

Le projet économique dans la construction européenne et sa mise en œuvre

Le projet économique dans la construction européenne et sa mise en œuvre

Élisabeth DU RÉAU

RÉSUMÉ

Le projet économique européen est fondateur des premières communautés européennes avec six États du Nord-Ouest de l'Europe. L'Union douanière européenne coïncide avec la période des Trente Glorieuses, et connaît de nombreux succès, jusqu'à la « crise de l'énergie » au début des années 1970. Après la fin de la guerre froide, le traité de Maastricht propose une nouvelle donne pour l'Europe avec la création de l'Union économique et monétaire (UEM), et d'une Union européenne, forte de 25 États dès mai 2004. Les premières années du XXI^e siècle sont marquées par de nombreuses turbulences qui rendent plus difficile la réussite du projet économique initial de l'Union européenne.



Signature du traité instituant la CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) dans le Salon de l'Horloge (Quai d'Orsay) où Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, tient le traité. 1951. © Commission européenne.

La création des premières communautés 1951-1958

Jean Tirole écrit : « Les pères fondateurs de l'Union européenne avaient une vision à long terme pour gérer une période d'après-guerre, potentiellement dangereuse, et ont su mobiliser un soutien politique suffisant, pour construire l'Europe. »

Au lendemain du second conflit mondial, au-delà du très vaste programme de reconstruction, les fonctionnaires américains sont persuadés que seule une unification économique pourra résoudre les difficultés auxquelles la reconstruction se heurte. Le cloisonnement des économies européennes se révèle un obstacle pour le retour de la prospérité sur le vieux continent.

La nouvelle voie : l'option fonctionnaliste débute avec la CECA (1951)

L'OECE ne pouvait régler les problèmes spécifiques des différentes sous-régions de l'Europe. La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), à partir de 1951, représente le cœur initial de la construction européenne. Le premier élargissement de la Communauté des six n'intervient qu'en 1973.

La création des premières communautés (1951-1958) répond bien à une attente de leurs fondateurs : favoriser une intégration sectorielle, concernant des « secteurs fondamentaux » de production et unissant, au départ, un nombre limité d'États européens de l'Ouest de l'Europe. À la différence du modèle coopératif de l'OECE, la nouvelle voie proposée, à partir d'avril 1951, est l'option fonctionnaliste avec la CECA, c'est-à-dire l'intégration à partir de certains secteurs communs.

Comment créer entre la France et l'Allemagne, puis avec d'autres partenaires européens, la solidarité de fait ? Dans son message du 9 mai 1950, Robert Schuman précisait aussi la méthode d'action préconisée en s'inspirant assez largement des propositions de Jean Monnet. Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande du charbon et de l'acier sous une haute autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.

Ainsi se trouvait définie la proposition d'intégration sectorielle, puisque le projet n'englobait pas l'ensemble du champ économique, mais un secteur tout à fait vital pour la reconstruction et le développement de l'Europe de l'Ouest : le charbon et la sidérurgie. Tout un volet du texte explicitait ce point de vue en soulignant, avec habileté, qu'il s'agissait d'un domaine qui avait contribué, dans le passé, à la mise en œuvre des politiques d'armement. « L'établissement de cette puissante unité de production [...] ouverte à tous les pays qui voudront y participer [...] jettera les fondements réels de leur unification économique. »

Robert Schuman soulignait l'importance des structures à mettre en place, et faisait figurer une formule, à laquelle il tenait personnellement : celle de la « fédération ». Un arrière-plan de la proposition concernait la nécessité de sauvegarder la paix. Or l'entente assurée entre la France et l'Allemagne en était la première condition.

La création de la Communauté économique européenne

Ainsi, à partir du noyau franco-allemand, la première communauté devait prospérer sur le plan économique. Après l'échec d'un projet à caractère politico-militaire : la Communauté européenne de défense en 1954, c'est bien dans le domaine économique que le projet d'intégration devait se poursuivre. C'est dans cet état d'esprit qu'est signée, le 25 mars 1957, la Communauté économique européenne (CEE).

Les objectifs à long terme de ce nouveau traité étaient sans doute plus larges que ne pouvait le laisser penser le nom Communauté économique européenne. La déclaration liminaire, qui précède les premiers articles, est un texte court. Elle affirme que les Six se proposent d'assurer, par une action commune, le progrès économique et social de leur pays, en éliminant les barrières douanières qui divisent l'Europe. Ils assignent comme but commun à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leur peuple. Ils proposent, grâce à l'élimination des obstacles existants, de garantir « la stabilité dans l'expansion, l'équilibre des échanges et la loyauté dans la concurrence », « les sauvegardes de la paix et de la liberté ».

Au moment de la création de la première communauté, la conjoncture est très favorable, mais les États peinent à mettre en œuvre les infrastructures nécessaires. Par ailleurs, avant la décolonisation complète, les États qui disposent d'un patrimoine outre-mer doivent faire face à des ponctions élevées sur leur budget qui limitent leurs investissements. C'est le cas, notamment, de la France et de la Belgique. C'est dans une conjoncture plus favorable que le traité de Rome entre en vigueur à partir de l'hiver 1958-1959. La libération des échanges s'opère dans de bonnes conditions. L'établissement de la Politique agricole commune (PAC, 1962), puis la négociation tarifaire de Genève (GATT, 1956) créent ensuite des liens particuliers avec des États d'Afrique et du bassin méditerranéen. L'Union douanière fut ainsi réalisée en moins de dix ans (janvier 1958-juillet 1968). Dès 1972, les Six faisaient font entre eux plus de la moitié de leurs échanges commerciaux. De 1958 à 1970, le PNB de la Communauté progresse de 70 %, et le pouvoir d'achat des habitants de 4 à 5 % par an. En revanche, la question des relations avec les pays tiers pose de nombreux problèmes. La politique de taxation des biens en provenance des pays tiers devait suggérer aussi, précocement, des demandes d'adhésion. Ce sera notamment le cas du

Royaume-Uni dès 1961.

Une Europe en voie d'élargissement et d'approfondissement (des années 1960 aux années 1990)

L'Europe des Six avait vocation à s'ouvrir à d'autres membres, comme le précisent les traités. Cependant les candidats doivent faire preuve de leur capacité à adhérer qui, pendant les premières étapes de l'élargissement, repose avant tout sur leurs capacités économiques. Il faudra, en réalité, attendre l'élargissement aux États de l'Europe centrale et orientale pour que soient précisées des conditionnalités de caractère juridique et politique (sommet de Petersberg, près de Bonn, le 19 juin 1992).

L'élargissement

La signature du traité de Bruxelles au palais d'Egmont le 22 janvier 1972 est favorisée par la bonne entente établie entre la France présidée par Georges Pompidou, et le Premier ministre britannique, le leader conservateur Edward Heath. Les enjeux économiques y sont essentiels. Il implique de la part des quatre pays candidats l'adhésion à la CEE et à l'Euratom. Les nouveaux membres acceptent les traités instituant les Communautés et la législation adoptée par ceux-ci. La période générale de transition est de cinq ans. Mais l'élargissement de la Communauté n'entrerait en vigueur qu'en janvier 1973, après les procédures de ratification. L'Europe des Dix envisagée à Bruxelles doit se limiter à Neuf, à la suite de la défection de la Norvège, car le référendum de septembre 1972 se solde par l'échec des partisans de l'adhésion. En janvier 1973, la communauté des Neuf succède à celle des Six. Les aménagements institutionnels placent la Grande-Bretagne à égalité, avec les trois grands, Allemagne, France, Italie.

Le développement croissant des échanges entre le Royaume-Uni et les membres de la CEE, alors que les liens entre Londres et les anciens membres du Commonwealth se distendent, convainc les responsables britanniques du commerce extérieur de la validité de ce choix. On signalera cependant qu'un référendum est organisé au Royaume-Uni en 1975 par Harold Wilson, pour tenir compte de la demande d'une partie des députés travaillistes mais aussi de nombreux conservateurs. Le score de 67,2 % de partisans du maintien dans l'Union est un assez beau succès pour Harold Wilson mais plus tard les positions britanniques notamment avec le retour des conservateurs sous Margaret Thatcher, devaient créer de sérieuses difficultés.

Après les accords de Lomé (conférence de Lomé au Togo en 1975) qui intègrent aussi les territoires d'Outre-Mer, la Communauté prend une dimension africaine très élargie, tandis que sur le plan culturel, la langue anglaise s'impose de plus en plus.

Des tensions croissantes entre les partenaires européens

L'élargissement des communautés aurait dû s'accompagner d'un renforcement de l'approfondissement décidé à La Haye, en décembre 1969, à la veille du premier élargissement.

L'objectif défini à La Haye est l'institution d'une Union économique et monétaire, pour 1980, mais une crise économique internationale d'une grande ampleur - inflation, crise monétaire, crise pétrolière - affecte l'Europe des Neuf. Au cours des années 1970, la Communauté récemment élargie est confrontée à plusieurs crises graves. Les troubles monétaires qui ont affecté le début de la décennie ne sont pas résorbés. La dévaluation du dollar, en février 1973, s'ajoutant à celle de décembre 1971, ne permet pas de stabiliser les monnaies européennes. En 1973-1974, au lendemain de la crise du Moyen-Orient, les économies d'Europe occidentale subissent de plein fouet le premier choc pétrolier. C'est une crise majeure et durable. La hausse brutale du prix du pétrole (quadruplement du prix du baril en quelques mois) entraîne une récession. Les entreprises les plus dépendantes des approvisionnements énergétiques font faillite. Mais le second choc pétrolier de 1979 a, lui aussi, un sévère impact au moment où aurait dû s'opérer la reprise. Face à cette crise, l'Europe des Neuf n'est pas suffisamment coordonnée. Les États européens, producteurs de pétrole et de gaz, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, adoptent des positions différentes face à la crise de l'énergie.

Réforme économique et dynamique institutionnelle

Ce sont ces crises qui stimulent des mesures d'approfondissement. Ainsi la création du Système monétaire

européen (SME) est l'une des initiatives les plus importantes. La Commission européenne, sous l'impulsion de Roy Jenkins, son président, propose dès 1977 son projet d'Union monétaire. En avril 1978, à l'initiative d'Helmut Schmidt et de Valéry Giscard d'Estaing, le Conseil européen de Copenhague accepte le principe de créer un Système monétaire européen et charge les institutions communautaires d'élaborer un mécanisme flexible, destiné à limiter les marges de fluctuation des monnaies européennes (à 2,25 % de part et d'autre d'un taux pivot). La création de l'ECU (European Currency Unit), monnaie de compte, qui sert de référence aux monnaies nationales, est une étape importante dans le processus qui devait conduire, au cours des années 1980, à l'élaboration de l'Union économique et monétaire. Sur le plan institutionnel, le renforcement du Conseil européen s'impose et la perspective de l'élection du Parlement européen au suffrage universel crée une nouvelle dynamique.

La France de Valéry Giscard d'Estaing joue un rôle important dans la relance institutionnelle. La réunion du Conseil, sous présidence française, initie au second semestre de 1974 plusieurs réformes pour favoriser la perspective d'une Union économique et monétaire. Le renforcement du Conseil européen qui devait réunir, au moins trois fois par an, les chefs d'État ou de gouvernement, à partir de décembre 1974, peut être considéré comme une réelle avancée dans le fonctionnement d'une communauté en voie d'élargissement. Par ailleurs, l'élection du Parlement européen au suffrage universel validée dès septembre 1976 devait continuer à sensibiliser les opinions publiques aux réalités de la construction européenne. Les premières élections se déroulent en juin 1979. La participation de 62,4 % des citoyens est considérée comme relativement élevée pour un premier scrutin. Les débats portent assez largement sur les enjeux économiques, mais ils démontrent que la politique de communication de la CEE est totalement insuffisante.

Des mutations majeures au tournant des années 1990

La crise de l'écroulement du bloc soviétique suscite à nouveau certains développements cruciaux de la construction économique européenne, entre élargissement et approfondissement.

Des contacts précoces entre l'Ouest et l'Est du continent

Dès 1988, la Communauté économique européenne conclut un accord-cadre avec le COMECON, ou CAEM en français pour Conseil d'assistance économique mutuelle. En juillet 1989, le sommet des sept pays industrialisés – sommet de l'Arche, Paris, 14-16 juillet – confie à la Communauté le soin de mettre en œuvre le programme PHARE (Pologne, Hongrie, Assistance à la reconstruction des économies). En mai 1990, après la chute du mur de Berlin et les mutations importantes dans l'Est européen, cet accord est étendu à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Cette action, coordonnée par les États de la CEE, est entreprise avec le concours de l'OCDE.

La Communauté européenne et les douze autres partenaires de l'OCDE soutiennent également le projet français de Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), dont le siège est à Londres. En avril 1990 sont adoptés les statuts de ce nouvel organisme qui bénéficie alors du soutien de quarante-deux membres (dont l'URSS). C'est la première institution à vocation économique et financière réunissant les deux Europe. Elle est chargée d'assister l'ancienne Europe socialiste dans sa démocratisation et sa transition vers l'économie de marché. Cependant, sa dotation initiale est relativement modeste (10 milliards d'écus) pour satisfaire les immenses besoins de l'Est. Sa gestion, sous la présidence de Jacques Attali, est assez vivement contestée. À partir de 1991, des échanges se développent sur une base plus large. La Commission de la CEE propose aux PECO des accords d'association, dits « accords européens ». La coopération proposée est commerciale (mise en place progressive d'un libre-échange bilatéral pour les produits industriels), coopération technique, scientifique et culturelle. Mais, dès 1993, certains États de l'Europe centrale souhaitent aller au-delà de cette coopération. En 1994, dans le cadre du débat sur l'élargissement ouvert par quatre candidats de l'espace économique européen (Autriche, Finlande, Norvège, Suède), les PECO sollicitent aussi l'examen d'une possibilité d'adhésion avant l'an 2000. L'Union européenne accepte, en mars 1994, le principe de l'élargissement à seize. Après le refus d'adhésion de la Norvège, les quinze examinent la question de l'élargissement à l'Est (sommet d'Essen, décembre 1994).

De l'automne 1989, après la chute du mur de Berlin, à l'adhésion de nouveaux membres, l'Union va s'élargir de 12 à 15 membres (en 1995), puis à 27 membres (adhésion de 2004). Une telle extension s'opère dans un contexte difficile, mais, de l'avis des experts, ce processus se réalise dans un contexte globalement favorable. Ainsi, un ouvrage de synthèse d'Élisabeth du Réau, *L'élargissement de l'Union européenne. Quels enjeux ? Quels défis ?*, publié en janvier 2003, met en évidence l'originalité du processus qui a permis de 1997 à 2004 de préparer

l'adhésion de nouveaux membres, dont la majorité sont des États d'Europe centrale et orientale, autrefois membres du pacte de Varsovie et du Comecon.

L'Union économique et monétaire prévue par le traité de Maastricht et les premières réserves britanniques

C'est dans ce contexte d'élargissement qu'aboutit, dans un premier temps, l'Union économique et monétaire présentée dans le texte du traité de Maastricht (titre VI), comme « l'accomplissement logique de la réalisation de l'objectif 1992 ». En effet, pour bénéficier pleinement de ce grand espace d'échanges et de coopération, l'Union doit permettre d'accroître les performances économiques sur l'ensemble du territoire communautaire, grâce à une « convergence des politiques économiques vers plus de stabilité des prix et plus de croissance ». L'UEM (Union économique et monétaire) doit fournir les moyens pour influencer l'évolution du système international dans le sens d'un plus grand équilibre. Enfin, l'Union, qui renforce la cohésion de la Communauté, doit l'inciter à jouer un rôle accru dans le monde en relation avec les États de l'Est européen et face aux pays de l'hémisphère sud. Ces visées sont alors ambitieuses. Quel est le processus envisagé pour y parvenir ? Le traité précise le calendrier du plan déjà connu, proposé par le président de la Commission, Jacques Delors, en 1989.

La première étape débute en juillet 1990 ; elle doit permettre de libéraliser les mouvements de capitaux, d'abolir le contrôle des échanges et de rapprocher les politiques économiques. C'est durant cette première phase, que les États membres doivent présenter des programmes de convergence et des critères précis (appelés indicateurs de convergence). La deuxième étape commence en janvier 1994 ; le traité prévoit la création d'un Institut monétaire européen (IME). Cet Institut doit renforcer la coordination des politiques monétaires des États membres, en vue d'assurer la stabilité des prix et de faciliter l'utilisation de l'écu. La troisième étape devrait débiter, au plus tôt, le 1^{er} janvier 1999. En 1996, au vu des rapports établis par la Commission européenne, ainsi que par l'IME, les ministres des Finances des Douze indiqueraient lesquels des États membres peuvent remplir les conditions pour passer à la monnaie unique. Le lancement de la troisième étape est précédé de la création de la Banque centrale européenne (BCE). Celle-ci, indépendante des gouvernements, doit gérer la politique monétaire du bloc des pays membres ayant franchi le seuil de la troisième étape.

Le Royaume-Uni étant, dès le départ, opposé à l'adoption d'une monnaie unique, demande et obtient, à Maastricht, en décembre 1991, la clause d'exemption *opting out*, permettant au parlement de Londres de voter, ou non, le ralliement de Londres à la troisième étape de l'UEM.

La création de la zone euro

Ainsi, le 1^{er} janvier 1999, l'euro devient la monnaie officielle des onze (la Grèce ne rejoignant cette zone qu'en 2001). Les pays membres doivent respecter le « Pacte de stabilité et de croissance », (adopté au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997). Dès décembre 1997, l'Eurogroupe est l'instance informelle de délibération des onze. En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne institue une stratégie ambitieuse en proposant l'instauration d'un nouveau processus de coordination destiné « à faire de l'Union », d'ici à 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Cinq ans plus tard, en 2005, le programme est sensiblement revu à la baisse en fonction de la conjoncture et de l'intégration de nouveaux membres. Le processus de Lisbonne est désormais axé sur la croissance et l'emploi (Conseil européen de mars 2005). La zone euro intègre bientôt de nouveaux partenaires. Outre les douze partenaires occidentaux, la Slovaquie, depuis janvier 2007, Malte, Chypre adhèrent en janvier 2008, puis la Slovaquie en janvier 2009, et l'Estonie le 1^{er} janvier 2011. Le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède n'ont pas souhaité en faire partie. La création de la Banque centrale européenne (BCE) est un tournant important. Désormais il n'y a plus de politiques monétaires nationales ; la politique monétaire de l'Union est exercée par la Banque centrale européenne.

Le projet économique européen était, au moment de la création des premières Communautés, une initiative intéressante mais circonscrite à un espace géographique modeste, au nord-ouest de l'Europe. Les élargissements successifs ont conduit la première Communauté européenne à devenir un vaste espace qui réunit aujourd'hui 28 États. Après des succès remarquables qui ont coïncidé en partie avec la croissance occidentale à l'époque des Trente Glorieuses, la Communauté des Douze, devenue l'Union européenne, a dû faire face à des mutations majeures à la fin du xx^e siècle, de la chute du mur de Berlin à l'implosion de l'URSS, puis au début du xxi^e siècle. Si la mondialisation la frappe de plein fouet, la place de l'Union comme grand acteur commercial et le poids de la

zone euro dans le système financier occidental lui confèrent un statut d'acteur majeur bien que controversé.

BIBLIOGRAPHIE

BERTONCINI, Yves, MANIGAND, Christine (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008.

BITSCH, Marie-Thérèse, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Complexe, 2003.

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

European Commission Directorate General for Education and Culture, *The Political Implications of European Economic Integration*, Bruxelles, Publications Office, 2014.

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

MONTBRIAL, Thierry de (dir.), *Le défi des émergents*, Paris, IFRI/Dunod (coll. « Ramses »), 2014.

MOREAU DEFARGES, Philippe, *L'ordre mondial*, Paris, Armand Colin, 2008.

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

RÉAU, Élisabeth du (dir.), *L'élargissement de l'Union européenne*, Paris, Presses de la Sorbonne nouvelle, 2003.

TIROLE, Jean, *Économie du bien commun*, Paris, Puf, 2016.

Source URL:

<https://ehne.fr/encyclopedie/thématiques/l'europe-politique/le-projet-économique-dans-la-construction-européenne-et-sa-mise-en-œuvre/le-projet-économique-dans-la-construction-européenne-et-sa-mise-en-œuvre>