

Les élites, vecteurs privilégiés de la construction de l'Europe

Élisabeth DU RÉAU

RÉSUMÉ

Le processus d'identification des élites a fait l'objet d'analyses théoriques mises en évidence par la sociologie politique. Les historiens ont également contribué à l'étude des « groupes décisionnels », à l'œuvre au début de la construction européenne.

Les élites européennes de plusieurs États du nord-ouest de l'Europe se sont mobilisées autour de la création des premières Communautés. La question de leur élargissement a suscité quelques divergences lors de l'accueil du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni. Plus tard, l'impact des mutations des années 1980-1990 a suscité de nouveaux débats, mais n'a pas remis en question le rôle fondamental des élites dans la construction européenne.



Simone Veil présidant une séance du Parlement européen à Strasbourg, le 12 octobre 1979. Photo : © Claude Truong-Ngoc.

L'historiographie de la construction européenne a largement souligné un aspect important du mouvement européen, dès l'origine : la place des *élites* dans sa conception et sa mise en œuvre initiale.

Comment appréhender le concept d'élite ? La question n'est pas neuve, puisqu'elle est au centre de nombreuses études de sociologie politique dès l'entre-deux-guerres, où paraissent les œuvres bien connues de Vilfredo Pareto

et de Gaetano Mosca. Selon la théorie classique des élites, rappelée par Renata Dwan, le pouvoir est concentré dans la plupart des sociétés entre les mains de minorités qui exercent leur monopole, pour influencer de façon décisive les activités de ces sociétés. Cette hypothèse privilégie le consensus au sein de ces minorités agissantes. L'étude de Wright Mills, postérieure à la Seconde Guerre mondiale, souligne également les fondements institutionnels du processus de formation des élites. Selon lui, les individus concernés tirent leur pouvoir des positions dominantes qu'ils tiennent dans les structures institutionnelles d'une société, qu'elles soient des organisations politiques, militaires ou économiques. Agissant en synergie, les acteurs influents au sein des trois secteurs formeraient une élite de pouvoir consciente, cohérente et cohésive.

Des études plus récentes ont réévalué le processus d'identification des élites en opérant une analyse rigoureuse du processus de décision. L'examen des groupes décisionnels fait en effet apparaître le rôle des experts, des réseaux politiques et des groupes d'intérêt. Les travaux de Robert Keohane et Joseph Nye ont ainsi montré l'intérêt d'une étude des réseaux transnationaux que la révolution des communications a fait prospérer. Dans la perspective d'une étude sur le rôle des élites dans le processus de construction européenne, cette approche est particulièrement pertinente. Elle met tout autant en évidence la constitution de réseaux favorables à des initiatives de coopération que celle de groupes d'opposition constituant parfois des freins efficaces à la mise en œuvre de projets européens.

Enfin, la question du renouvellement des élites appelle une réflexion sur la notion de génération et sur l'évolution des enjeux au sein de sociétés affectées par de rapides mutations. La notion de nouvelles élites s'entend très différemment de l'est à l'ouest de l'Europe. C'est tout l'intérêt des contributions sur ce thème pour la période de la construction européenne qui suit le second conflit mondial.

Avant celui-ci, les premières associations pro-européennes sont créées puis animées par des personnalités du monde politique et de la société civile, mais sont rarement issues d'un processus démocratique. En septembre 1929, lorsqu'Aristide Briand, ministre des Affaires étrangères, propose la création « d'une sorte de lien fédéral entre les États européens », c'est aux délégués de la Société des Nations (SDN) qu'il s'adresse.

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, le congrès de La Haye en mai 1948 voit progresser l'idée de la coopération européenne. Cependant les études sur la composition des diverses délégations montrent qu'il s'agit de personnalités déjà engagées ou connues pour leurs convictions européennes.

La première assemblée du Conseil de l'Europe, créée en mai 1949, n'est pas élue au suffrage universel, mais elle est composée de représentants de parlementaires désignés par les gouvernements. Lors de la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), en avril 1951, l'assemblée parlementaire n'est pas élue au suffrage universel. Il en sera de même, six ans plus tard, lors de la création de la Communauté économique européenne à Rome. Les études prosopographiques sur les membres de ces assemblées établissent clairement qu'ils sont des représentants des élites. Il faudra attendre 1979 pour assister à la première élection du Parlement européen au suffrage universel.

La place des élites dans la première phase de la construction européenne, au moment de la création des premières Communautés (1950-1957)

Après le lancement en juin 1947 du plan Marshall, qui a joué un rôle important pour la reconstruction européenne, il convenait d'éviter un retour vers le protectionnisme : en effet, de nombreux Français, notamment du PCF, et des Allemands, du SPD de Schumacher, étaient en faveur d'une voie neutre ou d'un rapprochement avec l'URSS. D'où l'idée d'une union douanière, proposée d'abord à un nombre limité d'États qui devaient relever un défi. Cette union était proposée à des nations qui avaient été opposées lors du second conflit mondial. C'est tout l'intérêt du rapprochement franco-allemand suggéré dès les lendemains de la création de la République fédérale allemande, le 23 mai 1949.

Le cas de la naissance de la CECA est souvent cité pour illustrer la cible recherchée par ses concepteurs, notamment Jean Monnet et Robert Schuman. C'est autour d'un petit groupe de travail réuni autour de Jean Monnet, alors commissaire au plan, et Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères du gouvernement Bidault, que s'élabore, en avril 1950, une proposition de « pool charbon-acier » présentée initialement à la jeune Allemagne fédérale, à laquelle on pourrait associer les quatre partenaires du Benelux et l'Italie. L'objectif principal est de consolider l'œuvre de paix, à nouveau menacée par les manifestations de la guerre froide au centre de l'Europe, où les ambitions soviétiques font craindre un retour des hostilités sur le vieux continent. Les premiers déploiements de la guerre de Corée font redouter un embrasement plus global. La recherche de la paix est le souci majeur pour les dirigeants européens. Il est donc nécessaire d'inscrire dans les traités à venir des règles de droit international négociées, destinées à éviter de nouveaux conflits.

La personnalité de ces élites mérite d'être mise en évidence pour cette période charnière de la construction européenne.

L'intuition première est celle de Jean Monnet, qui en a témoigné dans ses *Mémoires*. Ancien secrétaire général adjoint à la Société des Nations, il est, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, membre du Comité français de libération nationale (CFLN) puis, à l'issue du conflit, commissaire général au Plan. Sa méthode est celle des « petits pas ». Dans cette perspective, il espère partir de « solidarités de fait » pour créer de nouvelles relations entre États. Les liens créés avant la Seconde Guerre mondiale entre sidérurgistes de la zone rhénane favorisent la proposition d'« union douanière », qui intéresse au premier plan les élites économiques, à une époque marquée par le rôle important du charbon et de l'acier dans la reconstruction, problème majeur de l'après-guerre. Mais ce n'est pas sans division : les milieux sidérurgistes français sont hostiles au plan Schuman qu'ils assimilent au dirigisme. En revanche, les consommateurs d'acier, comme le constructeur automobile public Renault, y sont favorables.

L'acteur principal du processus est un homme d'État : Robert Schuman. Fils d'un Lorrain et d'une Luxembourgeoise, il a été avocat à Metz et parlementaire représentant de la Moselle. Arrêté par les autorités allemandes en 1941, ce chrétien convaincu prend après la guerre une part active à la création du Conseil de l'Europe, le 5 mai 1949. Ministre des Affaires étrangères sous la Quatrième République, il joue un rôle essentiel dans le rapprochement franco-allemand, ses contacts avec Konrad Adenauer pendant l'entre-deux guerres favorisant d'excellentes relations avec le premier chancelier de la RFA.

La première Communauté, la CECA, fondée sur le traité de Paris (1951) et entrée en vigueur le 23 juillet 1952 pour une durée de 50 ans, traduit la réussite de la politique des « petits pas » de Robert Schuman. Si l'Allemagne fédérale est bien le partenaire principal de la France, la présence de l'Italie, ancienne alliée de l'Allemagne, traduit la volonté de réconciliation d'États autrefois ennemis. Les autres partenaires (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg) ont été aussi des territoires occupés par le Reich. Le pari était donc audacieux : cette communauté devait cependant constituer le noyau initial de la future Union européenne.

Comme le montre bien l'historien Éric Roussel, les institutions initialement prévues ne prévoyaient pas de parlement, mais l'assemblée de la CECA, finalement instituée, était formée de représentants des parlements nationaux.

Les succès de la CECA ne doivent pas masquer les difficultés rencontrées par les six États membres de la Communauté pour étendre à d'autres domaines le champ de l'intégration. Deux échecs doivent être cités : le rejet du traité instituant la Communauté européenne de Défense (CED). Le « traité de Paris », signé le 27 mai 1952, est en effet soumis à ratification par les Six. Or, l'Assemblée nationale française doit le rejeter en août 1954, sous le gouvernement de Pierre Mendès France. Ce rejet ne permet pas la poursuite du projet de Communauté politique européenne (CPE). Pourtant, trois ans après ce double échec, le 25 mars 1957, les traités de Rome instituant la

Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté de l'énergie atomique (CEA), sont signés, puis ratifiés par les six membres de la CECA.

Les négociations conduites à Bruxelles ont fait l'objet de nombreuses analyses tout à fait convergentes, qui soulignent, à nouveau, le rôle essentiel des experts dans les deux cas.

Les historiens ont bien marqué l'impact de la conjoncture économique et politique. Dès la conférence de Messine en Italie, en juin 1955, les Six sont favorables à une relance européenne dans le domaine économique, et évoquent divers secteurs sensibles, notamment celui de l'énergie. La crise de Suez, un an plus tard, qui a montré la vulnérabilité des voies d'approvisionnement en provenance du canal de Suez (août-novembre 1956), est invoquée pour conclure les négociations en vue de créer l'Euratom. Il faut cependant nuancer : une grande partie des élites politiques, administratives (ministère des Finances, des Affaires étrangères) et du patronat sont hostiles au Marché commun.

Parmi les experts, Louis Armand contribue beaucoup à la définition des structures et des missions d'une Communauté nucléaire. Dans le cours des négociations, la délégation française est la plus favorable à la création de cette nouvelle communauté ; les Belges sont plus réticents.

Le comité d'action Jean Monnet, appelé « Comité d'action pour les États-Unis d'Europe », doit jouer un rôle essentiel. Créé dès octobre 1955, il réunit des experts, mais aussi des militants de diverses mouvances socialistes, démocrates-chrétiens et libérales de l'Europe des Six. Ainsi les leaders des syndicats non communistes sont-ils invités à participer au Comité, mais pas les représentants de l'élite économique. Cette initiative montre un souci de ne pas exclure des acteurs engagés au-delà de la représentation traditionnelle des élites.

Pour la Communauté économique européenne (CEE), les négociations se déroulent essentiellement à Bruxelles, au petit château de Val-Duchesse, sous l'autorité de Paul-Henri Spaak, ministre belge des Affaires étrangères. Les réunions du Comité intergouvernemental, qui associe aux délégués nationaux officiels des « experts » et représentants syndicaux et nationaux, montrent tout l'intérêt de délibérations officieuses avant les réunions officielles, qui se déroulent dès la conférence de Venise (29-30 mai 1956).

Cependant, comme dans le cas de la CECA, les partisans de la création d'une assemblée démocratique voulue par les « fédéralistes » sont trop minoritaires pour imposer le principe de l'élection d'une Assemblée, au suffrage universel, qui devait prévaloir beaucoup plus tard, en 1979 !

Ainsi, de 1950 à 1957, la naissance des premières Communautés met en évidence le rôle primordial des élites, tant dans le processus de création de ces institutions que dans la mise en œuvre de leur programme.

Les élites, vecteurs essentiels dans le processus de construction européenne des années 1960 aux années 1990

L'historiographie de la construction européenne a bien identifié un processus réformateur de la Communauté, qui coïncide avec ses élargissements successifs.

La conférence de La Haye, en décembre 1969, propose des réformes d'une certaine ampleur, dans la perspective de l'élargissement de la Communauté. Cette extension dans l'espace européen se réalise en deux phases : l'entrée dans la Communauté de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark (1973), puis celle des États méridionaux avec l'adhésion de la Grèce (au 1^{er} janvier 1981), et de l'Espagne et du Portugal (au 1^{er} janvier 1986).

Cette extension contribue à diversifier les populations concernées. Nous sommes donc éloignés du « noyau dur initial » conçu autour des six premiers membres du continent ouest-européen.

Par ailleurs, le projet originel, construit autour de la création d'un grand marché économique, s'élargit à d'autres perspectives et mobilise les citoyens européens autour de projets concernant des sujets assez divers, tant sur le terrain social et culturel, que dans le domaine spécifique de la politique étrangère et de la défense. Ainsi, avec la présidence de Jacques Delors de 1985 à 1995, des perspectives ambitieuses mobilisent des citoyens, engagés dans des domaines aussi diversifiés que l'éducation, la promotion des droits sociaux et, à moyen terme, la promotion de l'« Union économique et monétaire » qui s'est déjà traduite par le système monétaire européen quelques années plus tôt (SME, 1978-1979).

Ces réformes économiques s'inscrivent dans un long mouvement de démocratisation, qui a pour ambition d'accorder une place croissante aux citoyens, qui dénonce le rôle excessif des élites dans le processus initial de la construction européenne. Seules quelques étapes seront, ici, mises en évidence.

C'est en décembre 1974 que la réforme est étudiée par les chefs d'État et de gouvernement, sur proposition française, sous le mandat du président Giscard d'Estaing. Le Parlement européen charge sa commission politique d'élaborer une nouvelle proposition et confie au socialiste néerlandais, Schelto Patijn, le soin de rédiger un rapport, qui est approuvé par la même commission et voté en session plénière, le 14 janvier 1975, par 106 voix pour, et 2 contre et 17 abstentions (communistes et gaullistes). Les principales dispositions prévoient que les représentants au Parlement européen seront élus au suffrage universel direct, pour cinq ans, et que la première élection aura lieu « au plus tard » le premier dimanche de mai 1978. Cette réforme est essentielle ; cependant sa mise en œuvre se révèle complexe en raison de l'absence de partis politiques européens cohérents et des limites de l'espace public européen. Assiste-t-on, désormais, à une plus grande mobilisation des citoyens ?

Entre les ambitieux projets des réformateurs, notamment au sein du parlement, et les vœux formulés par les opinions publiques, le débat sur la démocratisation, au cœur de l'Europe, est un processus qui évolue en fonction d'un élargissement qui se déploie sur le temps long, des années 1980 aux années 2000.

On assiste donc à une évolution des institutions vers des pratiques plus démocratiques, mais la participation des citoyens aux élections du Parlement européen, organisées par les États membres, fait apparaître une mobilisation limitée. Dans un ouvrage intitulé *La France au risque de l'Europe*, Anne Dulphy et Christine Manigand montrent bien, à travers le cas français, les limites du processus d'eupéanisation. Les auteures font valoir également le *déficit de communication* des Communautés européennes. Or, les dossiers sont fort complexes.

Ainsi, depuis la mise en place de la Politique agricole commune (PAC), la question de la *sécurité alimentaire* fait apparaître des réglementations très complexes. Des études spécialisées montrent que les experts sollicités sont, notamment, les vétérinaires. Ceux-ci ne sont pas toujours des référents fiables, et plusieurs crises, notamment celle de la « vache folle », ont illustré des conflits d'intérêt que l'on retrouve à d'autres échelles de gouvernance. Ainsi les acteurs économiques, producteurs et consommateurs, pouvaient-ils être lésés par des pratiques conçues par de petits cercles très minoritaires. Interrogé à ce sujet, l'ancien directeur général en charge de l'Agriculture à la Commission européenne, Guy Legras, a confirmé la « dérive » de certains experts et le déficit de communication dans ce secteur.

Les problèmes posés au sein de l'Europe communautaire des Six, puis des Neuf et ensuite des Douze, s'aggravent avec le processus d'élargissement qui, des années 1980 aux années 2000, crée une très vaste communauté de moins en moins homogène.

Jacques Delors, membre du commissariat au Plan et conseiller de Jacques Chaban-Delmas à Matignon sous Georges Pompidou, évolue vers la gauche. Il est élu député sur la liste socialiste européenne en 1979.

Ministre de l'Économie de François Mitterrand, il fait partie des nouvelles élites. En qualité de président de la Commission européenne en 1985, il participe à l'élaboration de l'Acte unique européen qui vise à renforcer la

politique de « cohésion économique et sociale ». Cet Acte unique, institué en février 1986, entre en vigueur dès janvier 1987, et permet la préparation de réformes plus amples, qui interviennent plus tard, après la chute du mur de Berlin, et sont intégrées par le traité de Maastricht (février 1992). Il donne une forte impulsion à la mise en œuvre de ce traité et contribue également à l'ouverture à l'est de la Communauté économique européenne. Il est un acteur charnière de l'Union européenne instituée en 1992. Au sein de cette Union, il s'efforce de renforcer les attributions du Parlement.

Dans les premières étapes de sa croissance, la Communauté avait initié certaines réformes démocratiques en dotant son Assemblée élue de pouvoirs plus étendus. Jacques Delors tente également de résoudre le décalage entre une Europe perçue comme élitiste et le citoyen européen en lui apportant davantage de réponses concrètes : baisse du prix des produits par le marché unique (exemple des billets d'avion), liberté de circulation pour les étudiants, les travailleurs et les touristes, plus de contrôle aux frontières etc.

Peut-on estimer que la nouvelle Communauté des Douze, devenue l'Union européenne, constitue, dès cette période, un espace politique européen ? Les élites qui avaient joué un rôle majeur dans la première période de la construction européenne apparaissent moins souvent sur le devant de la scène, mais continuent à inspirer les politiques conduites par les différents acteurs.

Le processus d'élargissement permet-il la construction d'un espace démocratique ?

Les années qui suivent le processus de la réunification allemande sont marquées par les profondes mutations à l'Est de l'Europe et par la demande d'adhésion à l'Union de nouveaux partenaires européens.

Au cours de la première étape (1997-1998), les élites des premiers États concernés (Estonie, Chypre, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) jouent un rôle essentiel dans les négociations qui s'ouvrent dès le 10 novembre 1998 à Bruxelles. Après 1998, d'autres partenaires se joignent à eux, mais le rôle des conseillers de la Commission devient prééminent et les élites locales jouent un rôle plus modeste.

C'est au printemps 2004 que dix États adhèrent à l'Union, avant l'entrée, en 2007, de la Bulgarie et de la Roumanie.

Les études opérées par les politologues et les sociologues, à l'occasion des élections européennes en 2004, 2009 et 2014, montrent la faible mobilisation des citoyens de ces nouveaux États membres, avant le développement plus récent des populismes.

Un important colloque, organisé à la Maison de l'Europe de Paris en janvier 2012 sur la « Montée des populismes en Europe », a montré la vigueur des résistances nationales face à la volonté « d'européanisation » voulue par la Commission, quatre ans avant le *Brexit* du 23 juin 2016, qui révèle l'importance de l'hostilité à une intégration renforcée au sein de l'Union européenne.

Les diagnostics opérés sur le comportement des milieux populistes révèlent une fragmentation des opinions, dans les strates où se recrutaient les anciennes élites.

Les questions migratoires et les effets des crises économiques ont cristallisé les oppositions à l'Europe dans des milieux longtemps considérés comme européistes. Ainsi, certains modérés se retrouvent à droite comme à gauche, très critiques à l'égard des conventions de Schengen, et redoutent une politique trop laxiste d'ouverture au flux des réfugiés.

La chancelière allemande a mesuré, récemment, dans sa propre région d'origine, l'importance des replis

identitaires et des réserves à l'égard d'une politique d'ouverture des frontières, jugée dangereuse pour la sécurité des citoyens de l'Union ; la montée de l'extrême droite confirme ce diagnostic. Au Royaume-Uni, ces problèmes ont occupé une place importante dans les mouvements d'opinion qui ont conduit au *Brexit*.

Les élections parlementaires en Europe devront désormais être analysées à la lumière de ces données.

BIBLIOGRAPHIE

GERBET, Pierre, *La construction de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 2007.

COSTA, Olivier, MAGNETTE, Paul (dir.), *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007.

DULPHY, Anne, MANIGAND, Christine, *La France au risque de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 2006.

RÉAU, Élisabeth du (dir.), *Europe des élites ? Europe des peuples ? La construction de l'espace européen 1945-1960*, Paris, Presses de la Sorbonne nouvelle, 1999 (2^e éd. 2006).

RÉAU, Élisabeth du, *L'idée d'Europe au xx^e siècle. Des mythes aux réalités*, Bruxelles, Complexe, 2008.

DULPHY, Anne, KAHN, Sylvain, MANIGAND, Christine, *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008.

REY, Marie-Pierre, MARÇS, Antoine, *Mémoires et émotions : au cœur de l'histoire des relations internationales*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2014.

ROUSSEL, Éric, *Jean Monnet*, Paris, Fayard, 1996.

ROUSSEL, Éric, *François Mitterrand, de l'intime au politique*, Paris, Robert Laffont, 2015.

Source URL:

<https://ehne.fr/encyclopedie/thematiques/l-europe-politique/les-elites-les-intellectuels-et-l-europe/les-elites-vecteurs-privilegiés-de-la-construction-de-l-europe>