constatant que l'AELE est bien moins dynamique que la CEE, les gouvernants anglais, pragmatiques, révisent vite leur attitude initiale, quitte à demander aux Six des dérogations aux traités de Rome pour leur pays.

2. De quelques politiques communes : le budget communautaire, la monnaie, la politique régionale, l'aide au développement

a. Le financement. Budget communautaire pour la période 2007-2013. Répartition des dépenses prévues :

- Compétitivité et cohésion (politique régionale) : 44,2 %.
- Ressources naturelles : agriculture, développement rural, environnement et pêche : 43 %.
- Citoyenneté, liberté, sécurité et justice : 1,2 %.
- Partenariat mondial de l'UE : 5,7 %.
- Autres, dont les dépenses administratives : 5,9 %.

b. La monnaie : du SME à l'euro

L'abandon des parités fixes en 1971 contraint les Européens à limiter les fluctuations de leurs devises entre elles, car elles perturbent leurs échanges. Ils créent un « serpent monétaire » (1972) pour limiter les marges de fluctuations ; c'est un échec, qui les conduit à renforcer leur coopération en créant en 1979 le système monétaire européen (SME). Une monnaie de compte commune est créée, l'ECU, détachée du dollar. Le SME assure une relative stabilité monétaire au sein de la CEE dans la décennie 1980.

Il faut cependant attendre le traité de Maastricht pour voir s'affirmer la volonté de mettre en œuvre une coopération plus ambitieuse en la matière, à travers le projet de monnaie unique. Le traité en décrit les raisons, les étapes et précise les critères que devra remplir tout pays désireux d'y participer.

Les critères de convergence

Le but est de s'assurer, dès lors que des pays différents utilisent une même monnaie, qu'aucun d'eux ne l'affaiblit en laissant se dégrader ces indicateurs auxquels les opérateurs sont attentifs. Il reporterait au passage sur ses partenaires les inconvénients de la dépréciation* monétaire : inflation* importée, risque de hausse incontrôlée des taux d'intérêt... Le traité confie par ailleurs à une Banque centrale

européenne (BCE) administrée par un directoire de six experts nommés par le Conseil européen mais indépendants de lui ensuite, le soin de fixer les taux de base en fonction de paramètres divers : parités jugées souhaitables vis-à-vis des autres devises, évaluation des risques respectifs d'inflation et de croissance trop faible... La BCE est en vérité calquée sur la Bundesbank qui avait fait la solidité du mark de la RFA, elle s'installe même à Francfort, comme la BUBA. L'objectif est de rassurer des Allemands très attachés à la stabilité de la monnaie et qui craignaient la fragilité de l'euro, devise commune de pays aux performances économiques hétérogènes.

L'euro : éléments pour un bilan (en 2008)

Les bénéfices attendus de la monnaie unique étaient nombreux. Les effets réels restent controversés.

Elle a renforcé le commerce intracommunautaire, l'unicité de prix améliorant la transparence des marchés, ce qui favorise la mise en concurrence des fournisseurs. Elle a mis fin aux dévaluations compétitives auxquelles se livraient parfois les pays du SME, et réduit en vérité pour les pays qui l'utilisent la contrainte monétaire (les déficits que la France connaît depuis des années auraient déstabilisé sa monnaie si celle-ci était restée le franc).

Mais d'aucuns soulignent que la croissance est plutôt inférieure dans la zone euro à celle des pays restés volontairement en dehors (mais est-ce lié à l'euro ?) et que le haut niveau de l'euro par rapport au dollar depuis 2002 pénalise les ventes européennes vers l'Amérique du Nord (mais allège la facture pétrolière pour l'UE, le brut importé étant le plus souvent payé en dollars). Par ailleurs, l'euro peine à devenir une vraie devise internationale utilisée dans le monde entier.

La BCE en question

La BCE qui est chargée de la politique monétaire a pour mission, en vertu du traité de Maastricht, d'éviter son affaiblissement et de combattre l'inflation. Du coup, elle ne serait pas assez attentive à la nécessité de soutenir la croissance par des taux d'intérêt bas et un cours préservant la compétitivité des entreprises européennes face à leurs concurrentes américaines qui voient leurs exportations facilitées par la dépréciation du dollar depuis 2002 (un euro vaut 1,44 dollar au 8 février 2008 contre un dollar fin 2001). Cela dit :

- Le dollar faible n'empêche pas les États-Unis d'enregistrer des déficits commerciaux gigantesques tandis que l'euro fort ne prive pas l'Allemagne de ses excédents. La situation n'est pas nouvelle : les autorités américaines depuis 1971 ont souvent tenté de réduire le déficit commercial en jouant de l'arme monétaire, face au yen ou face au mark avant 1999. En vain.
- Il pénalise certes certaines ventes européennes vers l'Amérique du Nord (celle d'Airbus face à Boeing par exemple), mais les Européens commercent avant tout entre eux et la relation entre le niveau d'une monnaie et les exportations n'est pas mécanique (les fluctuations monétaires ne sont pas nécessairement répercutées par les firmes, la compétitivité des produits ne tient pas qu'aux prix...).
- Les balances commerciales des pays de l'UE affichent des performances disparates qui sont liées avant tout à la plus ou moins bonne orientation géographique et sectorielle des exportations, à la compétitivité des entreprises, à l'efficacité des politiques commerciales... La France enregistre en 2007 un déficit record de trente-neuf milliards d'euros, pour quatre cents milliards d'euros d'exportations, mais les analystes soulignent que c'est surtout en zone euro que les entreprises françaises voient se dégrader leurs positions, et ce depuis 1999-2000, alors que l'euro se dépréciait par rapport au dollar. Ce qui ne manquait pas au reste d'être déploré comme signe de faiblesse de l'UE face à Washington !
- L'euro fort a des vertus : il diminue la facture pétrolière et de façon générale le coût de toutes les importations de « commodités » (sources d'énergie, minerais...); il facilite les investissements des firmes européennes en Amérique du Nord.

c. La politique régionale de l'Union européenne

Bien que l'objectif de cohésion territoriale soit mentionné dans le préambule du traité de Rome, la CEE à six laisse les pays membres définir eux-mêmes leurs priorités en matière d'aménagement du territoire. En revanche, l'entrée des îles Britanniques en 1973 conduit à la création du Fonds européen de développement régional (FEDER) : l'Irlande très agricole est alors beaucoup plus pauvre que ses partenaires ; l'Angleterre a besoin de financer la reconversion de ses vieilles régions industrielles en crise et demande le FEDER en contrepartie de son acceptation de la PAC.

Cette politique, modeste à l'origine, a pris beaucoup d'importance depuis une vingtaine d'années : les dépenses au titre de la « compétitivité et de la cohésion des territoires » équivalent de nos jours à celles de la PAC. Ces fonds ont soutenu la modernisation des infrastructures dans les pays les plus pauvres : les quatre pays du fonds de cohésion (Irlande, Espagne, Portugal, Grèce) ont réduit l'écart qui les séparait de la moyenne communautaire à leur entrée dans la CEE ; l'Irlande dépasse même cette

moyenne de nos jours, mais le doit surtout à ses politiques propres. Elles ont pu, ailleurs, aider à la diversification des activités dans les régions exclusivement agricoles, à la reconversion des « pays noirs », à l'implantation de pôles technologiques... Cela étant, les écarts de richesse entre régions se sont accrus avec les élargissements : en 2007, la région la plus riche, celle de Londres, a un revenu moyen treize fois supérieur à celui de la région la plus pauvre, située au nord-est de la Roumanie.

Par ailleurs, la politique régionale peine à dégager des priorités tant les échelles sont contradictoires. Il est compliqué d'harmoniser les vues des États nationaux et de l'Union européenne : à l'échelle de celle-ci, ce qui est perçu en Allemagne ou en France comme un retard appelant une aide sera considéré comme très secondaire par rapport au défaut criant d'équipements de base en Bulgarie ou en Roumanie. Les collectivités territoriales ont en outre partout un rôle croissant, et ont aussi leurs priorités, qui ne s'accordent pas toujours avec celles des voisins ou du pouvoir central : les décideurs franciliens veulent renforcer l'attractivité de leur région car ils la comparent aux autres grandes agglomérations d'Europe quand ceux de l'Auvergne ou de l'Aquitaine jugeront qu'elle concurrence déjà bien trop leur propre territoire. La solidarité intranationale entre régions pauvres et riches est parfois contestée par celles-ci, comme l'illustrent les velléités sécessionnistes en Lombardie, en Flandre belge, en Écosse ou en Catalogne.

d. Une politique en faveur du tiers-monde

En 1975, la CEE signe à Lomé (Togo) avec quarante-six pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) une convention qui a pour objet de faciliter leurs ventes vers le Marché commun, par l'abaissement du TECDes mécanismes de stabilisation des recettes qu'ils tirent de leurs exportations viennent compléter le processus : les cours en sont instables car il s'agit de produits agricoles ou de minerais sujets à de fortes variations du rapport offre/demande. Ces mesures ont été souhaitées notamment par Londres et Paris, dans le cadre de leur politique de coopération avec leurs anciennes colonies. Elles répondent aussi à une demande générale de rééquilibrage des rapports Nord/Sud à ce moment-là.

3. « L'autre Europe », de la glaciation soviétique à l'adhésion à l'Union européenne

a. Au sein du bloc soviétique, un alignement sur l'URSS

- Un alignement politique, idéologique et culturel. Les partis communistes portés au pouvoir par Moscou doivent lui rester inféodés. Le Kominform en fournit le moyen. Il « exclut » les dirigeants suspectés de « nationalisme », impose la « ligne » choisie par les maîtres du Kremlin. On multiplie dans les villes les statues et les noms de rues rendant hommages aux « héros » de l'URSS : Lénine se maintient, Staline est déboulonné après 1956, mais remplacé par Brejnev ou Y. Gagarine. Le russe, peu parlé en Europe centrale et orientale avant 1939, devient dans les écoles une langue obligatoire.
- Une intégration économique. L'URSS, après avoir interdit à ses satellites de bénéficier de l'aide Marshall, entreprend de les regrouper dans un CAEM qui s'ouvrira du reste à des pays non européens (Nord Vietnam, Cuba...). C'est une tentative d'organiser une « division socialiste du travail » qui non seulement encadre les échanges extérieurs mais spécialise les pays membres dans une activité économique spécifique. Le CAEM est totalement polarisé par l'URSS : les échanges sont soldés en roubles ; l'URSS représente 70 à 90 % du commerce « international » de chacun.
- Sur le plan militaire, le pacte de Varsovie crée une organisation militaire commandée par l'état-major de l'Armée rouge.

b. L'Union européenne et les pays en transition dans la décennie 1990

La première réponse adoptée par la CEE-UE face à la nouvelle donne engendrée par la dislocation du bloc soviétique consiste à faciliter les transitions de ceux qu'on appelle désormais les « pays d'Europe centrale et orientale » (PECO) et non plus les « pays de l'Est », puisque leur hétérogénéité, qui n'avait jamais disparu, devient une évidence.

On envoie des conseillers pour aider à mettre en place les institutions nécessaires à toute économie de marché : système bancaire, bourses de valeurs, droit commercial... En 1990, on lance le programme Phare pour encadrer les aides financières et on crée une Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) sur le modèle de la BIRD. L'UE procède à un désarmement douanier asymétrique qui stimule les exportations des PECO : de fait, dès la décennie 1990, leur commerce extérieur est réorienté vers l'Ouest à hauteur de 50 % en moyenne, confirmant par là le caractère artificiel du CAEM. Par ailleurs, dès ce moment, des firmes européennes investissent à l'Est, rachetant

les entreprises privatisées ou créant de nouveaux établissements. Ce sont surtout les investisseurs allemands qui sont actifs, faisant renaître les liens d'affaires antérieurs à la Seconde Guerre mondiale chez les proches voisins.

La CEE précise à Copenhague, en 1993, les critères d'adhésion auxquels tout candidat doit satisfaire (ils restent en vigueur) : être une démocratie stable et un État de droit respectant les minorités ; disposer d'une économie ouverte, concurrentielle et capable d'intégrer « l'acquis communautaire ».

4. Crises et débats dans l'histoire de la construction européenne

a. Des crises passées

- La crise de 1965-1966 éclate au sujet du financement de la PAC. Elle oppose en vérité la France gaullienne à ses partenaires sur la prise de décision dans la CEE. Ceux-ci souhaitent la simplifier en assouplissant la règle de l'unanimité au sein du Conseil des ministres, ce qui revient à introduire un degré supplémentaire de supranationalité. Paris le refuse et pratique pendant sept mois la politique de la « chaise vide ». Le conflit est résolu par le compromis de Luxembourg qui permet à chaque État d'invoquer un « intérêt vital » pour exiger l'unanimité.
- La décennie 1974-1984 est également difficile. La CEE est affectée par le freinage de la croissance et la montée du chômage. Les excédents agricoles dus au productivisme de la PAC ont un coût insupportable ; des réformes s'imposent, mais elles sont difficiles. Mme Thatcher, qui dirige le Royaume-Uni à partir de 1979, provoque une crise budgétaire et politique en exigeant le remboursement d'une partie de la contribution versée au budget communautaire : cette contribution étant fonction du PIB des pays, certains estiment payer plus qu'ils ne reçoivent en retour. L'Angleterre exige cette différence, en arguant du fait qu'elle bénéficie peu de la PAC. La demande contrevient au principe de solidarité.

b. Des débats en cours au début du XXI^e siècle

Dans l'Union européenne à vingt-sept depuis 2007, nombreuses sont évidemment les questions non ou mal résolues. On peut relever :

- La désaffection des citoyens

Les élections au Parlement européen n'ont jamais mobilisé beaucoup de votants ; les référendums proposés sur les questions européennes ont souvent appelé, par exemple en France, pays à l'origine pourtant de la CECA, des réponses peu enthousiastes (le traité de Maastricht fut ratifié du bout des lèvres), voire carrément négatives (2005). Plusieurs explications sont possibles.

Pour l'essentiel, n'est-on pas devant la difficulté à faire vivre une conscience européenne ? Parce que les gouvernants auraient tenu les peuples à l'écart de la construction qu'ils jugeaient, eux, nécessaire ? Ou parce qu'un sentiment d'appartenance de ce type met du temps à se cristalliser ? Après tout, le sentiment national a mis des siècles à le faire et, qui plus est, en mobilisant largement les énergies contre le voisin. « Faire l'Europe » est en ce sens un rude défi : surmonter des siècles de méfiance et forger une conscience d'appartenance qui ne dérive pas d'une pulsion d'hostilité contre un Autre absolu ne saurait être simple.

Cette désaffection tient aussi au déficit de l'« Europe sociale ». La politique sociale est largement laissée au soin des États : les conditions de travail, les systèmes de protection sociale restent hétérogènes. Cela favorise un *dumping social*, entretient l'inquiétude par rapport à « Bruxelles », d'autant que les gouvernements nationaux ont coutume de rejeter sur « les eurocrates » la responsabilité de décisions nécessaires mais impopulaires.

- La crise des institutions

Le système actuel est lourd, paralysant. Mais peut-il en aller autrement dans une construction qu'anime dès l'origine la tension entre deux échelles : la nation et la communauté ? Il était impossible de passer immédiatement au principe fédéral, l'échec de la CED l'a prouvé. Dès lors, s'imposait une mécanique complexe, lente et forcément décevante.

- Le budget de l'UE est plafonné à 1,03 % du PIB communautaire. C'est très peu, un peu plus du tiers du budget de la France... On ne peut s'illusionner sur la portée des politiques communautaires en matière économique dans ces conditions : elles ne peuvent être qu'un adjuvant ; l'essentiel tient aux dynamiques qu'enclenche un vaste marché à peu près unifié ainsi qu'aux politiques nationales, quoi qu'on en dise.

- L'Europe pourra-t-elle éternellement rester « sans rivage » ? Fixer des limites aiderait probablement à faire émerger une conscience d'appartenance.
- L'UE est engagée depuis vingt ans dans un vaste mouvement de déréglementation, en phase avec une évolution planétaire : transports, réseaux d'électricité, de téléphone, traitement des eaux, distribution du courrier bientôt... Ce processus est-il compatible avec des politiques communes qui supposent des interventions publiques, un volontarisme pour corriger les logiques spontanées du marché ?
- L'échelle communautaire est-elle pertinente pour les grandes firmes européennes ? Ne sont-elles pas plutôt écartelées entre horizon national ou bien mondial ?