

L'Europe: une autre nation?

sous la direction de Francis Démier et Elena Musiani

Bononia University Press

Via Foscolo 7, 40123 Bologna

tel. (+39) 051 232 882 – fax (+39) 051 221 019

© 2019 Bononia University Press

ISBN 978-88-6923-485-9

www.buponline.com

info@buponline.com

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

L'Editore si dichiara disponibile a regolare eventuali spettanze per l'utilizzo delle immagini contenute nel volume nei confronti degli aventi diritto.

In copertina: Archivi storici dell'Unione europea, *All Our Colours to the Mast*, poster by Dirksen Reyn, ca. 1947

Progetto grafico: Gianluca Bollina-DoppioClickArt (Bologna)

Prima edizione: dicembre 2019

Francis Démier, Elena Musiani, *Introduction*

LES EUROPE DU XIXE SIECLE FACE AUX REVOLUTIONS ET AUX IDENTITES NATIONALES

Thierry Lentz, *Le Congrès de Vienne, acte de naissance d'une Europe politique ?*

Roberto Balzani, *Italie, France, Europe : de Mazzini au libéralisme*

Eugenio Biagini, *Victorian liberals and « Europe » : W. E. Gladstone and Joseph Chamberlain*

Jean-Pierre Willot, *Aux sources d'une Europe partagée : la médiation ferroviaire au XIXe siècle*

LES CONFLITS ENTRE NATIONS AUX ORIGINES DE L'EUROPE CONTEMPORAINE ?

Fulvio Cammarano, *1914 : Two Europes*

Laszlo Nagy, *L'Europe et nation(alisme): la section hongroise du Mouvement Paneuropéen dans les années 1920*

Elena Musiani, Federica Zanetti, *D'un siècle à l'autre, l'Europe dans les manuels scolaires en France et en Italie*

Marie-Claude Chaput et Julio Pérez Serrano, *Le régime franquiste et l'Europe : Du rejet à l'intégration*

L'EUROPE DES MARCHES AUX PRISES AVEC LES NATIONS

Isabelle Lespinet-Moret, *L'Europe sociale selon l'Organisation internationale du travail, dans l'entredeux-guerres.*

Nicole Kerschen, *Etats-Providence et Europe sociale : de « l'esprit de 1945 » à aujourd'hui*

Alain Chatriot, *Pierre Mendès France et la construction européenne : de la CED à la CEE, les logiques d'un refus*

Alain Beltran, *Construire l'Europe par les reseaux ?*

Bernd Zielinski, *L'Unification allemande et l'Europe*

MEMOIRE ET IMAGINAIRES DE L'EUROPE CONTEMPORAINE

Yann Richard, *Le territoire communautaire. Impossible référent identitaire*

Myriam Benlolo-Carabot, *La citoyenneté de l'Union européenne, un statut fondamental ?*

Martine Segalen, *Quelles Europes pour quelles ethnologies ? Le cas de la revue Ethnologie française*

Philippe Joutard, *À la recherche d'une mémoire collective européenne.*

Dieter Schlenker, *Quelle mémoire de l'Europe dans les Archives européennes ?*

Richard Toye, *Brexit 2016: some notes for future historians*

Introduction

Francis Démier, Elena Musiani

Cet ouvrage constitue la seconde étape d'une réflexion collective entamée, dans le cadre du Labex « Les passés dans le présent », sur la construction, dans un jeu de miroirs, de deux mémoires, celle de l'Europe et celle des nations qui la constituent. Dans une première publication, nous étions partis d'une remarque de Jean-Pierre Chevènement qui déplorait dans un livre la fin programmée des nations dans la vaste nébuleuse de la mondialisation des économies. Mais, au moment où est publié ce livre, le cadre de réflexion que nous avons tracé a déjà beaucoup évolué.

Désormais, la mondialisation semble trouver des limites dans la résurgence de frontières économiques dont l'objectif est de préserver l'hégémonie de grands empires menacés par de nouveaux concurrents. Le dialogue entre l'Europe et les nations a lui aussi changé de nature. Dans le discours politique dominant, il se formule désormais, par un conflit dramatisé entre une Europe porteuse des grandes valeurs de l'humanisme et de la paix et des nations dont l'identité tend à se confondre avec le nationalisme. Dans ce nouveau dialogue conflictuel, l'Europe a des valeurs, ses nations ont une histoire et cette histoire se fige désormais de manière négative dans une mémoire des années 1930 qui les confond avec repli protectionniste, xénophobie, haine de l'autre et tentation de la guerre.

Cette présentation aux contours simplifiés, reflet d'une crise profonde de l'identité européenne comme de celle des nations qui la constituent, tend à bâtir une mémoire de l'Europe qui l'éloigne sensiblement de son histoire. « L'Europe des valeurs » dont la vocation est de surmonter les contradictions d'une autre Europe, celle qui revendique un credo néolibéral, est en effet le fruit d'une reconstruction mémorielle faite d'un assemblage hétéroclite qui a montré sa vulnérabilité.

Cette mémoire est d'abord celle des pères fondateurs de l'Europe puis celle du traité de Rome. Toutes les deux ont une légitimité profonde car elles définissent une Europe de la paix par la prospérité qui tranche sur une histoire contemporaine où les nations de l'Europe se sont déchirées et elle disqualifie en apparence des mémoires nationales qui se sont construites, elles, sur des souvenirs dont on peut penser qu'ils ont pérennisé des haines tenaces. Mais les institutions européennes ont vite compris la

faiblesse d'un culte de l'image de Robert Schuman et de Jean Monnet comme celle du souvenir d'un simple traité. C'est la raison pour laquelle, Bruxelles a entrepris de « fabriquer » une mémoire, entreprise qu'on peut comprendre mais dont on peut aisément mesurer la fragilité en regard du poids de l'histoire qui pèse sur les sociétés européennes.

Cette démarche, a d'abord assigné à l'Europe, une mémoire sans âge, celle de la civilisation antique. L'Europe née en 1945 devait trouver sa source dans la culture gréco-romaine et faire ressortir au-delà de toutes les épreuves « une continuité de l'histoire » depuis cet humanisme des origines. C'est en Grèce que le Parthénon, a été désigné par la Commission comme « le berceau de la démocratie européenne » et identifié de fait comme le premier lieu de mémoire de l'Europe. Puis, ce sont les racines chrétiennes, celles de l'Europe des cathédrales qui figurent sur les titres monétaires qui ont été choisies comme référence. Mais cette « mémoire source » a gêné les débats sur l'élargissement et s'est vite montrée périlleuse quand les opinions ont manifesté leur attachement à la laïcité et quand l'extrême droite a revendiqué bien haut ces sources de l'Europe pour stigmatiser l'immigration. La mémoire de l'Europe a encore pris un tournant avec la « chute du mur » quand elle a trouvé une nouvelle source de légitimité inspirée des interprétations de l'histoire du XXe siècle au prisme des « totalitarismes » et de la mise en place de nouveaux lieux de mémoires : ceux de la Shoah, mais aussi les chantiers navals de Gdansk qui reçurent le label officiel de « site patrimonial ». Les hésitations sur la manière d'identifier une mémoire de l'Europe devaient être levées alors par l'entrée des anciens pays communistes dans une Europe confondue alors avec la démocratie, mais l'évolution de pays comme la Hongrie ou la Pologne a montré les limites de cet espoir. L'entrée de la Hongrie dans l'Union européenne a coïncidé avec la relance d'un culte mémoriel au cyclorama de Feszty, célébrant l'unification nationale des tribus hongroises autour d'Arpad avant que l'Etat hongrois, plus récemment, ne fasse l'objet de sanctions européennes pour avoir négligé les règles les plus élémentaires de la démocratie.

Force est de constater désormais que les « valeurs européennes » s'enracinent mal dans le quotidien des peuples qui la constituent dans un monde économique et social bouleversé par la crise de 2008. Les mémoires nationales apparaissent comme le premier, voire comme le recours privilégié, d'une large partie des populations affectées par le changement et en quête de points de repères. La mémoire de l'Europe, à l'opposé, s'est développée le plus souvent hors d'un large débat citoyen, alors que celle des nations, alimentée de la geste de grandes figures emblématiques qui peuplent l'histoire nationale, articulée sur un ensemble de dates clefs qui étalonnent une chronologie familière, fixée sur

un ensemble de « lieux de mémoire » qui appartiennent à l'horizon du quotidien, s'est à nouveau imposée avec force.

Les responsables de la politique européenne ont mesuré ces faiblesses et ils ont multiplié les initiatives qui visaient à former des agents de l'élaboration et de la diffusion d'une mémoire de l'Europe : chaire Jean Monnet, programmes d'échanges universitaires, encouragements donnés aux historiens pour constituer des archives de l'Europe et même des manuels d'histoire européenne. Il est toutefois significatif de voir que le projet de constitution d'archives de la mémoire de l'Europe ait eu pour premier objectif de recueillir les témoignages oraux des élites qui avaient contribué à forger l'Europe du traité de Rome et quand la Commission de Bruxelles voulut encourager l'écriture d'une « histoire vécue de l'intégration européenne » en incitant à récolter le témoignage de l'homme de la rue, des historiens considérèrent l'initiative comme tout à fait saugrenue.

Portée par une longue prospérité, des années 1960 aux années 1990, cette vulnérabilité mémorielle de l'Europe est restée cachée parce que les peuples du continent purent trouver leur compte dans une histoire courte qui leur apportait un progrès matériel sans précédent. Le temps de l'austérité et des crises a reposé de manière tout à fait nouvelle la question des origines.

Le moment est donc peut-être venu, ne serait-ce que pour écarter les reconstructions brutales et simplificatrices du passé, d'examiner à nouveau la longue histoire de l'Europe, plus complexe que le filtre mémoriel d'une « Europe des valeurs » que les Européens peinent à retrouver dans leur quotidien. C'est un des enjeux de cet ouvrage dans lequel des historiens se sont attachés à examiner à nouveau des moments de l'histoire de l'Europe qui peuvent éclairer notre présent. En effet, penser l'Europe, c'est tenir compte, en longue durée, des formes variées, souvent contradictoires, qu'elle a adoptées dans un dialogue à la fois complémentaire et conflictuel avec les nations. Il n'existe pas de fil unique, direct et continu courant à travers les siècles et capable de désigner une identité européenne qui transmette un ensemble de valeurs identiques d'un siècle à l'autre.

Dès l'époque médiévale, l'Europe est apparue partagée entre deux options contradictoires. La première tendait à confondre l'idée européenne avec la constitution d'un grand empire dont la puissance dominait l'ensemble des pays européens. A l'opposé, la seconde imaginait l'Europe comme un système d'équilibre construit à partir d'une négociation entre les grandes puissances. Le plus souvent, ce sont les excès de la puissance d'un grand empire qui ont suscité un nouveau schéma d'équilibre défendu pour des raisons

très variées qui vont de la morale chrétienne au cynisme politique. Contre la puissance de la Maison d'Autriche, Richelieu affirmait « ...qu'il est bon que, pour le bien de l'Eglise, il y ait une balance entre les princes temporels ». L'idée avait également son versant doctrinal. Dans les *Six livres de la République*, publiés en 1576, Jean Bodin proposait d'établir « ...un contrepoids égal de puissance des uns et des autres » pour empêcher que la puissance d'un prince croisse en telle sorte qu'il puisse après donner lieu aux autres et envahir leurs Etats quand bon lui semblera ».

Au XVIII^e siècle, cette perception de l'Europe évolua dans un monde qui s'ouvrait à une première mondialisation commerciale et où l'on prenait la mesure d'une identité européenne par rapport au reste de la planète. Dans une encyclopédie publiée en 1734, en Allemagne, chez Johann Heinrich Zedler, la rubrique « Europa » était ainsi rédigée : « Bien que l'Europe soit la plus petite des quatre parties du monde, elle est cependant supérieure à toutes les autres. L'air y est tempéré, et les campagnes sont très fertiles, à l'exception de celles qui s'étendent fort loin vers le Nord. Elle possède en abondance tout ce qui est nécessaire à la vie. Les habitants sont de bonnes mœurs, polis et censés dans les sciences et l'artisanat ». L'idée fut reprise par le chevalier de Jaucourt dans l'Encyclopédie de Diderot en 1756 : « ... il importe peu que l'Europe soit la plus petite des quatre parties du monde par l'étendue de son terrain puisqu'elle est la plus considérable de toutes par son commerce, par sa navigation, par sa fertilité, par les lumières et l'industrie de ses peuples par la connaissance des Arts, des Sciences, des Métiers et, ce qui est le plus important, par le christianisme dont la morale bienfaisante ne tend qu'au bonheur de la société ... ».

Cette idée nouvelle de l'Europe était celle de la République des Lettres, une communauté cosmopolite, attachée aux valeurs universelles de la culture mais encore attachée au milieu aristocratique des cours princières du XVIII^e siècle. Seul un Rousseau, en quête d'un projet de paix perpétuelle entre les peuples d'Europe, défendait l'idée que les peuples sont les vrais porteurs de la fédération européenne qu'il rêvait de voir apparaître.

Autre rupture dans les multiples déclinaisons qu'adopta l'Europe au fil de l'histoire, celle qui fut apportée par la Révolution française qui opposa une Europe des libertés à celle des aristocraties et eut Goethe pour citoyen d'honneur. Prise dans les tourments de la guerre, l'idée d'Europe des patries, d'Europe des peuples, se confondit vite avec celle d'une conquête aux effets ambigus, dans la mesure où les armées révolutionnaires qui sillonnaient l'Europe furent à la fois perçues comme des libérateurs et des occupants. Cette ambiguïté trouve son expression la plus forte dans l'Europe napoléonienne qui donna à l'idée de nation issue de la Révolution française une dimension européenne puisque se créa un empire qui adoptait

presque les frontières de l'Europe historique, mais cette fois autour des valeurs de la Révolution. L'Europe changea encore profondément de nature quand, en 1815, les chefs d'Etat fixèrent, à Vienne, les contours d'une nouvelle Europe dont l'objectif fondamental était d'écarter la menace révolutionnaire. Ce dispositif était guidé par l'idée qu'il existait un enchaînement fatal entre la révolution, la nation, la guerre. L'objectif fondamental de la « construction européenne » d'après 1815, transformé en système répressif de surveillance et d'intervention, se concentra sur la recherche d'un équilibre susceptible d'éviter une guerre entre puissances dont naîtrait nécessairement une nouvelle menace révolutionnaire. Affaibli face à leurs peuples, les souverains de l'Europe se trouvaient condamnés à l'entente et à une forme inédite de pacifisme. La paix ne pouvait être établie que par une conception équilibrée du partage de l'Europe ce qui excluait le plus possible l'existence de pays frustrés. Les souverains n'étaient pas plus sages, mais ils devenaient plus raisonnables, car guidés par la peur. Friedrich Von Gentz, le conseiller écouté de Metternich, fut l'auteur d'un projet de paix perpétuelle européen, fondé sur l'ajustement permanent d'un équilibre conservateur entre les Etats au sein d'un « système fédératif européen » qui veillerait à écarter « la folie de l'agrandissement ». Cette Europe « négociée » dont la nature profonde était de préserver les assises sociales de la vieille aristocratie ne résista pas aux révolutions de 1830 qui opposèrent deux Europe antagoniques, celle de l'ouest, libérale, « moderne » avec l'Angleterre et la France et l'Europe continentale attachée à la défense de l'ordre aristocratique et des couronnes légitimes.

Mais en arrière-plan du déclin politique de l'ordre européen de Metternich se développèrent de nombreuses doctrines d'une construction de l'Europe qui puisaient dans un fonds d'idées neuves. Celle des saint-simoniens est une des plus intéressantes car, de la « doctrine » des années 1830, au saint-simonisme d'affaires du Second Empire, elle constitue une note tenue, celle d'un projet de construction d'un monde pacifié à partir du pivot que pourrait constituer l'industrialisation. La matrice du projet se trouve dans l'ouvrage *De la réorganisation de la Société européenne*, que Saint-Simon publia en 1814. Dans cette phase de transition périlleuse pour toutes les sociétés et pas seulement pour la France post-révolutionnaire, le problème de la stabilisation sociale ne pouvait trouver de solution, pour Saint-Simon, dans les frontières nationales. Il ne pouvait être posé que dans le cadre d'une construction de l'Europe que Saint-Simon considérait comme étant « le but de tous nos efforts, le terme de tous nos travaux ».

La réflexion de Saint-Simon nous intéresse d'autant plus qu'elle apporte un contre-point historique à la volonté à peine dissimulée de la Commission européenne de punir

l'Angleterre du « Brexit » d'avoir osé se séparer du cercle de l'Europe. Pour « s'inscrire dans le changement voulu par les Lumières », changement auquel Saint-Simon tenait par-dessus tout et sortir de l'impasse créée par la pulvérisation de la société nouvelle, la France devait s'arrimer à l'Angleterre. Saint-Simon ne nourrissait à son égard aucune affection particulière et soulignait au contraire son impérialisme, sa double nature « libre et heureuse au-dedans, despote à l'extérieur » ; il dénonçait même le machiavélisme de sa politique qui, disait-il, avait su profiter du désordre européen pour s'imposer dans le monde. Il montrait une Angleterre qui, par acharnement anti-français, avait aggravé à plaisir les désastres révolutionnaires et s'effrayait de son endettement démesuré. Pourtant, à ses yeux, l'Angleterre possédait la clef des problèmes de l'Europe car elle offrait un modèle politique que toutes les nations de l'Europe pouvaient alors lui envier et qu'elles peuvent encore méditer : « le système représentatif ».

Au-delà de l'axe franco-anglais, Saint-Simon pensait qu'il était indispensable d'intégrer l'Allemagne à ce processus, non seulement parce que son apport à l'Europe, serait celui de la philosophie, contrepoids à l'esprit mercantile des Anglais, mais aussi parce que l'Allemagne confrontée au double problème de sa propre unification et de sa modernisation entravée, risquait de tirer, à nouveau, l'ensemble des pays européens dans un scénario de révolutions et d'instabilité.

Ces doctrines de l'Europe étaient toutefois le fruit de penseurs isolés, largement à l'écart des grands courants politiques qui se développaient alors dans la constitution de mouvements nationaux et patriotiques peu sensibles à ces idées fédéralistes. C'est ce qui fait toute l'importance d'une autre perspective européenne, celle de Mazzini, quand il créa le mouvement de la Jeune Italie et contribua à la formation d'un mouvement d'organisations « jeunes » à l'échelle de toute l'Europe (Allemagne, Irlande, Pologne...). L'initiative de Mazzini ne marquait pas seulement l'arrivée d'une nouvelle génération, celle qui n'avait pas connu la Révolution française, voire l'Empire, mais elle ouvrait une perspective nouvelle qui associait étroitement les nouveaux mouvements révolutionnaires et l'Europe elle-même. Mazzini précisait en 1832 : « L'alliance des peuples est la seule véritable alliance capable de réduire à néant les entraves de ces deux fléaux que sont le despotisme et la guerre. Elle implique la fédération des peuples européens. Cette alliance représente l'avenir de la société moderne. La civilisation à laquelle tous les peuples ont collaboré constitue un héritage commun. Nous redeviendrons tous concitoyens, parce que nous sommes tous les enfants d'une seule et même patrie, l'Europe ». Cette unité des peuples de l'Europe devait être précédée toutefois de la formation de l'unification de chaque nation. Puis viendrait « la

fraternisation des peuples » convoqués en congrès pour organiser un exécutif de « l'Europe républicaine confédérée ».

Mazzini reflétait la pensée d'une petite bourgeoisie hostile à l'Europe des princes, mais l'Europe des peuples prit une autre dimension avec la révolution de 1848, une Europe dans laquelle pour la première fois le mouvement ouvrier fit irruption sur la scène politique. Cette force qui coalisait comme le disaient les notables « les puissances d'anarchie et de désordre » prit une dimension européenne et montra à Paris, à Vienne, à Berlin, à Milan ou à Venise qu'il existait une autre conception de l'Europe, celle dans laquelle la pression ouvrière poussait à intégrer des réformes sociales dans les changements institutionnels. Marx lui donna la perspective d'une Europe des prolétaires et de la lutte de classes, Philippe Buchez, socialiste chrétien, président de l'Assemblée constituante, de mai à juin 1848, lui donna la dimension de la fraternité : « La souveraineté du peuple, une fois admise par un des Etats européens doit l'être nécessairement pour tous... La pensée sociale devenue la même pour tous les groupes sociaux, il ne s'agira plus que de mettre en commun la satisfaction des intérêts nationaux... » Hugo, lui, à l'occasion du Congrès de la Paix en 1849, adressa aux Européens un message en forme de manifeste : « Un jour viendra où vous France, Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes les nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez dans une unité supérieure et vous constituerez la fraternité européenne... Elle sera plus que nation, elle sera civilisation, elle sera mieux que civilisation, elle sera famille... ». Mais cette nouvelle ambition européenne avait aussi sa version « bourgeoise », celle des marchés. Napoléon III fut son interprète. Après avoir brisé le parti républicain et repris les idées de Michel Chevalier, celles des saint-simoniens et des libre-échangistes, l'empereur signera le traité douanier de 1860 avec l'Angleterre et tracera la voie à « l'Europe de Cobden » cette Europe du libre-échange, esquisse d'une certaine façon, au cœur du XIX^e siècle, de l'Europe du traité de Rome.

Cet élan remarquable porté par une nouvelle croissance sera pourtant brisé par un enchaînement de conflits qui, de 1870 aux grandes guerres du XX^e siècle, transforma le sentiment national en nationalisme et, de l'Europe, fit un champ de batailles. De manière explicite, en 1870, Pierre Larousse dans le *Grand dictionnaire universel*, donnait une nouvelle définition du vieux continent : « L'Europe n'est quelque chose que tant qu'elle se nomme la France, l'Angleterre, la Russie, l'Autriche, la Prusse, l'Espagne... Le particulier l'emporte sur le général. Il ne saurait en être de même pour l'Amérique, l'Asie, l'Afrique, l'Océanie ; là c'est le général qui a le pas sur le particulier : celui-ci se trouve à peu près complètement

absorbé ; au contraire l'Europe n'est guère qu'un nom géographique qui demande à être traité à grands traits ».

Funeste perspective qui s'accompagna de massacres dont ampleur inédite posa le problème de la survie l'Europe comme socle ancien de civilisation. « S'unir ou mourir » déclarait en 1929 Gaston Riou, l'ancien combattant, pacifiste et européen convaincu. Mais c'est seulement en 1945, sur des ruines, que l'Europe a pu rompre ce long enchainement de conflits cruels qui menaçait son existence. Toutefois, la nouvelle Europe s'est construite alors sur une rupture avec l'histoire de ses nations. En 1946, Churchill donna le ton : « Nous devons tourner le dos aux horreurs du passé. Notre devoir est de regarder vers le futur. Si nous voulons sauver l'Europe de malheurs sans fin et d'une ruine sans recours nous devons la fonder sur un acte de foi en la famille européenne et sur un acte d'oubli de tous les crimes et les erreurs du passé ».

Les mécanismes de la mémoire de l'Europe et ceux des nations qui l'avaient constitué ont alors profondément divergé. Les nations modernes s'étaient construites sur la mémoire des héros d'une longue histoire associée à des événements fondateurs dans lesquels se reconnaissait l'honneur des nations. La nouvelle Europe s'est construite sur le mode de l'expiation, sur une mémoire immédiate, celle de l'Holocauste qui continue à la hanter et qui est devenue, selon l'expression d'Etienne François, « un mythe fondateur négatif ». Les nations s'étaient construites avant tout sur l'écriture de leur passé, l'Europe actuelle s'est construite sur une logique plus vulnérable, celle de l'adoption d'un futur, sur ce qu'elle pourrait, ou devrait être.

LES EUROPE DU XIXE SIECLE FACE AUX REVOLUTIONS ET AUX IDENTITES NATIONALES

Le Congrès de Vienne, acte de naissance d'une Europe politique ?

Thierry Lentz

La marche vers l'organisation de l'Europe est aussi institutionnelle. C'est dans ce domaine que réside –tout de même– les décisions concrètes qui peuvent constituer des « premiers pas » et mettre en œuvre au moins une part de des idéologies. En matière diplomatique, les décisions institutionnelles baignent dans le possible, s'appuient sur la géopolitique, l'expérience, les zones d'influence et ce qui est acceptable à un moment donné par les acteurs.

On oublie souvent que le congrès de Vienne, qui se déroula de novembre 1814 à juin 1815, ne fut pas qu'un grand marchandage territorial et d'influence, même si celui-ci fut au cœur de bien des débats. Il fut d'ailleurs à l'origine de la légende, noire et blanche d'un événement que d'aucuns ont interprété comme le triomphe d'une forme de réaction, contre les idées de la Révolution française. En se concentrant sur cette critique, on n'a pas assez souligné que les diplomates de Vienne se préoccupèrent aussi de questions transcendant les intérêts immédiats des puissances. Ils jetèrent même les bases d'un nouveau droit international qui remplaça progressivement, mais assez rapidement, ce qu'on appelait jusqu'alors « le droit des gens ».¹ Ils le firent dans des domaines qui purent apparaître secondaires, mais qui n'étaient pas vains : les préséances diplomatiques et la libre circulation sur certains fleuves. Mais ils le firent aussi dans un domaine humainement fondamental, avec la décision d'abolir la traite des Noirs. Enfin, et ce fut encore plus important, avec la création de ce qu'on appela « le concert européen », ils habituèrent les gouvernements européens à l'existence d'une sorte d'instance supranationale. C'est sur ce dernier point que nous avons

¹ Le « droit des gens » dont nous parlons ici est le droit « des nations ». L'expression a une lointaine filiation avec le droit romain qui séparait le *jus civile* –soit, pour simplifier, le droit interne– du *jus gentium*, qui régissait les rapports entre les cités, les peuples ou les races. Le droit des gens (*gentis*) n'est donc pas celui des individus (*gens*, pluriel de *gent*). L'expression « droit international » a remplacé progressivement celle de « droit des gens » au XIXe siècle. Elle était utilisée depuis longtemps et notamment par l'Anglais Richard Zouch, dès le milieu du XVIIe siècle, comme dans le titre d'un de ses ouvrages *Juris et judicii fecialis, sive, jus inter gentes et quaestionum eodem explicato* (1650).

voulu insister ici, non sans avoir au préalable rappelé les trois grands sujets supranationaux qui constituèrent une première en droit international.

UNE TENTATIVE SUPRANATIONALE

1- PRESEANCES DIPLOMATIQUES

Parmi la quinzaine de commissions particulières créées tout au long du congrès, les huit principales puissances² établirent, dès le 10 décembre 1814, une « Commission sur le règlement des rangs et préséances diplomatiques ». Elle devait « régler le rang entre les couronnes et tout ce qui en est la conséquence »³, en clair proposer des règles susceptibles de « prévenir les embarras qui se sont souvent présentés et qui pourraient naître encore des prétentions de préséance entre les différents agents diplomatiques »⁴. Cette commission s'employa à préparer ces nouvelles règles, par actualisation et simplification de celles établies trois siècles plus tôt (1504)⁵.

Un règlement fut définitivement adopté par les Huit principales puissances dans leur séance du 19 mars 1815⁶. Ses sept articles allaient constituer la dix-septième annexe de l'Acte final du congrès de Vienne.

² Il s'agit ici des huit puissances signataires du traité de Paris du 30 mai 1814 : Angleterre, Autriche, Prusse, Russie, Portugal, Suède, Espagne et France. Le « directoire » du congrès était en réalité confié à une « commission des Quatre » (Angleterre, Autriche, Prusse, Russie) aux travaux de laquelle participa parfois Talleyrand, pour la France. Sur l'organisation des travaux, voir LENTZ Thierry, *Le congrès de Vienne. Une refondation de l'Europe*, Paris, Perrin, 2014.

³ « Cinquième protocole de la séance du 10 décembre 1814 des plénipotentiaires des huit puissances signataires du traité de Paris », dans comte d'Angebert (pseudonyme de Léonard Chodzko), *Le congrès de Vienne et les traités de 1815, précédés et suivis des actes diplomatiques qui s'y rattachent*, Paris, Amyot, 1863-1864, 2 volumes à pagination continue [désormais simplement : *Le congrès de Vienne et les traités de 1815*], p. 501.

⁴ « Rapport de la commission nommée pour proposer des principes à établir pour régler le rang entre les ministres de couronnes », dans *Le congrès de Vienne et les traités de 1815*, p. 933-934.

⁵ Le pape y avait le premier rang, suivi en principe par l'empereur d'Allemagne, le roi de France et le roi d'Espagne. Le roi d'Angleterre était septième, après celui du Portugal. Le duc de Ferrare fermait la marche. Au cours de l'histoire, cette classification avait entraîné de nombreux incidents. Ils avaient pu être cocasses lorsqu'à l'occasion d'un bal de cour donné à Londres en 1768, un ambassadeur de France avait escaladé les bancs pour reprendre de force son fauteuil, indûment occupé par le représentant du tsar ; lors du duel qui avait suivi, le Français avait blessé le Russe. Ils avaient parfois tourné au drame lorsqu'un pugilat avait éclaté et opposé les gens de l'ambassadeur d'Espagne et ceux de l'ambassadeur de France pour une affaire de priorité des carrosses (Londres, 30 septembre 1661).

⁶ « Douzième protocole de la séance du 19 mars 1815 des plénipotentiaires des huit Puissances signataires du traité de Paris » et « Rapport de la commission nommée pour proposer des principes à établir pour régler le rang entre les ministres des couronnes », dans *Le congrès de Vienne et les traités de 1815*, p. 932-935.

Trois grands types d'innovation furent adoptés :

1°) Les agents diplomatiques seraient désormais répartis en trois classes : les ambassadeurs, légats et nonces, les envoyés, ministres ou autres accrédités auprès des souverains, les chargés d'affaires accrédités auprès des ministres des affaires étrangères.

2°) L'abandon des « ordres » entre les puissances était confirmé. Lors de la signature des traités, le sort ou le classement alphabétique des États devaient désigner l'ordre de signature, dans tous les cas où l'alternat était précédemment admis. Les signataires de l'Acte final du congrès furent ainsi classés dans l'ordre alphabétique français. L'ordre des nations était complété par un classement protocolaire des envoyés diplomatiques en fonction de leurs classes et, à l'intérieur de celles-ci, par ordre d'ancienneté.

3°) Après de longues discussions et par exception à ce qui précède, le maintien de la préséance des représentants du Saint-Siège fut accordé au cardinal Consalvi, avec le soutien des représentants français, russes et autrichiens mais contre l'avis de l'Anglais qui faisait valoir que le roi d'Angleterre était lui aussi chef d'une église. La tradition finit par prévaloir et fut inscrite dans le texte.

Cet embryon de droit diplomatique méritait certes d'être développé et complété. Mais ces règles adoptées en 1815 allaient rester applicables telles quelles pendant une centaine d'années. Elles ont d'ailleurs été conservées par la Convention de Vienne de 1961 qui règle les préséances, en même temps que les immunités que le Congrès avait laissées de côté.

2- LES GRANDS FLEUVES, BIEN COMMUN DES EUROPEENS

La plupart des histoires du congrès de Vienne ne citent que pour mémoire une de ses avancées les plus considérables et pérennes : la création de normes sur la liberté de navigation sur les fleuves et rivières ayant plusieurs États riverains. Il est vrai que cette matière est abrupte et éminemment juridique. Pendant le congrès, elle n'a fait l'objet d'aucune des joutes verbales qui en ont fait le sel et la légende. Elle n'en est pas moins essentielle au sujet qui nous occupe puisque le congrès a créé par son biais un véritable droit européen et des instances européennes pour sa mise en œuvre. Dès lors, la question fut traitée très « techniquement » par une commission *ad hoc* instaurée en décembre 1814. Elle commença ses travaux en février 1815, pour douze réunions plénières, ce qui était beaucoup dans une

réunion qui utilisait essentiellement l'écrit pour les négociations⁷. Plusieurs textes fondateurs d'un pan non négligeable du droit international moderne en sortirent.

Jusqu'alors, en cas de crise ou de guerre, les belligérants fermaient leur portion de voie navigable aux transports étrangers. L'idée dominante était qu'une rivière constituait une frontière et non un « bien commun ». Au sein de ce congrès réputé pour avoir systématiquement rejeté les idées révolutionnaires, les diplomates cherchèrent ici à appliquer une règle édictée pour la première fois par le conseil exécutif de la République française qui avait proclamé, le 16 novembre 1792 : « Le cours des fleuves est la propriété commune, inaliénable, de toutes les contrées arrosées par leurs eaux. Une nation ne saurait sans injustice prétendre au droit d'occuper exclusivement le canal d'une rivière et d'empêcher que les riverains qui bordent les rives supérieures ne jouissent des mêmes avantages ». En application de cette idée, un premier grand traité avait été signé en mai 1795 entre la France et la République batave instaurant la liberté de circulation pour les bateaux des deux États sur la Meuse, l'Escaut et le Rhin. Napoléon avait même créé des structures administratives garantissant cette liberté pour deux fleuves de son Empire : le « Magistrat du Rhin » (1808) et le « Magistrat du Pô » (1811) chargés de faciliter la circulation, réguler l'exploitation et maintenir l'aménagement des deux cours d'eau et de leurs rives⁸.

L'idée de la libre circulation fut inscrite dans l'Acte final du congrès de Vienne en neuf articles (108 à 117). Désormais, les États séparés ou traversés par une même rivière navigable s'engageaient à régler à l'amiable tout ce qui touchait à la navigation sur celle-ci, par le biais de commissions créées dans les six mois suivant la signature de l'Acte final. Le principe était que la navigation sur ces rivières était libre et ne pourrait être interdite, ni en temps de paix, ni en temps de guerre. Le texte précisait même que l'action des douanes ne saurait constituer une entrave à la libre circulation. En conséquence, la perception des droits de navigation et la police de ces cours d'eau devaient être fixées de manière uniforme et de façon « assez indépendante » (sic) de la nature des marchandises transportées. L'octroi du Rhin devait servir de référence dans ces matières. Un règlement particulier pour la circulation

⁷ La commission était composée des représentants de la France (Dalberg), de la Prusse (Humboldt), de l'Angleterre (Clancarty), de l'Autriche (Wessenberg), des Pays-Bas (Van der Spaen), de la Bavière (de Wrede), du Bade (Marshall et Berckheim) et du Wurtemberg (Linden). Lors des dernières séances, on invita les représentants de la ville de Francfort (Danz) et de la Hesse (Turckheim et Keller) à se joindre à des travaux dont le but était de favoriser et de maintenir en toutes circonstances la circulation commerciale sur les grands fleuves.

⁸ Les noms administratifs de ces deux « Magistrats » (à comprendre ici comme une institution réglant les conflits) étaient respectivement : Commission pour les travaux du Rhin et Commission centrale du Pô (voir ces entrées dans LENTZ Thierry, dir., *Quand Napoléon inventait la France. Dictionnaire des institutions [...] du Consulat et de l'Empire*, Paris, Tallandier, 2008).

sur le Neckar, le Main, la Moselle, la Meuse et l'Escaut fut en outre signé le 24 mars 1815 et annexé à l'Acte final⁹. Il devait servir de modèle à la libéralisation générale de la circulation fluviale en Europe.

Dès à présent, donc, le Rhin bénéficiait d'un statut spécial avec notamment une commission internationale, une administration propre, des corps d'inspection et l'interdiction d'affirmer la perception des droits de navigation¹⁰. Depuis cette époque, le Rhin n'a pas cessé d'être un fleuve *international*.

Cette décision du congrès facilitait le commerce et, partant, la paix. Elle créait une *obligation* de rechercher un compromis pour le règlement pacifique des différends entre États, dans un domaine qui important pour les échanges commerciaux. Les négociateurs du congrès en tirèrent immédiatement les conséquences en incluant des dispositions sur la libre circulation sur la Vistule et les fleuves polonais dans les deux traités particuliers entérinant le quatrième partage, signés le 3 mai 1815 entre la Russie et la Prusse, d'une part, et la Russie et l'Autriche, d'autre part.

Ce nouveau droit fluvial sera encore renforcé par les conventions de Mayence (1831) et de Manheim (1868). Il ne sera modifié qu'avec une convention signée à Barcelone le 20 avril 1921. A partir de 1831, la Commission du Rhin deviendra même pour juger en appel les décisions des tribunaux des États riverains concernant les infractions aux règles communes commises par les utilisateurs du fleuve. Ce régime de liberté et ce mode d'administration s'étendra à environ trois cents fleuves et canaux européens, dont l'Elbe (1821), la Weser (1823) et le Danube (1856 et 1865) et même hors d'Europe, avec le Congo et le Niger après la signature de la convention de Berlin du 26 février 1885.

Un des grands spécialistes français du droit international public, Charles Zorgbibe, estime qu'émergea à Vienne, timidement mais symboliquement, « la première de ces organisations interétatiques qui [allaient] déborder, un siècle plus tard, la diplomatie classique »¹¹.

3- L'ABOLITION DE LA TRAITE NEGRIERE

⁹ « Règlements concernant la libre navigation des rivières. Annexe n° 16 à l'Acte final du Congrès de Vienne » (9 articles) et « Articles concernant la navigation sur le Rhin » (32 articles), dans *Le congrès de Vienne et les traités de 1815*, 1863, p. 957-969. La commission du Rhin a subsisté jusqu'à nos jours.

¹⁰ « Note du baron Humboldt aux membres de la commission pour la libre circulation des rivières », dans *Le congrès de Vienne et les traités de 1815*, p. 1042-1043.

¹¹ ZORGBIBE Charles, *Metternich, le diplomate séducteur*, Paris, Editions de Fallois, 2009, p. 266.

Depuis le début des années 1780, le mouvement visant à abolir la traite et l'esclavage des noirs avait pris son essor. Face aux puissants lobbies coloniaux, les tenants de l'abolition de la traite étaient parvenus à rallier à leur cause une partie de l'opinion éclairée et, plus important, le gouvernement britannique. C'est ainsi que l'Angleterre avait proclamé l'abolition de la traite par une loi du 25 mars 1807, renvoyant celle de l'esclavage à plus tard, après une période d'adaptation des sociétés coloniales dite « d'apprentissage ». La loi anglaise avait même une prétention « internationale ». Depuis cette époque, Londres avait en effet intégré l'abolitionnisme dans ses buts de politique étrangère : un État qui sollicitait son soutien financier ou des accords commerciaux devait s'engager dans la voie de l'abolition de l'esclavage et adhérer à la proscription immédiate de la traite. C'est ainsi que le régent du Portugal (le futur Jean VI), réfugié au Brésil, fut forcé d'en accepter le principe, lors de la négociation du traité d'alliance de Rio de Janeiro du 19 février 1810. Même si le signataire ne tint pas immédiatement sa promesse, les Britanniques avaient montré leur volonté d'aboutir¹².

La grande coalition contre la France napoléonienne et la nécessité des alliés d'obtenir des subsides marqua une accélération du processus, en dépit du soupçon adressé aux Britanniques de défendre surtout leurs intérêts. Faisant fi de cette critique, le cabinet de Londres ne faiblit pas dans sa démarche. Un ferme engagement abolitionniste fut réclamé à la Suède dans le traité d'alliance du 13 mars 1813. Le Danemark dut suivre lors de la signature d'un accord du même type, à Kiel, le 14 janvier 1814¹³. Guillaume d'Orange promit à son tour que les Pays-Bas ne participeraient plus au commerce des esclaves. Restait à entraîner les deux grandes puissances coloniales, la France et l'Espagne, jusqu'alors restées en dehors du mouvement. Le premier article additionnel au traité de Paris disposait que la première devrait interdire la traite dans les cinq ans, soit en 1819. Louis XVIII adhéra solennellement à cet objectif et confirma, le 15 juin 1814, que la délégation française soutiendrait la position britannique au congrès. Elle aiderait ainsi le représentant anglais, Castlereagh, à contraindre l'Espagne à suivre mouvement. Car c'est à Madrid que l'on était le moins motivé à abolir la traite, la révolte générale des colonies contre la métropole y étant considérée comme une question plus urgente.

¹² PETRE-GRENOUILLEAU Olivier, *Traites négrières. Essai d'histoire globale*, Paris, Gallimard (Folio), éd. 2006, p. 307. De nombreuses données des paragraphes que nous consacrons à la traite sont extraites du *Dictionnaire des esclavages* qu'a dirigé le même auteur (Editions Autrement, 2010).

¹³ En 1792, le gouvernement danois avait décidé que l'esclavage serait aboli dans ses colonies en 1803. La décision n'avait pas été appliquée.

Le ministre des Affaires étrangères britannique était « convaincu de la force de la cause abolitionniste »¹⁴. Il fit en effet tout ce qu'il pouvait pour placer la fin de la traite dans les sujets principaux débattus au congrès et y parvint. Le 20 janvier 1815, une « Conférence particulière pour délibérer sur l'abolition de la traite », formée des représentants des Huit principales puissances, commença ses travaux. Ils aboutirent le 8 février 1815 à une déclaration qui ne mettait pas fin immédiatement à la « traite des nègres d'Afrique » mais la condamnait fermement : « Les hommes justes et éclairés de tous les temps [l'envisageaient] comme répugnant aux principes d'humanité et de morale universelle ». Elle devait par conséquent être interdite « le plus tôt possible ». Pour cela, les puissances coloniales s'engageaient à adopter des lois avec « l'obligation et la nécessité de l'abolir ». Partant, les Huit déclaraient « à la face de l'Europe [que] l'abolition universelle de la traite des nègres [était] une mesure particulièrement digne de leur attention »¹⁵. La déclaration allait constituer l'annexe n° 15 de l'Acte final. Castlereagh avait échoué à faire accepter une véritable révolution diplomatique : l'interdiction du commerce avec les pays qui refuseraient d'abolir la traite, qui aurait créé pour la première fois des sanctions économiques en temps de paix¹⁶.

On pourrait considérer que le congrès n'était guère allé plus loin qu'avant son ouverture. Mais on doit aussi admettre qu'en faisant reconnaître la nécessité de l'abolition et en la faisant inscrire solennellement dans les obligations des signataires, Castlereagh avait forcé les pays esclavagistes à prendre date. Ce Texte allait légitimer les incessantes interventions anglaises dans ce domaine, comme lors de la conférence de Londres d'août à novembre 1816. On installa alors un comité permanent des ambassadeurs des Huit pour surveiller l'application du texte du 8 février 1815. L'année suivante, le Portugal et l'Espagne acceptèrent l'abolition, moyennant un délai d'application et le versement de subsides¹⁷. Madrid annonça dès lors l'arrêt de la traite au nord de l'équateur à compter du 30 mai 1820. Ailleurs, elle allait se poursuivre jusqu'à la fin des années 1840, en dépit du traité des cinq puissances, signé le 20 décembre 1841, qui établissait un droit général de visite des navires suspects en haute mer. De nouveaux esclaves arrivèrent même clandestinement au Brésil après 1850. Quant à la traite française, elle aurait pu cesser grâce à Napoléon. Par un décret

¹⁴ DERRY John W., *Castlereagh*, Londres, Penguin Books, 1976, p. 182.

¹⁵ « Déclaration des plénipotentiaires des Puissances qui ont signé le traité de Paris du 30 mai 1814, relative à l'abolition de la traite des nègres d'Afrique ou du commerce des esclaves », 8 février 1815, dans *Le congrès de Vienne et les traités de 1815*, p. 726-727.

¹⁶ NICOLSON Harold, *Le congrès de Vienne. Histoire d'une coalition. 1812-1822*, Paris, Hachette, 1947, p. 217.

¹⁷ Il en coûta 700 000 livres sterling au contribuable britannique : 400 000 pour l'Espagne, 300 000 pour le Portugal.

du 29 mars 1815, l'empereur prononça en effet sa fin, mais la Seconde Restauration revint sur cette avancée. Puisque tous les actes de « l'usurpateur » devaient être considérés comme nuls et nonavenus, celui-ci en faisait partie¹⁸. Le trafic français ne cessa véritablement que sous la Monarchie de Juillet.

Malgré la déclaration du 8 février 1815, quelques centaines de milliers d'Africains supplémentaires furent donc encore victimes de la traite. Olivier Pétré-Grenouilleau estime à environ 3,5 millions le nombre d'esclaves embarqués en Afrique entre 1801 et 1867, sur un total de 11 millions entre le XVI^e et le XIX^e siècles. La baisse du trafic ne devint notable qu'après les années 1850. Les Espagnols et les Portugais furent, de loin, les plus actifs dans cet odieux commerce¹⁹. Les premiers intensifièrent même leur activité pour augmenter la main d'œuvre à Cuba dont ils entendaient faire la nouvelle « perle des Antilles » après les déboires de Saint-Domingue. Les seconds construisirent le Brésil indépendant grâce à l'importation de main d'œuvre esclave depuis l'Angola.

II. POURQUOI NE PAS ALLER PLUS LOIN ? LE CONCERT EUROPEEN

A. LES GRANDES PUISSANCES AU SERVICE DE LA PAIX

Le congrès de Vienne ouvrit un siècle de diplomatie européenne fondée sur le concept de *Concert européen*. Celui-ci prit même son essor avant même la signature de l'Acte final, lorsque les puissances firent bloc contre le retour de Napoléon. La réalité de ce pacte pour la défense de l'équilibre européen fut confirmée dans les semaines qui suivirent. L'empereur restauré avait été vaincu à Waterloo, le 18 juin 1815²⁰, et avait abdiqué quatre jours plus tard. Le 8 juillet, après l'intermède du gouvernement provisoire dirigé par Fouché, Louis XVIII était de retour dans sa capitale. Le tsar, le roi de Prusse, l'empereur d'Autriche et leurs principaux conseillers le rejoignirent bientôt. Une commission des Quatre vainqueurs fut créée, qui se réunit presque quotidiennement pour administrer le territoire français occupé et préparer un second traité de paix.

¹⁸ Sur la position et l'action de Napoléon : BRANDA Pierre et LENTZ Thierry, *Napoléon, l'esclavage et les colonies*, Paris, Fayard, 2006.

¹⁹ Alors qu'il avait été aboli par l'Angleterre (1833) et la France (1848), l'esclavage fut maintenu à Cuba jusqu'en 1855 et au Brésil jusqu'en 1888.

²⁰ François d'Autriche, Frédéric-Guillaume de Prusse et Alexandre de Russie apprirent la victoire de Wellington le 21 juin, à Heidelberg, où ils se trouvaient en compagnie de leurs principaux ministres.

Celui-ci fut signé le 20 novembre 1815 et constitua une sévère punition pour le vaincu. Au-delà du texte, l'équilibre tel qu'il avait été défini à Vienne ne fut pas remis en cause, mais la France était écartée, cette fois sans appel, du grand jeu européen. Le jour même où était signé le traité de paix, la Quadruple Alliance –fondée en mars 1814, contre la France napoléonienne– fut renouvelée et renforcée. L'article 6 du nouveau traité prévoyait que les délégués des puissances se rencontreraient désormais à des dates déterminées pour discuter des mesures « les plus salutaires » à prendre « pour le repos et la prospérité des nations, et le maintien de la paix en Europe ». Et sans attendre, ce « conseil de sécurité avant l'heure »²¹ mit en place une surveillance directe et quotidienne de la France, par le biais d'une commission qui siégea à Paris, jusqu'en novembre 1818, et ne manqua pas de peser sur les décisions des gouvernements de Louis XVIII, y compris en politique intérieure. Les quatre ambassadeurs désignés par les puissances étaient Vincent (Autriche), Goltz (Prusse), Stewart (Angleterre) et Pozzo di Borgo (Russie). Ils se réunirent 307 fois à l'hôtel de Charost, ancien hôtel particulier de Pauline Bonaparte devenu résidence de l'ambassadeur d'Angleterre.

Le Concert européen et son « système des congrès » venaient d'être portés sur les fonds baptismaux. Il confiait aux « grandes puissances » la surveillance des autres et, surtout, la tâche de maintenir un état de paix le plus général possible, quitte à intervenir de façon ciblée pour protéger l'équilibre établi à Vienne et complété par les accords parisiens (Sainte Alliance et Quadruple Alliance). Il n'y avait pas encore d'unité politique en Europe mais au moins une unité de but, qu'Albert Sorel qualifia « d'utopie de la paix perpétuelle organisée pour le plus grand profit des souverains »²². Le grand historien avait raison : le système des congrès devait se perpétuer dans la volonté de maintenir l'ordre social retrouvé, mais aussi modernisé, sous la conduite paternelle de monarques légitimés par le droit international.

Dans ce maintien de l'ordre interétatique, la Sainte Alliance joua un rôle à ses débuts, suscitant plusieurs rencontres et attribuant même des mandats à ses membres pour venir en aide aux monarques mis en difficultés à l'intérieur de leurs frontières : l'Autriche en Allemagne (1819) et en Italie (1820), la France en Espagne (1823). Mais finalement, ce fut la Quadruple Alliance qui eut le rôle le plus effectif : lorsque la France fut définitivement admise dans le « directoire des grandes puissances », on put parler d'une « pentarchie »

²¹ DE SEDOUY Jacques-Alain, *Le concert européen. Aux origines de l'Europe. 1814-1914*, Paris, Fayard, 2009, p. 60. Cet ouvrage est indispensable pour suivre trois quarts de siècle d'histoire diplomatique en Europe.

²² SOREL Albert, « Un confident du prince de Metternich », *Revue des deux mondes*, t. XVIII, 1876, p. 828.

chargée du maintien de la paix²³. A Aix-la-Chapelle (1818), on amenda la domination des « grands » en associant d'autres puissances aux décisions, chaque fois qu'elles les concernaient, principe à peu près appliqué au congrès de Vérone (1822) sur l'Italie et de Londres (1830-1833) sur la Belgique. Ainsi, malgré la rupture du *statu quo* territorial, le congrès et ses suites assurèrent à l'Europe un siècle sans guerre générale : « Le Concert européen sut évoluer, réinsérer la France, s'adapter aux premières grandes modifications apportées à l'ordre européen établi en 1815 que furent les indépendances grecque et belge, et aux problèmes croissants posés par le déclin de l'Empire ottoman, estime Georges-Henri Soutou. Il parvint à gérer le continent par une concertation permanente entre les grandes puissances, qui permit de limiter les crises »²⁴.

Le congrès avait créé *de jure* une distinction entre les agrandissements par conquête, jugés nuls et nonavenus, et ceux obtenus par des traités. Les modifications unilatérales de l'ordre international n'étaient plus tolérées : cela ne rendait pas les annexions et rectifications de territoires toujours légitimes, mais au moins, elles se faisaient désormais en accord avec une norme juridique admise par tous. On n'en était pas encore à mettre la guerre et la violence interétatique hors-la-loi (le seront-ils jamais ?) mais on traçait la voie d'un consentement multilatéral et formel aux modifications de frontières.

B. LA SOUPLESSE DU « SYSTEME DE VIENNE »

Les redécoupages et la création du Concert européen rendaient optimiste un contemporain : « La théorie des coalitions vengeresses est aujourd'hui déposée dans les archives des cabinets ; et elle en serait tirée au besoin contre tout peuple conquérant »²⁵. C'est bien ce qui se passa. Et lorsqu'on ne put éviter les conflits partiels, on put empêcher qu'ils conduisent à une guerre générale. Les affrontements franco-autrichien de 1859, austro-prussien de 1866 et franco-prussien de 1870, et même la guerre de Crimée ou les guerres balkaniques des années 1910 ne dégénérèrent pas en conflagration continentale. On fit confiance au multilatéralisme pour rétablir la paix ou empêcher la guerre : à Paris (1856) après la victoire franco-anglaise en Crimée, à Berlin (1878) pour mettre fin à la guerre russo-

²³ TRUYOL Y SERRA Antonio, *Histoire du droit international public*, Economica, rééd. 1995, p. 100.

²⁴ SOUTOU Georges-Henri, *L'Europe de 1815 à nos jours*, Presses universitaires de France, 2007, p. 30.

²⁵ RAXIS DE FLASSAN Gaëtan, *Histoire du congrès de Vienne par l'auteur de l'Histoire de la diplomatie française*, Treuttel et Wurtz, 1829, t. II, p. 337. Même si on arrête généralement le « système de Vienne » à la Première Guerre mondiale, on pourrait appliquer l'opinion de Flassan à l'engrenage qui conduisit à la généralisation de ce conflit.

turque, à Berlin encore (1885) pour régler le partage de l'Afrique occidentale. Ces réunions eurent, comme celle de Vienne, un caractère « politique et normatif »²⁶. Autour du directoire des grandes puissances, auquel le Piémont-Sardaigne (puis l'Italie) se joignirent au tournant du XIX^e siècle, elles créaient du droit international opposable aux États, y compris lorsqu'ils n'étaient pas associés à la négociation ou aux accords : « Les petites puissances [devaient] s'incliner devant l'intérêt supérieur de l'Europe défini par les grandes capitales »²⁷. On pourra certes objecter que le libre arbitre des petites nations en était « opprimé » mais on peut aussi convenir que le Concert avait besoin d'une ferme direction, pas moins en tout cas que nos organisations internationales modernes, Organisation des Nations Unies incluse. L'Empire ottoman fut même invité à prendre place dans l'équilibre continental en 1856, l'article 7 du traité de Paris l'admettant « à participer aux avantages du droit public et du concert européen », tout en lui imposant des respecter « les religions et les races » présentes sur son territoire. Dès cette époque, le centre de gravité des problèmes s'était déplacé vers le sud-est et les Balkans, sous la pression du principe des nationalités. Alors que, plus au nord, on parvenait à dominer les tensions nationales par la négociation (Belgique en 1830, Norvège en 1905), les crises étaient souvent accompagnées de guerres dans les territoires rattachés à l'Empire d'Autriche et à la Sublime Porte. Émergèrent en un siècle : la Grèce, la Roumanie, la Serbie, la Bulgarie, l'Albanie et le Monténégro, tandis que Vienne était contrainte de créer la double monarchie austro-hongroise.

C. LA NAISSANCE DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Hors le système des congrès, les relations bilatérales entre les États furent elles-mêmes modifiées par la dernière phase des guerres napoléoniennes, le congrès et ses suites immédiates. L'idée de « droit public » des nations commença à s'imposer avec de plus en plus de force et un contenu de plus en plus précis : « Le plus grand résultat du congrès fut que, pour la première fois dans les relations internationales, il posa les bases d'une conception du 'droit public' qui servait de base au 'concert européen' et était destiné à guider les relations entre les grandes puissances pendant au moins tout le dix-neuvième siècle », estime un

²⁶ RENAUT Marie-Hélène, *Histoire du droit international public*, Paris, Ellipses, 2007, p. 137.

²⁷ SOUTOU Georges-Henri, « Le système européen au XIX^e siècle », *Le congrès de Paris (1856). Un événement fondateur*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, p. 16.

historien du droit international²⁸. Le respect des accords bilatéraux fut lui aussi surveillé par les grandes puissances, dès lors qu'il contribuait à l'équilibre global et à la paix du continent.

Remarquons encore que le congrès était aussi « sorti du champ des relations interétatiques en débattant de questions transnationales »²⁹. Il posa les bases d'un « état de droit international » dépassant les aspects institutionnels mais rendant obligatoires certains principes : abolition de la traite, liberté de navigation sur les fleuves, droit diplomatique, etc..

On passa ainsi, dès Vienne, du « droit des gens » aux prémices du droit international moderne, fondé sur une volonté *collective* de préserver l'équilibre³⁰. Pour les contemporains, cette avancée n'était pas mince et beaucoup remarquèrent qu'elle s'accompagnait, formellement dans le cas de l'Allemagne et de la Pologne, voire du royaume de Piémont-Sardaigne, théoriquement dans les autres pays, d'un appel aux souverains d'instaurer un droit public interne fondé sur « des constitutions favorables à l'exercice des droits légitimes »³¹. En d'autres termes, ils ne pouvaient pas faire comme si la Révolution n'avait pas existé. Comme le disait Metternich, après avoir réglé les questions politiques, il fallait canaliser les revendications sociales, ce qu'il estimait être une tâche bien plus délicate mais prioritaire. Dans un rapport de synthèse à Louis XVIII, Talleyrand résuma bien l'impression générale : « Depuis que, revenues de leurs préventions, les puissances avaient senti que, pour établir un ordre des choses solides, il fallait que chaque État y trouvât tous les avantages auxquels il a droit de prétendre, on avait travaillé de bonne foi à procurer à chacun ce qui ne peut pas nuire à un autre. Cette entreprise était immense. Il s'agissait de refaire ce que vingt années de désordres avaient détruit, de concilier des intérêts contradictoires par des arrangements équitables, de compenser des inconvénients par des avantages majeurs, de subordonner même l'idée d'une perfection absolue dans des institutions politiques et dans la distribution des forces, à l'établissement d'une paix durable »³².

Tant et si bien qu'au début du XX^e siècle, on pensait définitivement éteint le risque d'une autre « Grande Guerre », comme on appelait celle de 1792 à 1815.

²⁸ RIE Robert, « The origins of Public Law and the Congress of Vienna », *Transactions of the Grotius Society. British Institute of International and Comparative Law*, vol. 36, 1950, p. 227.

²⁹ C. Zorgbibe, *Metternich, le séducteur diplomate*, op. cit., p. 266.

³⁰ On n'utilisa pas immédiatement les termes de « droit international ». Pour les juristes du temps, le congrès permit de passer du « droit des gens naturel » au « droit des gens positif » (C. de Martens, *Guide diplomatique*, 1832, t. I, p. 5).

³¹ Raxis de Flassan, *Histoire du congrès de Vienne*, op. cit., t. II, p. 334.

³² « Congrès de Vienne », note de Talleyrand au roi, *Correspondance inédite du prince de Talleyrand et du roi Louis XVIII pendant le congrès de Vienne*, publiée par G. Pallain, Plon, 1881, p. 456.

Italie, France, Europe : de Mazzini au libéralisme

Roberto Balzani

L'image de l'Europe à la française, pendant le Risorgimento, a accompagné le destin de la longue vague révolutionnaire et napoléonienne, allant du Premier au Second Empire, une note tenue, seulement interrompue par l'interlude du *juste milieu* (de 1830 à 1847), et la flambée quarante-huitarde³³.

La vraie coupure entre la *long wave* de la période napoléonienne, dans laquelle étaient à l'honneur les libertés administratives, les discours constitutionnels et le récit national conscient, se situe en 1831³⁴, au lendemain des *Trois Glorieuses*, avec le projet politique de Mazzini³⁵. Dans la culture politique, Mazzini crée alors la nation à la fois comme perspective et comme programme, comme idée et projet de toute une génération. Grâce à lui, et jusqu'en 1870, la *nation building* devient véritablement le thème dominant de la période. C'est lui qui déplace le discours public du terrain de la réforme à celui d'un projet qui embrasse toute la nation. La Jeune Italie, à laquelle peuvent adhérer seulement les moins de 40 ans (et donc les personnes nées après la Grande Révolution), est donc, pendant les années Trente, le seul processus de nationalisation qui existe en Italie³⁶.

Que signifie l'expression processus de nationalisation ? Nous ne pouvons pas encore penser à la sociabilité républicaine, parce qu'en Italie il n'y a pas de liberté d'expression de la pensée, ni de droit de réunion. Nous ne pouvons pas non plus penser au milieu des notables, qui fait naître sur le modèle de la Monarchie de Juillet, l'opinion public grâce aux cercles et aux journaux. Mazzini souhaite introduire dans le débat italien le mot, la syntaxe de la politique moderne³⁷, suivant (pour lui et pour sa génération) un modèle à la française. Il dépouille le discours politique du superflu baroque et littéraire, tout en gardant souvent le ton

³³ Cf. MUSIANI Elena, *Faire une nation. Les Italiens et l'unité (XIX^e-XXI^e siècle)*, Paris, Gallimard, 2018 ; PECOUT Gilles, *Naissance de l'Italie contemporaine, 1770-1922*, Paris, Armand Colin, 2004.

³⁴ DEMIER Francis, *La France de la Restauration (1814-1830)*, Paris, Gallimard, 2012 ; Id. *La liberté guidant le peuple. Un tableau, les Trois Glorieuses de 1830*, Paris, Hatier, 2014.

³⁵ FRETIGNE Jean-Yves, *Giuseppe Mazzini. Père de l'unité italienne*, Paris, Fayard, 2006.

³⁶ BALZANI Roberto, *Il problema Mazzini*, in "Ricerche di Storia Politica", 2/2005, pp. 159-182.

³⁷ Pour un lexique politique du Risorgimento, cf. BANTI Alberto M., CHIAVISTELLI Antonio, MANNORI Luca, MERIGGI Marco (sous la direction de), *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità*, Rome-Bari, Laterza, 2011.

visionnaire romantique. Il offre ainsi à la jeunesse un outil pour comprendre la réalité européenne et celle de son pays³⁸.

Le phénomène le plus étonnant tient au fait que la France est désignée comme modèle, sinon négatif, tout au moins dépassé. « La France – Mazzini écrit dans *Une nuit de Rimini en 1831*, composée en avril 1831 – Elle vous renie ; elle renie ses promesses ; elle calomnie votre insurrection nationale dans les colonnes des journaux salariés [...]. Elle n'est plus cette France qui s'était portée solidaire pour toutes les libertés de l'Europe et qui s'était engagée à vous défendre de toute agression étrangère. Elle est muette, cette belle et glorieuse France »³⁹. La France qui fut, pendant la deuxième moitié du XVIII^e siècle, la source, pour l'Italie, d'un lexique moderne, puis la créatrice de la nouvelle saison de la gloire militaire italienne pendant les guerres napoléoniennes, devient, pour Mazzini, la terre des droits individuels, voire de l'égoïsme de la nouvelle société bourgeoise, tandis que les enfants du siècle aspirent à des droits collectifs, aux sentiments de communauté, aux liens immatériels qui peuvent structurer un réseau pré-politique des relations entre les individus.

Dans la seconde moitié des années Trente, la Jeune Italie recule. Les persécutions de la police savoyarde et autrichienne rendent la vie difficile aux nationaux démocrates⁴⁰. Mais il y a aussi une autre raison. A mesure que la diffusion de l'idée nationale progresse, le débat à l'intérieur de l'élite politisée se développe et d'autres positions voient le jour : de là, la crise du monopole de Mazzini sur la culture politique nationale italienne. A la fin des années Trente, la Jeune Italie n'est plus la seule organisation de l'esprit national existant dans le pays ; elle a fait émerger d'autres courants dont les progrès vont étendre la diffusion des thèmes associés au discours sur la nation. Au fond, Mazzini restait un homme lié à une tradition républicaine et démocratique trop avancée pour la plupart des notables et des intellectuels italiens⁴¹. Il ne pouvait étendre son message au-delà d'un milieu social assez restreint.

³⁸ Cf., sur Mazzini "révolutionnaire européen", 1831-1834, MASTELLONE Salvo, *Il progetto politico di Mazzini (Italia-Europa)*, Florence, Olschki, 1994. Sur la possibilité réelle de communiquer son projet politique dans l'Italie des années Trente, cf. ARISI ROTA Arianna, *I piccoli cospiratori. Politica ed emozioni nei primi mazziniani*, Bologne, Il Mulino, 2010.

³⁹ MAZZINI Giuseppe, *Scritti editi ed inediti*, Imola, Galeati, 1907, pp. 5-6.

⁴⁰ Cf. ARISI ROTA Arianna, *Il processo alla Giovine Italia in Lombardia (1833-1835)*, Milan, FrancoAngeli, 2003.

⁴¹ On le voit lorsque il se rend en Angleterre (1837), où il va développer une idée plus moderne de démocratie. Cf. MACK SMITH Denis, *Mazzini*, Milan, Rizzoli, 1993, pp. 35-61 ; MASTELLONE Salvo, *Mazzini scrittore politico in inglese. Democracy in Europe (1840-1855)*, Florence, Olschki, 2004.

De 1835-36 à 1846-1847, la multiplication des discours nationaux concourt à la création d'une opinion publique nationale. Autre élément à considérer : on assiste, dans la même période, à la diffusion du mythe du *juste milieu*, considéré comme le compromis raisonnable entre la modernité et la conservation des structures sociales locales⁴². En outre, la culture du *juste milieu* permet l'intégration du discours national à l'intérieur d'un système de valeurs rassurantes, bâti sur les libertés fondamentales de la propriété et de l'affirmation de l'individu. Dans les années Quarante, Cousin et Guizot (deux auteurs dont les idées sont désormais dépassées) sont les lectures à la mode pour la bourgeoisie foncière italienne qui souhaite une modernisation du système des États italiens sans surprises ni révolutions. Si Mazzini est véritablement plongé dans le débat le plus *up to date* du moment (il se trouve en exil à Londres), les idées courantes, en Italie, bien que mises à jour grâce à la culture du *juste milieu*, sont en retard d'une génération. Il est bien vrai, d'autre part, que les jeunes bourgeois italiens, issus d'une tradition familiale napoléonienne, vont à Paris pour le *Grand Tour* du progrès : parlement et modernité technique (gaz, tramways, machines, chemins de fer, club et théâtres) sont les attractions spectaculaires du moment. C'est le cas de Cavour⁴³, mais aussi de beaucoup d'enfants gâtés de province qui voient dans le séjour parisien, à la fois un rite de passage et un parcours de formation. Il n'est pas sûr que tout cela soit perçu comme une adhésion consciente au libéralisme du *juste milieu* ; dans la plupart des cas, il est plus vraisemblable que la différence entre la modernité effective de la France et la réalité arriérée de l'Italie ait provoqué un choc salutaire suscitant une conception diffuse, tout au moins dans le milieu bourgeois ou aristocrate avancé, de « Risorgimento économique », ou bien de modernisation (*active*, selon une minorité ; *passive*, selon ceux qui se contentent d'une importation d'objets ou de styles de vie⁴⁴).

Cette prise de conscience du retard des conditions de vie urbaine et des facteurs du développement est intériorisée par des notables qui ne se posent pas, en effet, préalablement, le problème de l'espace politique national. Mais cela donne à l'idée encore minoritaire de la nation et en quelques années à peine, la dimension de l'inéluctable. Entre 1835 et 1845, la

⁴² *L'Italia tra rivoluzioni e riforme, 1831-1846. Atti del LVI Congresso di Storia del Risorgimento. Piacenza, 15-18 ottobre 1992*, Rome, Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano, 1993; BANTI Alberto M., BIZZOCCHI Roberto (sous la direction de), *Immagini della nazione del Risorgimento*, Rome, Carocci, 2002; MERIGGI Marco, *Gli Stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologne, Il Mulino, 2002.

⁴³ Sur lequel, cf. le fondamental ROMEO Rosario, *Cavour e il suo tempo*, voll. I-III, Rome-Bari, Laterza, 1969-1984.

⁴⁴ Luciano Cafagna, *Modernizzazione attiva e modernizzazione passiva*, in « Meridiana », 2/1988, pp. 229-240.

portée spectaculaire et exemplaire de la France de la Monarchie de Juillet apporte le terreau nécessaire à l'attente croissante d'un changement.

Il faut remarquer que si l'attrance pour le progrès technique ne connaît pas de véritable retard, tout au moins du point de vue du marché culturel (la réalisation du transfert technologique est tout autre chose, bien évidemment), le passage des idées politiques demeure, quant à lui, plus compliqué. Jusqu'en janvier 1848, le débat constitutionnel en Italie, n'est pas une priorité, même dans le Piémont. Tandis qu'à Paris éclate la Révolution, de Naples à Turin la question institutionnelle se pose encore selon le schéma de 1830 et c'est seulement la poussée du mouvement national qui permet à la culture politique de progresser rapidement, entre mars et décembre 48. La France reste encore à l'avant-garde, aussi pour les démocrates de Florence et de Rome en 1849⁴⁵. Grâce à l'expérience de la constitution française de 1848, avec sa cohabitation difficile entre parlement et président, la République romaine de 1849 partant d'une position encore hantée par le passé, issue de l'illusion impossible de restaurer un nouveau modèle « romain ancien », choisira plutôt le système parlementaire « pur », tout en corrigeant ainsi la distorsion néfaste du présidentielisme populiste de Louis-Napoléon. Le spectre de la dictature, véritable obsession des démocrates, sauf dans le cas de la patrie en danger, mène les constituants vers un gouvernement d'assemblée, plus rassurant. Il s'agit, toutefois, d'un exercice de style : en juillet les troupes françaises vont prendre Rome et la constitution changera de statut : de charte parmi les plus avancées d'Europe à un incunable de la démocratie italienne du XX^e siècle.

Le Second Empire divise en deux la représentation de la France : d'un côté, le Piémont de Cavour voit dans l'alliance structurelle avec les états-nations occidentaux la vocation du royaume et, en perspective, l'Italie future⁴⁶ ; de l'autre, les démocrates en exil, Mazzini le premier, interprètent le virage autoritaire de la République française comme la confirmation de l'épuisement de la *Grande Nation* en Europe⁴⁷. Le choix de Louis-Napoléon n'est autre, aux yeux des républicains romantiques, que la conséquence de la montée graduelle de la

⁴⁵ BALLINI Pier Luigi (sous la direction de), *La rivoluzione liberale e le nazioni divise*, Venice, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, 2000; BALZANI Roberto, *Repubblica "classica" o repubblica "alla francese"? Il dibattito nell'Assemblea romana del 1849*, in ROGARI Sandro (sous la direction de), *Partiti e movimenti politici fra Otto e Novecento. Studi in onore di Luigi Lotti*, I, Florence, Cet, 2004, pp. 97-109.

⁴⁶ À lire le discours de Cavour sur la participation à la guerre de Crimée (1855): cf. CAVOUR Camillo Benso, *La libertà come fine. Antologia di scritti e discorsi (1846-1861)*, Rome, Ideazione Editrice, 2002, pp. 271-306; GREW Raymond, *A Sterner Plan for Italian Unity. The National Society in the Risorgimento*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

⁴⁷ DELLA PERUTA Franco, *I democratici e la rivoluzione italiana. Dibattiti ideali e contrasti politici all'indomani del 1848*, Milan, Feltrinelli, 1974.

culture individualiste, de l'égoïsme de classe qui se fait pouvoir absolu, question de pur matérialisme, donc. La polémique contre Napoléon *le Petit*, surtout dans le milieu sophistiqué des exilés, est très forte⁴⁸. Mais, dans l'Italie profonde, l'image de la France est marquée surtout par deux éléments : d'un côté, le réveil religieux avec le culte de la Vierge qui se développe au lendemain des apparitions de Lourdes et qui connaît un succès formidable et immédiat⁴⁹ ; de l'autre, la force militaire de la grande puissance occidentale, mise en évidence à partir de la guerre de Crimée⁵⁰ sur laquelle Cavour mise en particulier pour compenser le déficit du Piémont quant à la préparation de la guerre contre l'Autriche⁵¹.

Si on considère l'imagerie de 1859, les publications parues en Italie dans l'année « miraculeuse » qui ouvre la porte à la mission libératrice garibaldienne de 1860, on est étonné par l'emphase qui s'attache à la puissance de l'armée napoléonienne. Des gravures imprimées très rapidement, presque au lendemain des batailles, célèbrent l'héroïsme des Français et surtout rassurent les Italiens sur l'inévitabilité de la victoire et sur la certitude de la gloire⁵². A la périphérie italienne, le signal qui arrive est très clair : on peut considérer avec confiance l'organisation franco-piémontaise, car sans aucun doute, la dotation militaire des deux armées sera suffisante pour vaincre l'ennemi. Pour les lecteurs de province, suivre les bataillons de Napoléon III en action, c'est se réjouir d'un spectacle extraordinaire. Et bien que Solferino ait été l'un des plus terribles massacres du XIX^e siècle⁵³, dans l'opinion commune, c'est surtout la dimension du triomphe qui l'emporte.

Je pense qu'au-delà des polémiques qui suivirent, en 1860, cette image de la France, celle d'une France toute-puissante et flamboyante à l'apogée du Second Empire, a été le lieu commun que les hommes du Risorgimento, pour ainsi dire satisfaits, ont gardé en mémoire pendant une génération. Avec un mélange de gratitude et de crainte ; mais aussi avec la certitude que la période au cours de laquelle leur nation culturelle était devenue un Etat-

⁴⁸ Cf. LA PUMA Leonardo, *Il socialismo sconfitto. Saggio sul pensiero politico di Pierre Leroux e Giuseppe Mazzini*, Milan, Franco Angeli, 1984, pp. 176-205.

⁴⁹ Mais c'est la dernière illusion de Pie IX : cf. VECA Ignazio, *L'ultima illusione. Il viaggio di Pio IX in Romagna e lo sfaldamento dell'amministrazione pontificia (1857-1859)*, in BALZANI Roberto, VARNI Angelo (sous la direction de), *La Romagna nel Risorgimento. Politica, società e cultura al tempo dell'Unità*, Rome-Bari, Laterza, 2012, pp. 45-83.

⁵⁰ JAEGER Pier Giusto, *Le mura di Sebastopoli. Gli italiani in Crimea 1855-1856*, Milan, Mondadori, 1991.

⁵¹ CAFAGNA Luciano, *Cavour*, Bologne, Il Mulino, 1999.

⁵² Cf., par exemple, BENASSATI Giuseppina, SAVOIA Daniela (sous la direction de), *L'Italia nei Cento anni. Libri e stampe dalla biblioteca di Alfredo Comandini*, Bologne, Grafis, 1998.

⁵³ Cf., par exemple, CIPOLLA Costantino (sous la direction de), *Il crinale dei crinale. La battaglia di Solferino e San Martino*, Milan, FrancoAngeli, 2009 ; LADURNER Ulrich, *Solferino. Storia di un campo di battaglia*, Bologne, Il Mulino, 2010.

nation, avait coïncidé en Europe, avec l'affirmation politique et idéale de leur future *Sœur Latine*.

Victorian liberals and « Europe » : W. E. Gladstone and Joseph Chamberlain

Eugenio F. Biagini

1. Introduction.

The present chapter reflects on the significance of « Europe » for the nineteenth-century British Liberal political elite, by comparing and contrasting two leading statesmen belonging to successive generations, William Ewart Gladstone (1809-98) and Joseph Chamberlain (1836-1914).⁵⁴ Few statesmen were more closely identified than Gladstone with Liberal political tradition, which he came to reshape in his own image. His Parliamentary career spanned most of the century, and his influence posthumously stretched even into the twentieth century one, when new generations of Liberal and Labour party leaders - including Arthur Henderson, James Ramsay Macdonald and, in the United States, Woodrow Wilson - turned some of his ideas into the building blocks of their European policies.⁵⁵ Chamberlain was also very influential - shaping the outlook both of radical Liberals like David Lloyd George and radical Conservatives, such as his own sons, Austen and Neville Chamberlain, and others, including Leo Amery.

2. Gladstone's Europe.

Gladstone first took office in 1841, in a government which included the Duke of Wellington – the man who defeated Napoleon at Waterloo; his political career was so long, that his last government (1892-4) included H.H.Asquith, who was to become the Prime Minister who led the British Empire into the First World War in 1914. Though in Gladstone's life the catastrophe of a « world war » was averted, avoiding a recurrence of such a clash of empires was a key concern in Victorian foreign policy. Like many of the diplomats who had met at Vienna Congress in 1814-5, Gladstone was deeply inspired by the Christian idea that

⁵⁴ I would like to thank Fulvio Cammarano for his comments on a previous draft of the present chapter.

⁵⁵ SAYERS Melanie, « Gladstone's Irish Home Rule legacy: Philip Kerr and the making of the 1920 Government of Ireland Bill », in DALY Mary E. and HOPPEN Theodore (eds.), *Gladstone: Ireland and beyond*, Dublin, Four Courts Press, 2011, 64-76; BRIDGEN Paul, *The Labour party and the politics of war and peace 1900-1924*, Suffolk, Woodbridge, 2009; BIAGINI Eugenio F., 'Gladstone's legacy', in QUINAULT Roland, SWIFT Roger and CLAYTON Windschaeffel Ruth (eds.), *William Gladstone. New studies and perspectives* London, Routledge 2012, 293-312; CLARKE Peter, *The Locomotive of War. Money, power, empire and guilt*, London, Routledge, 2017.

European wars were like *civil* wars, in so far as they were conflicts between « sister » states, held together by a shared religion, history and culture, and upholding the same system of moral obligation.⁵⁶ Because of Europe's essential spiritual unity, the very idea of a war between European countries was repellent.

His engagement with the European realities was facilitated by his command of modern languages (French, German and Italian in particular) as well as ancient Greek and Latin. He was a great admirer of Greece, where he spent time as a British envoy in 1858-59. Like most contemporaries of his social background, his education was rooted in the study of the classics. Aristotle was one of his leading lights. Homer and the ancient poets were as familiar to him as Shakespeare, and were closer to his heart.⁵⁷ Under the Roman Empire, ancient Europe had known political and cultural unity, which was coextensive with civilization and which turned the classical world into a beacon for the world. Modern Europe could only try to emulate such achievement, and further extend it, by exporting what Gladstone called « Western and beneficent institutions » to the rest of the world, through its empires.⁵⁸ Of these, the British Empire was the most important and the one most closely resembling the ancient Greek and Roman models.⁵⁹

The legacy of the Roman Empire in establishing ideas of international law and liberty had been consolidated by Christianity, which survived the fall of the empire and became the new framework for European civilization, defining not only spiritual life, but also morality, standard of social behaviour and international relations. Gladstone felt that Christianity had created a deep European identity, one based on unity, and Christian ethics was the lynchpin of his political vision both at home and in international relations. Gladstone's Europe was a Christian commonwealth, with « national » churches, including the Reformed and Lutheran churches, the various Orthodox churches of the east, and the Roman Catholic churches in the various countries (though he dismissed the Pope's universal claims as both historically

⁵⁶ GHERVAS Stella, *Réinventer la tradition. Alexandre Stourdza et l'Europe de la Sainte-Alliance*, Paris, Honoré Champion, 2008; BEW John, *Castlereagh*, Oxford, OUP, 2011; JARRETT Mark, *The Congress of Vienna and its Legacy: War and Great Power Diplomacy after Napoleon*, London, Tauris, 2013.

⁵⁷ BEBBINGTON David, *The Mind of Gladstone. Religion, Homer and politics*, Oxford, OUP, 2004.

⁵⁸ BIAGINI Eugenio F., 'Exporting "Western & Beneficent Institutions": Gladstone and Britain's Imperial Role', in BEBBINGTON David and SWIFT Roger (eds.), *Gladstone's Centenary Essays*, Liverpool, Liverpool University Press, 2000, pp.202-24

⁵⁹ TURNER Frank M., *The Greek heritage in Victorian Britain*, New Haven and London, Yale University Press, 1981; Id., *Contesting Cultural authority. Essays in Victorian intellectual life* Cambridge, CUP, 1993. For the continuing relevance of similar ideas in political science debates see the essays in PARKER Nick (ed.), *Empire and international order*, Surrey Farnham, 2013.

« false » and theologically wrong).⁶⁰ The Nonconformist Protestant churches, expressing the individuality of groups and specific communities of believers within the wider Biblical tradition, the Jewish people as an ancestral pre-Christian, prophetic entity, and even the post-Christian groups such as the atheists and secularists, were all variations on the theme of Christian ethics. As the all-encompassing national churches saw their grip on their respective societies weaken, congregational forms of Christianity became more important as viable expressions of the spiritual aspirations of a democratizing nation – such as the K in the third quarter of the nineteenth century. This was one of the considerations behind Gladstone's increasing open-mindedness towards these groups. In any case, in his mature years, Gladstone was not perturbed by this diversity and perceived Christianity, as articulated - rather than fragmented - through the various churches. In all its forms and shapes, Christianity was so central to Gladstone's political vision, that he bridged the gap between liberalism and what later came to be known as the « Christian democratic » tradition.⁶¹

A great admirer of the Medieval Italian poet Dante Alighieri, Gladstone was familiar with his vision of a « universal monarchy », as a community of free peoples, a commonwealth.⁶² Though a « universal » (European) monarchy did not seem either viable or desirable in the nineteenth century, Dante's idea of empires as a rational, and indeed a divinely-ordained way of organising social life was not only still relevant, but also *more* relevant than it had ever been. For in the second half of the nineteenth century the European empires - the British, the French and those of the Romanovs, Habsburgs, and Hohenzollern - dominated the world and were set to become more and more powerful through technological advances, industrialization and commercial liberalism. With Dante, Gladstone argued that empires and liberty were not incompatible, provided imperial government became the conduit of civil liberty and regional autonomy. Gladstone thought that the British Empire justified its existence precisely because of its emancipatory and civilizing power. Nowadays this view sounds hypocritical, but at the time, and for a generation or two after Gladstone, was widely shared even by humanitarian liberals like the young Irish diplomat Roger Casement and the English scholar Gilbert Murray, and by Indian patriots, including the young Mohandas Gandhi.⁶³

⁶⁰ H.C.G.MATTHEW, *Gladstone, 1876-1898 vol.II*, Oxford, OUP, 1998, p.9.

⁶¹ MÜLLER John.-W., « Towards a new history of Christian Democracy », *Journal of Political Ideologies*, 18, 2013, 2, pp.234-45.

⁶² ISBA Anne, *Gladstone and Dante: Victorian Statesman, Medieval Poet*, Suffolk, Woodbridge, 2006.

⁶³ WILSON P., « Gilbert Murray and International Relations: Hellenism, liberalism, and international intellectual cooperation as a path to peace », *Review of International Studies* (2011), 37, pp.881-909;

A further dimension of this Christian, imperial and liberal vision was commerce. The latter was not only about trade and material advantages, but also about building bridges between peoples. In the speech Gladstone delivered to the Political Economy Club in 1876, on the centenary of the publication of Adam Smith's *The Wealth of Nations*, he said, among other things that « [t]he operations of commerce are not confined to the material ends ... there is no more powerful agent in consolidating and knitting together the amity of the nations », arguing that free trade served « the great moral purpose of the repression of human passions, and those lusts and appetites which are the great cause of war ».⁶⁴ Thus, he advocated « a view of international society which had both an economic and political dimension - free trade the regulator of the one, the Concert of the other ».⁶⁵ Within this framework, to him Europe was a tangible reality: tangible through literature, music, poetry, religion; and a familiar reality, through his travels and long holidays abroad, in Italy and France.

Yet, Europe was certainly not « a nation ». The latter required ethnic, linguistic and cultural homogeneity. It referred to entities which were both smaller than empires and more significant than « countries ». They were neither the only, nor even the main basis of social agglomeration or political legitimacy, although could become so, through popular resistance to foreign, imperial or domestic oppression. These, however, were aberrations, rather than the normal course of events, reflecting the failure of imperial systems, more than the « natural » course of emancipation of the peoples.

Thus, in trying to understand what Europe meant to Gladstone, we must first consider that the Europe he knew was *not* primarily based on nation states, but on multi-ethnic or - as Gladstone came to think in later life - multi-national states. It was a Europe in which legitimate government in most cases relied not on « popular will », but on the dynastic principle. Liberalism stood out from conservatism or the anti-liberal tradition of absolutism in that it argued that dynastic legitimacy should seek the consensus and support of the people, as represented by the electors, and that good government was about good stewardship. And the UK stood out from other Empires because here sovereignty was encapsulated in the notion of « Queen in Parliament », which best encapsulated the Edmund Burke's idea of dynastic continuity married to popular consent, and his insistence that a good constitution should be

O'CALLAGHAN M., « Ireland, Empire and British Foreign Policy: Roger Casement and the First World War », BREAC, 2016; DESAI Ashwin and VAHED Goolam, *The South African Gandhi: Stretcher-Bearer of Empire*, Stanford University Press, 2015.

⁶⁴ *Revised report of the proceedings at the dinner of the 31st May 1876, held in celebration of the hundredth year of the publication of the 'Wealth of Nations' (1876)*, pp.42-3.

⁶⁵ H.C.G.Matthew, *cit.* p.20.

able to grow organically through gradual adaptation to changed circumstances.⁶⁶ This was a vision that Gladstone fully shared.

Though Gladstone was familiar with contemporary developments in the natural sciences, and engaged with Darwin's ideas, he rejected their *political* relevance especially with regards to international relations. Instead, as already noted above, Gladstone believed that what brought people together was neither race, nor a common language, but rather shared feelings and beliefs, which ought to engender brotherly feelings among the powers (again a vision inherited from the tradition of the Vienna Congress). On such spiritual sorority depended the Concert of Europe.⁶⁷

The latter was similar to a club, and, like all gentlemen's clubs, had its rules, the most important of which was to avoid *unilateralism* in foreign policy. The depth of Gladstone's well-known disapproval of Benjamin Disraeli (Lord Beaconsfield), can only be understood if we bear in mind that the latter was perceived to regard « the European concert ... [as] a delusion ... the Powers being all selfish and all contemptuous of humanity ». ⁶⁸ Gladstone believed this doctrine to be false, immoral and impolitic. Not only was there a Christian commonwealth of nations, of which Britain was a member, but also her empire was based on commerce and as such vulnerable not only to war but also to the financial and commercial unrest that fears of war and unilateral action would inevitably generate in world markets. Therefore, the pursuit of British interests required the cooperation of other powers. In this sense, Gladstone was not an « idealist ». His view was ultimately rooted in the hard-nosed calculations of the Treasury and the Board of Trade. If he was a « cosmopolitan patriot », his understanding of the best course in foreign policy combined *Realpolitik* with Christian humanitarianism.⁶⁹

He regarded such combination between « realism » and moral responsibility not only good for statesmen, but also essential to the message that statesmen should address to their electors, in order to socialize the masses into democratic politics. The danger for a powerful and successful empire like Britain was not a working-class revolution, but the blind chauvinism which displayed itself in periodical waves of « jingoism » (the term was coined in

⁶⁶ BOURKE Richard, *Empire and Revolution. The political life of Edmund Burke*, Princeton University Press, 2015; JONES Emily, *Edmund Burke and the Invention of Modern Conservatism, 1830-1914. An Intellectual History*, Oxford, OUP, 2017.

⁶⁷ In this his view is comparable to that elaborated by a later liberal historian, Henri Pirenne, in his *Histoire de l'Europe*, Bruxelles, 2014, p.68.

⁶⁸ « Mr Gladstone and the Concert of Europe », *The Spectator*, 11 Sep. 1880, p.6

⁶⁹ BIAGINI Eugenio F., « Gladstone's Midlothian Campaign of 1879. The Realpolitik of Christian humanitarianism », *The Journal of Liberal History*, 42, 2004, 6-12.

1878 to describe virulent, anti-Gladstone, aggressive nationalism). As the franchise was extended to the working classes, Gladstone felt that they too had to be educated to behave like « club members », and that foreign policy and free trade finance were the two essential disciplines in this school of citizenship. The statesman was to become a pedagogue, a teacher. For this reason he had to be a popular orator, on the model of Pericles for the ancient Athenians. As a charismatic leader, he became mediator of a higher understanding of the people's true interest.⁷⁰

Nations and nationalism.

Authority ought always to be restrained by a sense of paternal obligation of the rulers towards their subjects. Whether liberal or not, empires had a special responsibility to the subject nationalities. Hence Gladstone's outrage when some of these powers – the Austrians in Italy in 1848-9, the Ottomans in Bulgaria in 1876 and British Empire in 1879 in both Afghanistan and Zululand - did not live up to the relevant ethical standards of imperial behaviour. There are parallels between his denunciation of these governments. Gladstone's rousing attack on Ottoman misrule in Bulgaria was fired not by disdain for the religiously different Turks, but by indignation about their abandonment of the common human (and imperial) standards of decency: « That such things should be done once is a damning disgrace to the portion of our race which did them; that the door should be left open to their ever so barely possible repetition would spread that shame over the world! »⁷¹ And about what he regarded as unnecessary British imperialist wars in 1879, he said that, in judging the deeds of the Conservative government, the electors should

Remember the rights of the savage, as we call him. Remember that the happiness of his humble home, remember that the sanctity of life in the hill villages of Afghanistan among the winter snows, are as sacred in the eye of Almighty God as are your own. Remember that He who has united you together as human beings in the same flesh and blood, has bound you by the law of mutual love, that that mutual love is not limited by the shores of this island, is not limited by the boundaries of Christian

⁷⁰ POMBENI Paolo, « La démocratie du chef en Europe. L'idéaltype du pouvoir charismatique comme moyen de gestion des transformations économiques et sociales », in DEMIER Francis, MUSIANI, Elena (dir.) *La démocratie européenne à l'épreuve des changements économiques et sociaux, XIXe – XXe siècle*, Bologna University Press, 2011, pp. 39 - 64

⁷¹ GLADSTONE William E., *The Bulgarian Horrors and the Question of the East*, London, William Clowes and Sons, 1876.

civilisation, that it passes over the whole surface of the earth, and embraces the meanest along with the greatest in its wide scope.⁷²

The evil of empires arose not from them violating some basic principle of self-determination, but from basing their rule on brutal force rather than the respect of good laws. This was the special flaw of the Ottomans:

Let me endeavour, very briefly to sketch, in the rudest outline what the Turkish race was and what it is. It is not a question of Mohammedanism simply, but of Mohammedanism compounded with the peculiar character of a race. They are not the mild Mohammedans of India, nor the chivalrous Saladins of Syria, nor the cultured Moors of Spain. They were, upon the whole, from the black day when they first entered Europe, the one great anti-human specimen of humanity. Wherever they went a broad line of blood marked the track behind them, and, as far as their dominion reached, civilization vanished from view. They represented everywhere government by force as opposed to government by law.⁷³

Despite his references to « race » in these passages, he did not associate biological connotations to the term, but purely cultural and political. So, the Turks were a violent race because for centuries they had been socialized into believing that power rested ultimately on ruthless total war, while the « mild Mohammedans of India, the chivalrous Saladins of Syria », and « the cultured Moors of Spain » were socialized in a world-view shaped by respect for civilization and its standards.

When empires completely failed to provide a protected environment for rational (and « national ») liberty, then Gladstone championed reform. This could take the shape of « Home Rule » or devolution within empires, which he recommended for both Bulgaria in 1876 and Ireland in 1886. If empires failed altogether, Gladstonian reform strategy envisaged the creation of new pan-national states. These were like empires, in that they brought together people over a vast territory along models of integration which - to use Fulvio Cammarano's

⁷² Speech, Foresters' Hall, Dalkeith, Scotland (26 November 1879) quoted in J.Morley, *Life of Gladstone* (1903) p.595

⁷³ W.E. Gladstone, *The Bulgarian Horrors and the Question of the East*, cit.

ideal types - were both « horizontal » and « hierarchical ».⁷⁴ For Gladstone, the Kingdom of Italy was the best model of such alternative strategy to address the problem of European governance.

It must be said that, even before it became a united country, Italy had been very important for Gladstone. Not only was he a keen scholar of the country's literature and civilization, as noted above, but he was also a perceptive observer of its modern political life. Italy played a role in Gladstone's own « conversion » from Toryism to liberalism in the 1850s and later became a success story, like an allegory of triumphant liberalism, illustrating how British-style institutions could be successfully transplanted.⁷⁵ Basically, « nation states » were a second-best to failed empires, and only tolerable if their natural chauvinism was tamed by free trade and constitutional liberalism. Within this context, there was limited space for a Europe of « nations ».

For Gladstone the 'nation' was a non-politically-normative concept. Far from being the revolutionary principle which it represented and was to represent for both Giuseppe Mazzini and Woodrow Wilson, it was little more than a notion which should evoke a sense of « common good » or wider collective interest than the region or the locality, but which, under « normal » circumstances, was fully compatible, and indeed complementary to empire (something best illustrated by the relationship between Wales, Scotland and the British Empire). « Nation » was thus different from « nationalism », which Gladstone - like Bismarck - came to regard as the most powerful source of mass political motivation and mobilization of his time. Nationalism was similar to dynamite - potentially very destructive, but useful if properly handled and applied to constructive uses, such as creating some over-arching vision of the common good, above narrow local and tribal interests. It was also comparable to steam power, another great invention of Gladstone's day, a power which could propel a ship to a high speed in the right direction, provided that there was a sensible captain at the helm. Or, to use a further metaphor, it was like a river, which flows with great power and can produce tremendous energy, but needs to be channelled, applied to mills and constrained by dams.

There was no reason why « a people rightly struggling to be free » - whether the Irish, the Sudanese or the Canadian - should not remain subject to an empire and find the right

⁷⁴ CAMMARANO Fulvio, « The "vertical way" of the Nation Building in Italy in 19th-century Europe », in *Le nations européennes entre histoire et memoir, XIX^e-XX^e siècles*, sous la direction de Francis DEMIER et Elena MUSIANI (Paris, Presses Universitaires de Paris Nanterre, 2017, pp.75-90.

⁷⁵ SCHREUDER D. M., « Gladstone and Italian unification: the making of a Liberal? », *The English Historical Review*, Vol. 85, No. 336 (Jul., 1970), pp. 475-501; Chadwick O., « Young Gladstone and Italy », *Journal of Ecclesiastical History*, 30, 2 (1979), 243-59; RAPONI Danilo, *Religion and politics in the Risorgimento. Britain and the New Italy, 1861-1875*, London, Palmgrave, 2014.

amount of freedom within the constraints of multi-national imperial entities. For the purpose of the state was not to articulate what we now call « identity politics » or to represent a national aspiration, but to address specific economic and social needs within a territorial setting, defined by history and tradition. It was functional, not metaphysical. The state was « ordained by God » to restrain evil - not to flatter collective pride.

Thus, Gladstone was both a statesman who understood nationalism and one of the longest serving and most energetic defenders of the British empire, the largest of the empires of his day, which was a day and age of empires. Gladstone was interested more in identifying the factors preventing territorial amalgamation, rather than in those promoting national identity. His main concern was to understand why empires fall, not why nations arise, and how to preserve empires.

Ireland was the most difficult challenge the British Empire faced in the late nineteenth century (a concern he shared with John Stuart Mill).⁷⁶ From 1868 Gladstone had identified the « pacification » of Ireland – the reconciliation of the Irish to the British imperial vision – as his « mission ». Gladstone believed that the best opportunity to integrate fully Ireland into the United Kingdom had been lost in 1800. Then the Irish Catholic elite had supported the Act of Union in the expectation that this would come with political rights for them. But they were bitterly disappointed when George III vetoed their or « Emancipation ». They then started to campaign for reform, under the inspired leadership of a country gentleman, Daniel O’Connell, and secured their goal by 1829. For Gladstone, O’Connell was a great liberal, the counterpart of what Cavour was to Italy.⁷⁷ While the latter was the Prime Minister of an independent and ancient state - the Kingdom of Sardinia - and was faced by an uncompromising and « irresponsible » empire, Austria, O’Connell was the leader of a nation which had long operated in tandem with Britain, was now part of the UK and was represented by M.P.s at Westminster. Unlike the Italian regions under Austria and her satellite principalities, even before Emancipation Ireland had enjoyed all the liberal freedoms (of the press, religion and public meeting). In all these differences between the two cases one could find the explanation to why Italy had to rise up *in arms* and fight for its independence, while Ireland had secured what she need by *peaceful* agitation and *election* campaigns.

What Ireland did *not* have yet by the time Gladstone rose to the premiership in 1868 was *equality* under the law. The latter was the aim of Gladstonian reforms from 1869 (with the disestablishment of the Irish Protestant Episcopal Church) to 1881 (with the Land Acts

⁷⁶ MILL John S., *England and Ireland*, London, 1868.

⁷⁷ GLADSTONE William E., « Daniel O’Connell », *The Nineteenth Century*, XXV (1889).

which initiated the transfer of land ownership from the landed gentry to the farmers), and 1883-85, with the three electoral reforms of those years (ending electoral « corruption », extending the franchise to all householders and introducing more equal electoral districts). By 1885 Gladstone had established throughout the British Isles a uniform electoral system, with most areas being represented through first-past-the-post, single-members constituencies under a residential household franchise, without property qualification.

However, it soon appeared that « equality » within a unitary UK was not enough for Ireland. Instead of « pacifying » the Irish, these reforms unleashed a further wave of democratic nationalism. As a consequence, at the 1885 general election, the Liberals were squeezed out of Ireland, where most of the southern and western constituencies went to Charles S. Parnell's National party, while most of those in the North East went to the anti-Catholic Conservative party. On a much smaller scale, a parallel rise of democratic nationalism took place both in Scotland - where a new organization, the Crofters' Party, secured a group of seats in the north - and in Wales, where the nationalist Cymru Fydd made inroads into the traditional two-party system, demanding both land reform and the disestablishment of the Church of England.

As we have seen, Gladstone was keenly aware of the power of nationalism. He believed that the only way to handle it was to find the means to harness it to the chariot of the imperial state, and that this could best be done through parliamentary devolution and land redistribution in Ireland. This, he thought, would satisfy the nationalists' demands and also create a new institutional mechanism which in future would articulate Irish « national interest » within the wider British Empire. This strategy was based on the one adopted for Canada in 1867 and ultimately on the 1840 Durham report, which, as Osterhammel has noted,⁷⁸ both made democracy « harmless » for the establishment and spread it throughout the world. When applied to the UK itself, this was an *integrationist* strategy with an explicit pluralist – if not multicultural - agenda. The UK was to be a partnership of four nations - England, Ireland, Scotland and Wales - involving the regional elites in the redefinition of both the character and the interest of both the UK and the British Empire. Each of the four nations had something to offer and each could be relied upon by the Imperial government, provided their cultural distinctiveness was fully recognized and their right to self-government established through the system of Home Rule. Within the UK, now more and more a democracy, Gladstone believed that the process of defining the collective interest required not

⁷⁸ OSTERHAMMEL Jürgen, *The Transformation of the World. A Global History of the Nineteenth Century*, Princeton University Press, 2014, 63 ff.

only Parliamentary rule, but also negotiation through constitutional structures which would allow for the representation of the specific interests of the four nations.

Joseph Chamberlain, separatist nationalism and Imperial Federation.

The Conservative party adopted the opposite strategy, an *assimilationist* strategy: under Lord Salisbury, the Tories opposed Home Rule, denouncing it as the first step towards the disintegration of the Empire, and argued that the way forward demanded not constitutional, but merely social_reform within a centralized UK. Their taking a social-imperialist stand helped to split the Liberals, with an anti-Home Rule wing abandoning Gladstone's party and, under the guidance of the nationalist Radical leader Joseph Chamberlain, entering into a permanent « Liberal Unionist » alliance with the Tory party.

Chamberlain's rise to the position and role of chief instigator of new Conservative party policies was as unlikely as Gladstone's trajectory from « rising hope of those stern and unbending Tories » (which is what Lord Macaulay dubbed him in the 1839) to the standard-bearer of Liberalism. Chamberlain had liberalism in his blood as much as Gladstone might have appeared to have Toryism in his. Hailing from a prominent London Unitarian family, like many other upper middle-class Nonconformist children Joseph was educated at University College School. In 1852, at the age of sixteen he was taken out of school to enter the family business. and two years later he was sent by his father to Birmingham to run a screw manufacturing company in partnership with other Unitarian businessmen. Driven by religious zeal, from the start he found time to be involved in social reform, teaching literature, history, French, and arithmetic to slum children in Sunday school classes and developing a keen interest in the social question. This remained a feature of his career for the rest of his life: as one of his biographers has argued, « reflecting his religious background, [Chamberlain] rarely argued from the vantage point of expediency but from principle ».⁷⁹ Through his church community, his business and marriage alliances, Chamberlain became more and more involved in the Unitarian network which controlled much of the life of the city.

Both his business and his political career prospered. In 1874 he had accumulated a fortune which enabled him to retire and became fully involved in politics. In any case, his path from municipal to national politics was smooth. Despite the common assumption that the two statesmen did not get on with each other, Gladstone promoted Chamberlain for the

⁷⁹ RUSTON Alan, « Joseph Chamberlain », *Dictionary of Unitarian and Universalist Biography* <http://uudb.org/articles/josephchamberlain.html>.

backbenches to the Cabinet within four years of him becoming an M.P. Chamberlain's work on the organization of the National Education League (1869-77) and the National Liberal Federation (from 1877) had brought him to the forefront of national debates, and his municipal socialist schemes - whereby public services were established by local authorities and run like profit-making concerns but for public benefit - had been immensely successful.

At the time, Gladstone was preaching and practicing strict economies at the Treasury (which he controlled again from 1880 as Chancellor of the Exchequer as well as Prime Minister), but the reduction of central government expenditure was perfectly compatible with the increase of local government expenditure - in fact municipal socialism was largely complementary to Gladstonian fiscal rectitude.⁸⁰ It was only from 1885 that the two Liberal statesmen began to diverge. In the aftermath of the extension of the franchise and the reforms of 1883-5, Chamberlain issued a Radical manifesto in which he embarked on what he regarded as the updating of liberalism for the new democratic age. He claimed that « Government of the people and by the people » now meant « Socialism ».⁸¹ In future, Liberalism was about improving the people's conditions. Social reform - which until then had been a largely technical and bi-partisan aspect of government - would now be politicized, the government could not continue to be 'neutral' in these matters, and the methods of 'Municipal Socialism' were to be adopted by Whitehall.

Besides being intrinsically novel, this approach had important implications for both the impending debate on Irish Home Rule and the wider debate about the relationship between state and society. One implication was that, if poverty was to be reduced by state intervention, then what Britain required was not devolution and the weakening of Parliament, but the rational reconstruction and empowering of the imperial executive at its centre. As Chamberlain told Balfour in March 1886, 'a democratic government should be the strongest government ... in the world, for it has the people behind it ... My radicalism ... desires to see established a strong government and an imperial government'.⁸²

Such a shift towards an interventionist and proactive central government was at the time a cross-party tendency, shared by Randolph Churchill, for example, who was an admirer of Bismarck. It was typical of a new 'radicalism' which was deeply influenced by Continental

⁸⁰ BIAGINI Eugenio, *British Democracy and Irish nationalism*, cit. 218-9.

⁸¹ CHAMBERLAIN Joseph, *The Radical programme*, London, 1885, ed. by D.A.Hamer, London, 1971, pp.12, 59.

⁸² Cit. in GARVIN, Chamberlain, II, 191.

models.⁸³ Chamberlain had started to develop this new radicalism from 1882, when he proposed public works to relieve distress in Ireland. His strategy was inspired by contemporary French republican social reform, and particularly by Charles de Freycinet (1828-1923). It relied on a proactive role of the central state in developing communication, industrial enterprise and the reclamation of lands. Freycinet had much in common with Chamberlain, including a Protestant upbringing, a technical, rather than classical, education, and a strong interest in the English social question.⁸⁴ Passionate about building railways, Freycinet had developed a major plan to transform the French province.⁸⁵ Critically for Chamberlain, Freycinet was also the architect of a new imperialism which sought to modernize and transform Africa through an ambitious reorganization of the Algerian railways, the construction of a trans-Sahara railway and the application to the Republic's overseas territories of the democratic *dirigisme* and energetic state intervention which sustained Freycinet's response to the social question at home.⁸⁶

At the time, Chamberlain was just beginning to move towards a more imperial understanding of liberalism, partly under the influence of his friend Sir Charles Dilke, the champion of 'Greater Britain', and Sir John Seeley, the Cambridge historian of *The Expansion of England*.⁸⁷ Chamberlain was influenced by their ideas and over the next years he was impressed by what the French were able to do with their colonies. In 1895 he enunciated his own version of the Freycinet 'doctrine of tropical African estates', which applied state agency to regional development.⁸⁸ In particular, like de Freycinet, Chamberlain stressed the importance of the railways and the economic potential of African colonies, if properly developed by government initiative.⁸⁹

Thus, his conversion to radical Unionism (rather than Conservatism) was driven by his admiration for continental European national liberalism, which he thought would empower

⁸³ CAMMARANO Fulvio, *To Save England from Decline: The National Party of Common Sense - British Conservatism and the Challenge of Democracy (1885-1892)*, New York and Oxford, University Press, 2001, pp.121-6.

⁸⁴ DE FREYCINET Charles Louis, *Souvenirs 1878-1893*, Paris, Delagrave, 1911.

⁸⁵ BECK Robert, *Der Plan Freycinet und die Provinzen: Aspekte der infrastrukturellen Entwicklung der französischen Provinzen durch die Dritte Republik*, Frankfurt am Main, 1986.

⁸⁶ NEWBURY C. W. and KANYA-FORSTNER A. S., « French policy and the origins of the scramble for West Africa », *Journal of African History*, x, 2 (1969), pp. 253-276

⁸⁷ DILKE Charles, *Greater Britain* (London, 1869); J. Seeley, *The Expansion of England*, London, Macmillan, 1883.

⁸⁸ ROBINSON Ronald Edward and GALLAGHER John, *Africa and the Victorians*, London, Macmillan, 1961, pp. 395-409.

⁸⁹ BRUCKNER Andrew, « To Develop the Colonial Estate: The Reasons for British West African Railways », Unpublished M.A. Dissertation, University of York, 2011, 28-32.

and fulfill the potential of traditional British liberalism. Rather than a 'betrayal' of his radical past, his adoption of social imperialism was, from his point of view, a natural adaptation of his old principles to a new situation, under the guidance of European examples. This is well illustrated by his attitudes to humanitarian intervention in the Balkans. There is both a continuity and change between his Liberal and Unionist phase in Chamberlain's attitude to ethnic violence in the Ottoman Empire. In 1876 Chamberlain had supported the Bulgarian Horrors Agitation, though without sharing in the evangelical outrage felt at the time by most other Nonconformists. In 1895-6, when riots and pogroms broke out in the Ottoman Empire, resulting in the massacre of thousands of Armenians, Gladstone (in his last public speech) invoked again the Concert of Europe. Instead, Chamberlain took a rather more aggressive stance. He first proposed a joint European military action against Constantinople, with Britain acting together with Italy and the Austro-Hungarian Empire. Then, in December 1895, he wrote to Lord Salisbury proposing that Britain should instead seek the cooperation of the United States, and a joint British-US naval squadron should be sent to Constantinople to demand the end of the massacres.⁹⁰ Both Salisbury and his nephew, Arthur J. Balfour, dismissed the idea as impracticable, but within months the Russians did more or less what Chamberlain had proposed that Britain should do with some other powers: and when the Russians threatened to bombard Constantinople, the Ottoman government became more cooperative and the pogroms ended.⁹¹ The episode demonstrated that Chamberlain was a better judge of the situation than he was given credit. Moreover, it also showed that when it came to taking action in an international crisis, in the first instance he looked at other European powers – in this case, Italy and Austria-Hungary. In this, the powers should operate on the old principle of shared geopolitical spheres of interest, but also on something like Gladstone's idea of collective responsibility for the preservation of 'decency' in imperial government.

Over the next years, both in his attitudes to domestic reform and international relations, Chamberlain continued to be influenced by continental European models - which he admired and sought to imitate. It is in these sphere of practical policy - rather than in those of culture and religion - that we must look in order to understand his engagement with 'Europe'. As the Armenian crisis indicated, he was also looking at America, which he saw as an extension of the British Empire, an 'empire of democracy' created by people who were 'kith-

⁹⁰ Chamberlain to Salisbury, 24/12/1895, Salisbury MSS 3M/E/Chamberlain/1887- 95/39: cit. in D. M. Bray, « Joseph Chamberlain and Foreign Policy, 1895-1903 », Unpublished Ph.D. Thesis, Univ. of East Anglia, 2015, p.68.

⁹¹ Ibid., p.71.

and-kin' of the British. Chamberlain was very interested in contemporary post-Darwinian theories of race, and - through his third wife, who was American - he had developed a fascination with the racialist hope of a grand 'Anglo-Saxon' alliance, an Anglo-American, or even an Anglo-American-German alliance of the 'Teutonic Peoples'.

In this he departed from the consensus in both parties: both Conservatives and Liberals were reluctant to enter permanent international 'entanglements' or alliances. More specifically, while the Conservatives recast themselves as the 'national party of common sense',⁹² Chamberlain himself could be satisfied with bland pragmatism: he was a man of vision and fertile imagination, always ready to borrow from what he perceived as the newest German, French and American successful experiments (in his previous career as a businessman, he had done precisely the same in the fields of industrial production and marketing).

When it came to attitudes to settlement colonies, Chamberlain was much less pragmatic and 'insular' than most of his colleagues.⁹³ For him, the colonies were Britain's new constitutional, as well as social and demographic, frontier, a vision which consistently inspired his reform. Thus, in 1886 he opposed Irish Home rule because he believed that there should be no weakening of imperial bonds: the day of small nations had passed away and had been replaced by 'the day of Empires'. It was not the time to devolve powers to the periphery, but instead to tighten the existing fabric, assimilating provinces to the Imperial *metropole*. The British Empire should become something like the United States on a global scale, a great democratic empire. It was in 1903 that he launched his programme of imperial federation built on a Customs Union and the idea that 'We have to cement [and] ... We have to consolidate the British race', 'all those powerful and continually rising States which speak our common tongue and pay allegiance to our common flag', in order to meet 'the clash of competition', which was commercial, but could easily become military.⁹⁴ He dreamed of an imperial *Zollverein* as the first step towards a deeper union. As an Imperial Federation the British Empire - with a 'white' population of 60,000,000 - would match the US with a population of 70,000,000.⁹⁵

Chamberlain's turn to social imperialism was an instance of a wider shift in European liberalism, one which saw many of his contemporaries - including Leon Gambetta (1838-82)

⁹² CAMMARANO Fulvio, *Save England from Decline*, cit.

⁹³ BROOKING Tom, *Richard Seddon, King of God's Own* (New York, 2014), 177, 299, 300, 344-5; see also Brooking's chapter in Ian Cawood, Chris Upton (eds.), *Joseph Chamberlain: International Statesman, National Leader, Local Icon* (Basingstoke, 2016).

⁹⁴ Speech in Glasgow (6 October 1903), quoted in *The Times* (7 October 1903), p. 4.

⁹⁵ Speech in Greenock (7 October 1903), quoted in *The Times* (8 October 1903), p. 8.

in France, Francesco Crispi (1818-1901) in Italy and Friedrich Naumann (1860-1919) in Germany - adopt similar strategies as a way to respond to the rise of socialism.⁹⁶ Chamberlain's economic programme - and shift towards protectionism - likewise mirrored European developments. He proposed agricultural protection because he looked at France and Germany as positive examples, countries which were less dependent on foreign imports than Britain, and therefore better able to guarantee a steady supply based on domestic production (the equivalent of which for Britain was imperial production).⁹⁷ In terms of industrial policy, Chamberlain was concerned about the steady, but apparently unstoppable, decline in British manufactured exports to Continental Europe. He thought that Britain should imitate the policies adopted by France, Germany and the United States. These included, in the commercial sphere, 'reciprocity' of concessions (instead of unilateral free trade) and tariff protection of industries. The latter, he believed, were threatened by exploitative labour practices no longer allowed in Britain:

We, in a spirit of humanity of which I entirely approve, have passed legislation—to which I may say I have without boasting myself contributed very largely—to raise the standard of living amongst our working people, to secure to them higher wages, to save them from the competition of men of a lower social scale. We have surrounded them with regulations which are intended to provide for their safety. We have secured them, or the majority of them, against the pecuniary loss which would follow upon accidents incurred in the course of their employment. There is not one of those things which I have not supported ... But they have all entailed expense, they have all raised the cost of production; and what can be more illogical than to raise the cost of production in this country in order to promote the welfare of the working classes, and then to allow the products of other countries—which are not surrounded by any similar legislation, which are free from all similar cost and expenditure—to allow them freely to bring each country in competition with our goods, which are hampered in the struggle?⁹⁸

In this he was a strong opponent of some of the effects of free-trade globalizations:

⁹⁶ BIAGINI Eugenio F., « The Dilemmas of Liberalism 1871-1945 », in PUGH Martin (ed.), *The Blackwell Companion to Modern History 1871-1945*, Oxford, OUP, 1997, pp.111-132.

⁹⁷ Speech in Newcastle (20 October 1903), quoted in *The Times* (21 October 1903), p. 10.

⁹⁸ Speech in Greenock (7 October 1903), quoted in *The Times* (8 October 1903), p. 8

If you allow this state of things to go on, what will follow? If these foreign goods come in cheaper, one of two things must follow. Either you will have to give up the conditions you have gained, either you will have to abolish and repeal the fair-wages clause of our Factory Acts, and the compensation to workmen, and either you will have to take lower wages, or you will lose work. You cannot keep your work at this higher standard of living and pay if at the same time you allow foreigners at a lower standard and lower rate of pay to send their goods freely in competition with yours.⁹⁹

Free trade ceased to be a positive force when it became the means whereby exploitation replaced dignified labour conditions:

What is the good ... of prohibiting sweating in this country if you allow sweated goods to come in from foreign countries? If you insist on limitation, of hours and upon precautions for security, bear in mind all these things add to the cost of production, to the difficulties of the manufacturer in selling his goods, and unless you give him some increased price, some increased advantage in compensation, then he cannot carry on competition any longer. All these conditions in the long run will result not to your advantage, for you will have no work to do, but to the advantage of the foreigner, who is not so scrupulous and who conducts his work without any of these conditions...If protected labour is good ...then it is good to protect the results of labour, and you cannot do one without the other.¹⁰⁰

And, in a further departure from a long-tradition in British policy, he rejected also the 'free movement of people':

You are suffering from the unrestricted imports of cheaper goods. You are suffering also from the unrestricted immigration of the people who make these goods. (Loud and prolonged cheers.) ... The evils of immigration have increased during recent years. And behind those people who have already reached these shores, remember there are millions of the same kind who, under easily conceivable circumstances, might follow

⁹⁹ Speech in Greenock (7 October 1903), quoted in *The Times* (8 October 1903), p. 8

¹⁰⁰ Speech in Liverpool (27 October 1903), quoted in *The Times* (28 October 1903), p. 6. Speech in Liverpool (27 October 1903), quoted in *The Times* (28 October 1903), p. 6.

in their track, and might invade this country in a way and to an extent of which few people have at present any conception. The same causes that brought 10,000 and 20,000, and tens of thousands, may bring hundreds of thousands, or even millions. (Hear, hear.) ... They come here ... and change the whole character of a district. (Cheers.) The speech, the nationality of whole streets has been altered; and British workmen have been driven by the fierce competition of famished men from trades which they previously followed.¹⁰¹

Moreover, in adopting such rhetoric, he was both interpreting and stoking fears which were widespread and whose immediate motivation was a refugee crisis: the immigration of Eastern European Jews fleeing pogroms in the Russian Empire. Within months of him delivering this speech, with the 1905 Aliens Act the Conservative and Unionist Government introduced the first example of anti-immigration legislation in modern British history.

Conclusion.

Where would Gladstone and Chamberlain stand in today's debate about Europe, 'Brexit' and global free trade? This is a counterfactual and not a historical question, but it is a question implicitly - and sometimes explicitly - raised by the conference from which the present volume originated, not least by Theresa May herself.¹⁰² Moreover, since the 2016 'Brexit' Referendum, similar questions have been asked - sometimes by professional historians - about past political figures and the 'meaning' of British history in general.¹⁰³ Indeed Otto von Bismarck himself suspected Gladstone to be the champion of 'a federative Europe bound to keep the peace by a web of common sense, a Europe in which the interests of the whole would outweigh particular interests.'¹⁰⁴ Therefore, the question of where Chamberlain and Gladstone would stand in the current debate on the UK and the EU that needs some answer here, in the conclusion of the present chapter.

Chamberlain's response to immigration sounds like much of the rhetoric emanating from the Conservative and Brexit camp in 2016-17. However, his attitudes to both Europe and

¹⁰¹ Speech in Limehouse in the East End of London (15 December 1904), quoted in « Mr. Chamberlain In The East-End », *The Times* (16 December 1904), p. 8.

¹⁰² STUART Gisela, « Meet Joe Chamberlain, the lost Tory leader whose ideas drive Theresa May », *The Telegraph*, 12 July 2016 (<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/12/meet-joe-chamberlain-the-lost-tory-leader-who-ideas-drive-theresa/>); O'SULLIVAN J., « Joseph Chamberlain, Theresa May's new lodestar », *The Spectator*, 16 July 2016 (<https://www.spectator.co.uk/2016/07/the-man-theresa-may-wants-to-be/>).

¹⁰³ SHANNON Richard, *Gladstone. Heroic Minister, 1865–1898*, London, UNC, 1999, p.305.

¹⁰⁴ PFLENZ Otto, *Bismarck and the Development of Germany, Volume III*, Princeton, OUP, 1990, p.86.

the Empire were the opposite of the insularism and 'Little Englandism' which dominates Theresa May's government. Inspired by French and German models, Chamberlain sought to transcend traditional British sovereignty within a wide Imperial union, based not on 'free trade', but on a customs union. It would have been a sort of British Empire equivalent of what the EU was to become, at least in the nightmares of British Eurosceptics.

The case with Gladstone is more complex, because here we find a much greater intellectual complexity and ability to engage with various aspects of the contemporary world as the latter changed. It is easy to say that he would have disapproved of various arguments about British 'exceptionalism', recently proposed by politicians, historians and political scientists, to advance a unilateralist approach to foreign policy.¹⁰⁵ While Gladstone was prepared to take unilateral action when this was inevitable - for example, his invasion of Egypt in 1882, though it had been initially planned as a joint Anglo-French 'international intervention' operation - he strongly condemned and disapproved of any rhetoric of unilateralism as a practicable approach to British foreign policy.¹⁰⁶ Instead, he would have agreed with the criticism that John Bruton, Ireland's former Prime Minister, levelled against David Cameron in February 2016, when he contrasted the Conservative government's move towards Brexit with the British tradition: 'Two hundred years ago, when European states were much less interdependent than today, [at the Vienna Congress] the then British Foreign Secretary, Lord Castlereagh, persuaded the European powers to make, in his words, "a systematic pledge of preserving concert among the leading powers and a refuge under which all minor states may look to find their security"'.¹⁰⁷

Interdependence, co-operation and free trade came with the free movement of workers in general. Not only were there no restriction on the free movement of people before 1905, but the century witnessed one of the largest-scale movement of people, with millions leaving Germany, Italy, the Scandinavian countries, the Russian Empire, as well as Britain and Ireland to settle in America, Australia, New Zealand and various African colonies.

On all of these issues, it is easy to see where Gladstone would have stood. However, any further comparison between free trade then and now breaks down when we consider Britain in the late nineteenth century was not a 'nation', nor even merely a multi-national

¹⁰⁵ GOVE Michael, « Soviet-style control freaks are a threat to our independence », *The Times*, 25 April 2016, p.8.

¹⁰⁶ MEDLICOTT William Norton, *Bismarck, Gladstone and the Concert of Europe*, London, Athlone Press 1956.

¹⁰⁷ BRUTON John, « Cameron's lack of positive vision puts Europe at risk », *The Irish Times*, 18 Feb. 2016, p.14.

United Kingdom, but a *global* empire, supported by the largest and most dynamic industrial economy in the world. Britain was a worldwide empire and a superpower; the other countries were merely regional powers. This informed both Gladstone's paternalistic humanitarianism and Chamberlain's radical thought. Indeed, one of the reasons why Chamberlain's protectionism was rejected at the time was that unconditional free trade was a policy best suited to a global empire with a hegemonic economy. The UK's adherence to free trade was not a matter of blind ideology on the side of the Liberals (as Chamberlain argued), in contrast to the enlightened self-interest on the side of the other European and American powers. Instead, as Peter Marsh has noted, 'Britain's insistence that its policy was framed for the good of world trade rather than in the national interest' was, in a sense, true: because world trade was primarily British trade.¹⁰⁸

It is in this global, imperial significance of the system which Britain controlled and championed that we must look not only for the rationale of Gladstone's and Chamberlain's engagement with ideas of Europe, but also for the profound difference between their world and ours.

¹⁰⁸ MARSH Peter T., *Bargaining on Europe. Britain and the first Common Market, 1860-1892* (New Haven, Yale University Press, 1999, pp.53-4.

Aux sources d'une Europe partagée : la médiation ferroviaire au XIXe siècle

Jean-Pierre WILLIOT

Le rôle de la construction des chemins de fer dans l'aménagement du territoire des Etats européens est particulièrement bien connu¹⁰⁹. Les réseaux ferrés ont constitué un maillage intérieur propice à lier les régions et les villes entre elles. On insiste en général sur l'unification spatiale qui en a résulté à l'échelle des pays, le chemin de fer étant même considéré comme un vecteur de l'affirmation nationale. Enjeu politique, la mise en place des lignes ferroviaires a pu renforcer le sentiment d'appartenance à un espace commun, socle de la Nation. On sait le rôle joué par la multiplication des lignes dans la formation d'une Allemagne héritière de la dynamique économique et stratégique prussienne. On connaît également l'influence du chemin de fer dans la conception de l'unité italienne qui étend à la péninsule les avantages des liaisons lombardes et piémontaises. Que l'on prenne l'exemple de la jeune Belgique des années 1830 ou la densification des réseaux Freycinet de la France républicaine, d'identiques conclusions démontrent l'effet d'homogénéisation économique et politique des territoires nationaux. Vu sous cet angle, le chemin de fer n'a donc pas aboli les frontières. Passer d'un pays à l'autre au XIXe siècle supposait encore l'arrêt à la douane et des attentes

¹⁰⁹ Une bibliographie par pays pourrait s'imposer. Elle restituerait les deux enjeux spatiaux de cette question : le régional, le transfrontalier. Citons ici des références suggestives sur le cadre temporel du XIXe siècle: O'BRIEN Patrick, *Railways and Economic Development of Western Europe 1830-1914*, Londres, Mac Millan Press, 1983 ; SCHIVELBUSCH Wolfgang, *The Railway Journey: The Industrialization of Time and Space in the 19th century*, Berkeley, University of California Press, 1986 ; MERGER Michèle, CARRERAS Albert, GIUNTINI Andrea, *Les réseaux européens transnationaux XIXe-XXe siècles. Quels enjeux ?*, Nantes, Ouest Editions, 1995 ; CARON François, *Histoire des chemins de fer en France. 1740-1883*, Paris, Fayard, 1997 ; ARMSTRONG John, BOUNEAU Christophe, VIDAL Javier, *Railway Management and its Organisational Structure: its impact on and Diffusion into the General Economy*, Madrid, Fundacion Fomento de la Historia Economica, 1998 ; BOUNEAU Christophe, *Entre David et Goliath. La dynamique des réseaux régionaux. Réseaux ferroviaires, réseaux électriques et régionalisme économique en France du milieu du XIXe siècle au milieu du XXe siècle*, Pessac, MSHA, 2008 ; GIUNTINI Andrea, *Il Paese che si muove. Le ferrovie in Italia fra '800 e '900*, Milan, Franco Angeli Storia, 2001 ; TISSOT Laurent, *Naissance d'une industrie touristique. Les Anglais et la Suisse au XIXe siècle*, Lausanne, Payot, 2000 ; MILLWARD Robert, *Private and Public Enterprise in Europe : Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

formelles qui marquaient symboliquement le fractionnement européen, même si progressivement les formalités de passeport se simplifièrent dès les années 1860 par des accords bilatéraux. La technique pouvait même contribuer à ralentir les circulations si l'on considère le cas très particulier de l'écartement des voies inégal de part et d'autre des Pyrénées ou les changements de locomotives sur des parcours transnationaux.

Est-ce à dire qu'une perspective géographique commune ne pouvait exister au regard de nombreuses cartes représentant l'Europe au XIXe siècle qui laissent apparaître des petits filaments colorés en guise de réseaux ferrés, traversant sans interruption les épaisses lignes noires et bistrées des frontières ? Est-ce à dire que le chemin de fer n'a pas modifié la perception que les voyageurs pouvaient se faire d'un ensemble européen partagé, tel que le connaissaient ceux des voyageurs qui arpentaient les routes à pied ou en diligence à l'instar de ceux du Grand Tour ? Par la contiguïté des réseaux et la constitution mentale d'un territoire qu'ils s'appropriaient en circulant, les voyageurs ferroviaires éludaient-ils ou au contraire se forgeaient-ils l'idée d'une "Autre nation" ?

Notre propos est d'en débattre par trois approches. Il faut d'abord se placer de part et d'autre du milieu du siècle alors que la question des nationalités a modelé les conceptions politiques de l'avenir européen et les frontières des Etats. Si l'on se réfère aux moments forts que constituaient les inaugurations des premières grandes lignes étirées vers les confins des territoires nationaux, les discours prononcés lors de ces manifestations d'exceptionnelle espérance traduisaient un état d'esprit propre à transcender les limites politiques des Etats. Dans cette vision, très saint-simonienne, le chemin de fer était source d'une mobilité internationale qui affranchissait des barrières physiques. A l'échelle continentale, l'idée d'un vécu européen commun n'était pas absurde. Il présupposait que la construction des réseaux et leur coordination en rendît l'offre effective.

L'harmonisation des infrastructures en fonction des choix techniques et celle de la gestion des exploitations par la mise en place de règles mutualisées ont pris du temps. C'est un second aspect qui situe les ingénieurs et les exploitants au cœur des dispositifs inventés au cours du XIXe siècle. Par leur concertation, par la normalisation ou par la réglementation commune, par la tenue de conférences internationales ou par des rencontres plus individualisées, ils ont constitué un milieu européen de fait. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils partageaient tous le même sentiment. La prépondérance économique nationale, les enjeux politiques du tracé des lignes internationales soumis à l'intérêt supérieur des relations diplomatiques, et parfois les chimères de projets irréalisables ont retardé la construction d'un espace homogène. Il n'en reste pas moins que l'essor des réseaux ferroviaires a favorisé une

culture nouvelle, faite de déplacements transnationaux, dont les acteurs furent des voyageurs de plus en plus nombreux et de plus en plus divers. Des trajets longs à travers l'Europe sont passés de conditions compliquées et incertaines à des parcours simplifiés.

Ce qui ne signifie pas que les voyageurs se soient appropriés ce nouvel espace sans tribulations imprévues. De virtuelle pour la génération des années 1840, l'innovation d'une Europe partagée où l'on circulait plus loin et plus vite a malgré tout mis en œuvre un cadre européen nouveau. Il fut perceptible progressivement des années 1850 aux années 1880. La mise en œuvre de politiques commerciales qui invitaient à la découverte d'itinéraires transfrontaliers, la conception des horaires de circulation, le développement de services touristiques ont ouvert un champ de possibilités pour acquérir une vision de l'Europe, naguère traduite par une culture humaniste ou par une évaluation intéressée des réseaux de commerce. Il serait abusif d'y voir une facile reconnaissance d'une autre nation, faite de cette seule connaissance d'autres horizons. Parcourir d'autres territoires n'engendre pas un sentiment d'appartenance aux lieux traversés. Mais certains aspects de cette culture itinérante ont fait apparaître des pratiques communes, faite de services hôteliers, de manières de voyager, de mixages culinaires et de sociabilités similaires qui n'étaient plus spécifiquement nationales. Elles pouvaient même être le creuset d'une autre conscience collective, insérée dans un cadre européen.

I- Tracer un sentiment européen

-le discours saint-simonien

Les concepteurs des premiers réseaux ferroviaires ont développé un discours marqué par la certitude que de nouvelles voies de communication assureraient la vitalité des échanges et la circulation des connaissances. Cet idéalisme ne surprend pas. Il était dans la veine de la doctrine saint-simonienne dont plusieurs acteurs des débuts du chemin de fer se réclamèrent en France. Plusieurs adeptes de la doctrine ont simultanément manifesté leur intérêt pour le chemin de fer et adhéré au mouvement. Issus de l'Ecole Polytechnique, on retrouvait constituant les premiers cercles, Mellet, Léon Talabot, Fournel¹¹⁰. De près ou de loin, les saint-simoniens ont été associés à des projets, notamment le cabinet d'ingénieurs civils dirigé par Eugène Flachet, ou à des réalisations de grands réseaux, comme tous ceux qui furent employés par le Chemin de fer du Nord à ses débuts, les ingénieurs qui contribuèrent au PO ou aux Chemins de fer de l'Ouest et bien sûr un Paulin Talabot, meneur de la Compagnie

¹¹⁰ WALLON Maurice, *Les saint-simoniens et les chemins de fer*, Paris, 1908, p.30.

Lyon-Méditerranée, préfiguration du PLM. Ils croyaient à la connexité des réseaux, comme l'écrit Antoine Picon¹¹¹, pour faire de l'univers humain un territoire de réseaux.

On ne s'étonne donc pas que Michel Chevalier, l'un des plus notoires saint-simoniens concepteur d'un *système de la Méditerranée*, ait pu porter un toast lors d'une inauguration ferroviaire en appelant de ses vœux « *la prompte exécution du réseau de chemins de fer européens* »¹¹². Il justifiait sa certitude dans une tirade dont il faut relire la puissante espérance dans son intégralité :

« *Lorsqu'ils existeront sur une échelle européenne, les chemins de fer se recommanderont par des titres d'un ordre plus relevé [...] Le plus éclatant service qu'on puisse rendre à la civilisation, celui qui, même commercialement, aura les conséquences les plus vastes, c'est d'abaisser les barrières que l'ignorance des temps primitifs, la jalousie des aristocraties conquérantes et de funestes préjugés avaient élevées entre les nations [...] Les peuples civilisés qui composent aujourd'hui l'Europe ne sont ennemis ou jaloux les uns des autres que parce qu'ils ne se connaissent pas. En leur apprenant à se connaître et à s'aimer, les chemins de fer cimenteront la paix du monde. Ils installeront à poste fixe la paix véritable, celle qui concilie les nationalités sans les effacer, ni les amoindrir* ».

Le même orateur considérait que l'établissement des chemins de fer européens était aussi une œuvre au profit de la religion car ils concouraient à répandre une fraternité chrétienne. En fait, la doctrine saint-simonienne et ses idées dérivées pariait sur l'unité que la technique pouvait apporter. De là, un sentiment commun pouvait naître et à l'échelle européenne le chemin de fer pouvait devenir le trait d'union d'une nation élargie. Cependant, le raisonnement saint-simonien avait ses limites. D'abord, comme le soulignait François Caron, car bien des réseaux furent construits dans le monde sans que des saint-simoniens n'en soient les promoteurs¹¹³. D'autre part, avec le réseau ferroviaire, les administrations nationales cherchaient à promouvoir un instrument de la centralisation politique. Michel Chevalier lui même déclarait en 1841 que la France devait s'engager dans la création d'un tel réseau face à l'Allemagne qui « *s'agite pour l'établissement de ses grandes lignes de chemin de fer* » et à la Russie qui « *accomplit dans les provinces polonaises des lignes non moins étendues* ». Il en concluait que « *l'exécution des lignes françaises est devenue une affaire de dignité nationale* »¹¹⁴.

¹¹¹ PICON Antoine, *Les saint-simoniens. Raison, imaginaire et utopie*, Paris, Belin, 2002, p.238.

¹¹² CHEVALIER Michel, *Lettres sur l'inauguration du chemin de fer de Strasbourg à Bâle*, Paris, Librairie Charles Gosselin, 1841, p.104.

¹¹³ CARON François, *Histoire des chemins de fer en France. 1740-1883*, Paris, Fayard, 1997, p.93.

¹¹⁴ CHEVALIER Michel, *Op.Cit*, p.107.

-la disparition de la frontière ?

D'abord entreprise nationale, la construction d'un réseau ferroviaire portait une contradiction originelle pour articuler un espace européen homogène, vecteur d'un sentiment éponyme. Faire un réseau national répondait à une logique économique et politique. Economique en facilitant les transactions commerciales et en maillant les liens entre les marchés. Politique en permettant d'homogénéiser l'aménagement du territoire, notamment son contrôle, et en favorisant le contact des populations d'une même patrie.

Plusieurs contemporains des premiers réseaux croyaient en cette perspective. Auguste Perdonnet, ingénieur civil des mines intéressé à plusieurs compagnies et travaux ferroviaires dès les années 1830, l'écrivait dans une série d'observations adressées au ministre des Travaux publics en 1839 : « *Les chemins de fer resserreront en France le lien de la nationalité qui est faible. Les populations du midi sont hostiles à celles du nord, les populations de l'ouest à celles de l'est. L'établissement des chemins de fer peut seul détruire toutes ces rivalités et faciliter ainsi la marche du gouvernement représentatif* »¹¹⁵. Cette fonction d'unification avait déjà été mise en valeur dans le processus d'extension de la souveraineté prussienne en Allemagne. Dès 1833, l'économiste Frédéric List voyait dans le chemin de fer un instrument d'affaiblissement des particularismes locaux.

Même dans une Italie qui n'était pas encore unifiée, la perception de la cohésion territoriale n'échappait pas. Lorsque le comte Petitti, Conseil d'Etat du royaume de Sardaigne, exposait ce que devait être le réseau de l'Italie, il ne le limitait pas aux bornes d'un Etat mais prévoyait que le tracé relie les Alpes du Nord au golfe de Tarente. Les initiatives du royaume piémontais et notamment de l'action de Cavour servaient d'exemples bien que les premières lignes fussent entreprises dans le royaume lombard-vénitien entre Milan et Monza en 1838 et dans le royaume napolitain. Cavour présupposait dans un réseau ferré italien le moyen de faire « *disparaître les obstacles et les distances qui séparent les habitants de l'Italie et qui les empêchent de former une seule et grande nation* »¹¹⁶.

Cette vision était partagée par d'autres hommes politiques qui considéraient le chemin de fer comme un vecteur de l'affirmation nationale. Les défenseurs d'un projet de ligne reliant Paris à Strasbourg par la vallée de la Marne posaient en 1841 une analyse proche de l'unité du

¹¹⁵ *Chemin de fer de Paris à Versailles rive gauche, courtes observations sur le projet de loi présenté par M.le ministre des Travaux publics à la Chambre des députés, par Auguste Perdonnet, l'un des ingénieurs en chef de ce chemin, professeur à l'Ecole centrale des arts et manufactures*, BNF 4°V pièce 4224, p.13.

¹¹⁶ CAVOUR Camillo Benso, « Des chemins de fer en Italie », *Revue nouvelle*, Paris, Plon, 1er mai 1846, p.25.

territoire, voire de sa défense. Ainsi, prenaient-ils à rebours les adversaires du projet qui évoquaient le risque de connecter le territoire à celui d'un ennemi potentiel, facilitant l'invasion ou l'amenée de troupes. Le Comité des fortifications, le Conseil de guerre et du génie étaient hostiles à ce tracé. Renversant l'argument, les promoteurs de la liaison directe vers l'Alsace avançaient que la ligne envisagée permettrait justement de mieux défendre l'intégrité du territoire national en se portant plus rapidement à ses limites géographiques, si d'aventure, à la paix qui prévalait entre la France et l'Allemagne, devait succéder un conflit¹¹⁷.

Les textes publiés pour instruire les choix de tracés portent souvent cette marque de l'intérêt national. Mais pour voir que la construction des réseaux intérieurs n'éludait pas l'expansion des relations commerciales et intellectuelles, on peut convoquer quasiment les mêmes auteurs. Dans l'esprit de beaucoup d'entre eux une conception élargie de l'espace était conjointe aux grandes lignes ferroviaires. Petitti, cité par Cavour, soulignait que la ligne des Alpes reliant Turin à Chambéry, ferait de Turin « *une ville européenne* »¹¹⁸. Une ville qui serait « *le point d'union du nord et du midi, le lieu où les peuples de race germanique et ceux de race latine viendront faire un échange de produits et de lumières* », sans ignorer que le Piémont en serait le principal bénéficiaire. La ligne Trieste-Vienne, les chemins en Toscane, les développements du précoce réseau napolitain vers l'Adriatique étaient d'ores et déjà pensés comme un vaste système pour « *mettre l'Italie en communication constante avec le continent européen* » et « *tendre la main vers l'Orient* »¹¹⁹. En France, le député Daru déclarait à la même époque la nécessité d'une voie orientée vers l'Angleterre en justifiant l'investissement ainsi : « *Offrir sur notre territoire des communications à vapeur qui favorisent le plus possible l'extension des rapports existants entre la France et l'Angleterre, du nord au midi [...] prolonger le réseau belge pour mettre en communication avec le littoral, c'est offrir aux voyageurs dirigés de l'Angleterre et la Belgique et de là sur l'Allemagne une voie nouvelle et attirer ce transit sur notre territoire* »¹²⁰. En 1846, Cavour ne tenait pas un autre discours : « *En rendant promptes, économiques et sûres les communications intérieures, en faisant en quelque sorte disparaître la barrière des Alpes qui la séparent du reste de l'Europe et qui*

¹¹⁷ *Mémoire en faveur du chemin de fer direct de Paris à Strasbourg par la vallée de la Marne présenté au gouvernement et aux chambres en exécution de la délibération du Conseil général du département de la Marne du 23 décembre 1841*, Châlons-sur-Marne, De Boniez-Lambert, 1842.

¹¹⁸ COMTE PETITTI, « Des chemins de fer en Italie », dans Cavour Camillo Benso, « Des chemins de fer en Italie », *Revue nouvelle*, Paris, Plon, 1er mai 1846, p.9.

¹¹⁹ *Ibidem*, p.24.

¹²⁰ Archives Nationales, Fonds 138 AP235, *Rapport à la Commission chargée d'étudier le tracé des embranchements dirigés du chemin de fer de Paris à Lille sur le littoral de la Manche*, p.9.

sont si difficiles à franchir une partie de l'année, nul doute que l'affluence des étrangers qui viennent chaque année visiter l'Italie s'accroîtra d'une manière prodigieuse »¹²¹.

Durant la même décennie 1840, la vision attractive et circulatoire du chemin de fer en Europe devint un argument équivalent à l'intérêt économique national. Les voix les plus optimistes exposèrent que le nouveau moyen de transport permettrait de transcender les frontières. De la perméabilité de l'espace naîtrait un essor économique prodigieux et la communion des peuples. Le chemin de fer présuait le libre-échange mesuré et un libéralisme intellectuel. De la circulation facilitée naîtrait d'autres relations politiques et diplomatiques entre les peuples. Cette vision constructive a été maintes fois invoquée pour annoncer le rapprochement européen. Les discours d'inauguration des lignes internationales en donnent des exemples majeurs. L'on peut s'en tenir à l'un des cas exemplaires de cette vision d'un chemin de fer propice à faire naître un sentiment européen. En juin 1846, les fêtes d'inauguration du chemin de fer du Nord, à Lille, furent l'occasion pour le banquier Rothschild d'appuyer par un toast flatteur les orientations diplomatiques du roi : « *au moment de l'ouverture de cette grande voie de communication qui va resserrer les liens de la France, de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Angleterre et assurer l'échange mutuel de leurs pensées et des produits de leur sol, on se sent pénétré d'un sentiment profond de reconnaissance et d'admiration pour le génie de ce roi qui a conduit la France vers les conquêtes fécondes et durables de l'industrie et de la paix* »¹²². Le journal *L'Epoque* assura que « *c'était une grande ligne se dirigeant tout droit vers l'Europe* »¹²³. Le *Siècle* ajouta « *Désormais, il n'existe plus qu'une frontière nominale entre deux peuples dont les intérêts se mêlent, se confondent* »¹²⁴.

-le chemin de fer, aspiration des nations vers l'Europe

Entre les années 1830 et le milieu du siècle, la chronologie des ouvertures de lignes sur le continent européen a dessiné un territoire relié aux marges des lignes locales. Les mises en chantier étaient liées à la situation économique, à l'avance industrielle, à la densité de villes commerciales et manufacturières depuis de nombreux siècles. L'émergence de nouvelles nations en renforça l'opportunité. Elle rendit nécessaire que les limites du territoire national ne soient pas une borne infranchissable mais amplifient au contraire les courants qui existaient antérieurement. Comme l'a écrit François Caron, « *la construction des chemins de fer fut*

¹²¹ CAVOUR Camillo, « Des chemins de fer en Italie », *Revue nouvelle*, Paris, 1er mai 1846, p.28.

¹²² ASSELINE Alfred, *Les fêtes de l'inauguration du chemin de fer du Nord*, Paris, Leclère, repris dans LAURENT DE VILLEDEUIL Pierre-Charles, *Documents sur l'origine et le développement des chemins de fer*, Paris, Felix Alcan, p.1726.

¹²³ ASSELINE Alfred, *Les fêtes...*, p.1769.

¹²⁴ ASSELINE Alfred, *Les fêtes...*, p.1743.

partout conçue comme une entreprise d'unification nationale et de développement des échanges internationaux »¹²⁵. Le triangle belgo-lotharingien qui apparaît comme un creuset important de la construction européenne trouve là un facteur supplémentaire de son importance.

La conception du réseau belge y tient un rôle principal. Le chemin de fer répondit au besoin de fédérer un pays neuf, issu des journées révolutionnaires de 1831. Les lignes à créer suscitaient la question du débouché pour capter un trafic commercial rhénan traditionnellement orienté vers les ports néerlandais. L'étude du tracé lancée par un rapport d'observation en Angleterre posa les objectifs par une loi du 1er mai 1834. Le réseau devait se diriger vers la frontière prussienne par Louvain, Liège et Verviers ; au sud aller jusqu'à la frontière française ; à l'ouest atteindre Ostende d'où pouvaient être établies des liaisons avec l'Angleterre. En 1835 le tronçon Bruxelles-Malines constitua le premier chemin de fer à vapeur destiné aux voyageurs sur le continent. En 1842, la frontière française était jointe, un an plus tard vint le tour de l'Allemagne¹²⁶.

D'autres tronçons ont joué un rôle similaire pour ouvrir des espaces européens continus. Le nombre était limité et l'espérance d'un grand maillage européen tout à fait irréaliste si l'on considère par exemple l'opposition du pape Grégoire XVI à voir ses Etats traversés par un chemin de fer au milieu des années 1840 ou la stratégie hollandaise évitant toute tracé qui viendrait concurrencer le trafic fluvial. Pourtant, plusieurs lignes marquèrent bien un tournant. Le 15 octobre 1843, le premier tronçon transfrontalier européen reliait Liège et Cologne. Strasbourg et Bâle étaient ensuite jointes en juin 1844, Bruxelles et Paris deux ans plus tard. En 1848 les réseaux autrichien et allemand opéraient une liaison à Oderberg en Silésie. Ils préfiguraient l'intensification des relations de voyage en Europe, bien que cette perspective soit encore très restreinte. Les sections livrées à l'exploitation au milieu du XIXe siècle, si l'on exclut la Grande Bretagne dotée de plus de 12 000 km de voies, atteignaient le total de 4662 km en France, 3877 dans les Etats allemands et 3907 en Prusse, 2543 en Autriche, 1051 en Belgique. Rapportés au nombre d'habitants, outre la Grande-Bretagne avec 474 km par million d'habitants, la Prusse (241), la Belgique (232) et les Etats allemands (229) disposaient des réseaux les plus denses¹²⁷. Cependant un voyageur qui aurait entrepris en 1850 de circuler en Europe seulement par des connexions ferroviaires aurait pu aller de Paris

¹²⁵ CARON, François, « L'évolution des transports terrestres en Europe (vers 1800-vers 1940) », *Histoire, Economie et société*, 1992, 11 e année, n°1, p.8.

¹²⁶ GILLIEAUX Louis, « 175 ans de chemins de fer en Belgique. Un moyen de communication indispensable pour l'économie d'une jeune nation », *Les Rails de l'Histoire*, n°1, mars 2011, p. 29.

¹²⁷ D'après les *Documents statistiques sur les chemins de fer*, Paris, Imprimerie Impériale, 1856.

à Bruxelles puis de là, par Malines, rejoindre Aix la Chapelle, poursuivre jusqu'à Berlin et achever son voyage à Cracovie. En revanche, il n'aurait pu le faire ni vers l'Espagne, ni vers l'Italie.

II- Les voies de l'Europe

-la construction des réseaux

Si l'on se projette à la fin du XIXe siècle, la multiplication des liaisons atteste de la constitution d'un réseau "physiquement" européen puisque l'ensemble du continent était couvert de voies ferrées. Mais ce tissage n'était pas serré avec une densité homogène. Par des choix économiques qui privilégiaient une voie de transit plutôt qu'une autre, par le jeu intercalé de pays de superficie réduite qui pouvaient jouer un rôle de plaque-tournante, par l'instabilité même des frontières à l'instar de la situation dans les Balkans, le caractère transnational des réseaux ferroviaires n'était jamais acquis définitivement¹²⁸. Les ouvrages d'art du génie civil constitués comme des liens fixes ont donc acquis une importance prépondérante.

L'ouverture des tunnels alpins a permis des connexions nouvelles. Le Semmering fut percé en Autriche en 1854. Le Mont Cenis relia la France et l'Italie en 1871. Son importance allait bien au delà des deux pays. En 1880, la *Revue générale des chemins de fer* notait qu'il était alimenté par « *le courant rapide qui existe entre l'Empire des Indes et l'Angleterre, entre les pays de l'Orient et ceux de l'Occident* »¹²⁹. Le Gothard traversa les Alpes suisses en 1882. Ouvert à la circulation des voyageurs le 1er juin 1883, ils furent 933 479 à l'emprunter en 1884¹³⁰. Le tunnel qui était alors le plus long d'Europe avec 15 km, répondait à l'aspiration suisse de rester un territoire essentiel du transit européen¹³¹. Enfin le Simplon ajouté en 1906 libéra une voie supplémentaire. L'autre grande jonction reliant le continent à la Grande-Bretagne par un tunnel sous la Manche fut, on le sait, l'objet de projets et d'espérances qui n'aboutirent pas au XIXe siècle. Les grandes percées alpines en revanche simplifièrent les parcours. Elles favorisèrent l'intensification des trafics et le déplacement des voyageurs en Europe. A la fin du XIXe siècle, les réseaux nationaux avaient pris une ampleur considérable. Le mouvement des voyageurs avait cru dans des proportions importantes. L'addition de tous

¹²⁸ Voir les exemples donnés sur plusieurs technologies dans VAN DER VLEUTEN Erik et KAJSER Arne, *Networking Europe. Transnational Infrastructures and the Shaping of Europe, 1850-2000*, Sagamore Beach, Science History Publications/USA, 2006, pp.1-18.

¹²⁹ DEHARME L-E., « Notes sur le chemin de fer du saint Gothard », *Revue générale des chemins de fer*, n°5, novembre 1880, p.393.

¹³⁰ *Revue générale des chemins de fer*, n°4, octobre 1882, p.261.

¹³¹ SCHUELER Judith, « Traveling Towards the "Mountain that has borne a State": The Swiss Gotthard Railways », dans VAN DER VLEUTEN Erik et KAJSER Arne, *Op.Cit*, p.71.

les réseaux européens en 1880 constituait un ensemble de 168 419 km dont la moitié répartis entre l'Allemagne (20%), la Grande-Bretagne et l'Irlande (17%), la France (15,6%), la Russie et la Finlande (13,9%)¹³². Les pays de transit, comme la Belgique (2%) ou la Suisse (1%) pesaient peu en longueur de voies mais beaucoup par leurs axes de voyages.

Les cartes que l'on peut facilement trouver des réseaux ferroviaires en Europe le laissent aussi supposer. On pourrait ainsi comparer celle publiée en 1860 dans un guide allemand des chemins de fer de l'Europe médiane¹³³ à celle du réseau de la Compagnie Internationale des Wagons lits conçue par Nagelmackers, à la fin du XIXe siècle, et plus encore durant l'Entre-deux-guerres¹³⁴, lorsque les grands express internationaux furent déployés, succédant à l'unique Orient Express d'avant guerre. La lecture est identique mais elle se densifie : les voies courent d'un pays à l'autre, l'enchevêtrement des maillages suggère des flux continus.

La réalité des parcours n'était pourtant pas aussi simple pour des Européens putatifs. Des complications multiples entravaient la régularité des voyages et la porosité des espaces traversés. Douanes, retards, contrôles, incidents ! Confrontés à la mise bout à bout de leurs réseaux, les compagnies ferroviaires et leurs tutelles étatiques nationales ont du pourtant avancer vers une harmonisation des réglementations qui permettent l'optimisation des exploitations. Elle était nécessaire par des contraintes techniques notamment le fonctionnement des locomotives et la marche régulière des convois. Elle était également nécessaire par les enjeux commerciaux des lignes internationales comme le respect d'horaires, des tarifications combinées, des ententes sur la répartition des recettes.

-la recherche des harmonisations

Si dès le milieu du siècle, le directeur général des chemins de fer et des postes belges, Masui, avait émis l'idée d'une grande conférence internationale, le projet ne vit le jour qu'en août 1885, lors du cinquantenaire des chemins de fer belges. Il coïncida avec l'Exposition universelle installée à Anvers. L'Association internationale du congrès des chemins de fer prit forme lors de cette réunion internationale à Bruxelles. Autour des tables de concertation où l'on devait débattre de techniques et de collaborations, 27 pays participèrent. Ils représentaient ensemble 156 administrations diverses, d'origine gouvernementale ou des entreprises. Au

¹³² Statistique de la longueur des Chemins de fer de l'Europe au 31 décembre 1881, *Revue générale des chemins de fer*, n°4, octobre 1882, p.297.

¹³³ *Eisenbahnen Mittel-Europas*, Dresde, Heinze, 1860, consulté au Fonds Cheminot, 140 rue de Bercy à Paris, sous la cote E144.

¹³⁴ Compagnie Internationale des Wagons-Lits, *Cinquantenaire de la Compagnie des Wagons-Lits et des Grands Express Européens*, 1876-1926.

total 349 délégués avaient fait le déplacement dont 29 du Royaume Uni, 36 de Russie, 25 d'Autriche-Hongrie, 21 de France, 18 des Pays Bas et 17 d'Allemagne. La puissance invitante comptait évidemment le plus grand nombre de délégués, 119 en tout. Quelques pays avaient émargé plus faiblement, en corrélation avec un développement ferroviaire moindre. Ce fut le cas des 4 italiens, des 5 portugais, des 6 roumains. Inspiré par l'exemple de l'Union des Postes et Télégraphes, le congrès des chemins de fer multiplia les thématiques et visa selon les mots de son président à faire une union qui s'imposait pour assurer un trafic international et la continuité des opérations pour le public « *comme s'il n'y avait qu'un seul et même réseau* »¹³⁵.

Les compagnies n'avaient bien entendu pas attendu ce congrès pour avancer l'harmonisation de leurs exploitations. Des conférences ont contribué à tisser l'espace européen. Celle des horaires, réunie à Berne en 1872, fut la première tentative continentale pour aligner les réseaux sur un temps universel. L'initiative avait déjà été prise par les Anglais au milieu du XIXe siècle pour la circulation des convois des différentes compagnies sur l'île. La conférence tenue dix ans plus tard pour définir un règlement commun, dit unité technique des chemins de fer, procéda d'une initiative suisse dont le Département des chemins de fer du Conseil fédéral se fit l'instigateur auprès des gouvernements des états voisins et de diverses administrations ferroviaires d'Europe centrale. Réunie à Berne du 16 octobre au 19 octobre 1882, elle rassembla des délégués venus d'Allemagne, d'Autriche, de Hongrie, de France, d'Italie et de Suisse. Représentants des gouvernements et ingénieurs experts s'assemblèrent avec un rôle purement consultatif. On y discuta de normes, de la dimension des véhicules, d'essieux, d'attelage, etc... Mais le but final restait de faciliter le transit du matériel roulant, donc d'ouvrir l'espace européen. Ces conférences œuvraient effectivement pour organiser l'homogénéisation des réseaux. L'objectif était avant tout de chercher des standards communs, dans la construction du matériel roulant et le rapprochement des modes de fonctionnement, comme dans le cas des gares communes ou pour organiser le trafic aux gares de jonction. La convention internationale de Berne sur les modes de règlement des litiges internationaux, signée en 1890, fit date¹³⁶. D'autres visaient des simplifications opérationnelles comme la numérotation continue des heures, adoptée au congrès de Londres en 1895, ou la facilitation douanière et la réduction des stationnements aux gares frontières, décidée au congrès de Paris en 1900.

¹³⁵ Revue générale des chemins de fer, n°4, octobre 1885, p.245.

¹³⁶ TISSOT Laurent, « Naissance d'une Europe ferroviaire : la convention internationale de Berne (1890) », dans MERGER Michèle, BARJOT Dominique (Dir) avec la collaboration de POLINO Marie-Noëlle, *Les Entreprises et leurs réseaux. Mélanges en l'honneur de François Caron*, Paris, PUPS, 1998, pp.283-295.

Mais ces volontés pouvaient n'être que des velléités, dès lors que des pratiques concurrentes en entravaient la réalisation. L'unité technique n'engendrait pas une communauté commerciale. Mais l'intérêt commercial pouvait susciter la normalisation technique¹³⁷. La conception d'itinéraires qui captent ou détournent les trafics rentables comme support de croissance de l'exploitation pouvait aussi bien engendrer la recherche d'intérêts communs que promouvoir des solutions indépendantes. Par ailleurs, les nationalismes économiques et techniques n'étaient jamais écartés. C'est donc aussi par l'intermédiaire de l'intelligence pratique et d'un certain pragmatisme que les réseaux pouvaient favoriser la mise en œuvre d'un territoire partagé.

-les concertations entre ingénieurs

Cette médiation est moins spontanément lisible. Pourtant, l'harmonisation des exploitations dans un continuum international en découlait. En 1854, une convention fut par exemple signée pour régler les relations de service entre les administrations du Chemin de fer du Nord, de l'Etat belge et des Chemins de fer rhénans et de la Prusse. Les voyageurs se rendant à Aix la Chapelle puis Cologne recevaient un coupon international valable sur tout le parcours. Cette solution résulta des « *efforts que les administrations ont faits pour arriver à établir un service direct et propre à affranchir le public de toute préoccupation et de tout embarras matériel pour le passage de chaque frontière* »¹³⁸. Les Chemins de fer de l'Ouest opérèrent un dispositif similaire avec les compagnies de bateaux à vapeur de Cherbourg à Weymouth et avec la compagnie du Great Western Railway en 1859¹³⁹. A Paris, on délivra dès 1858 des billets pour les localités allemandes accessibles depuis la ligne de Paris à Strasbourg. Mais qu'un nouveau tronçon soit ouvert et tout pouvait être remis en cause. Ainsi en 1861, on cessa de délivrer des billets directs de Belgique à Mayence, Wiesbaden et Francfort lorsque les chemins de fer de Prusse eurent leur propre itinéraire¹⁴⁰.

Un contact fréquent sinon permanent que les ingénieurs et les exploitants avaient adopté dès l'origine des réseaux devint le support de la construction instable d'un espace européen. L'importation des solutions techniques adoptées avec succès dans tel pays a engendré, pour le chemin de fer comme pour toutes les autres branches d'activités, une habitude de voyages professionnels. Les rencontres entre ingénieurs, experts et exploitants ont

¹³⁷ Sur ce point, voir RIBEILL Georges, « Diversité ou unité des exploitations ferroviaires : un antagonisme permanent, », *Revue d'Histoire des Chemins de Fer*, n°26, printemps 2002, p. 16.

¹³⁸ Archives nationales, F14 9384, Service Franco-belge-rhénan, 27 mai 1854.

¹³⁹ Archives nationales, F14 9384, Rapport de l'ingénieur de l'exploitation au ministre des Travaux publics, 22 mars 1859.

¹⁴⁰ Archives nationales, F14 9384, dossier traifs spéciaux, ordonnance du 31 janvier 1861.

ainsi créé des réseaux personnels parfaitement transnationaux. Prenons en deux exemples caractéristiques situés l'un et l'autre au milieu du XIXe siècle.

Jules Petiet, l'ingénieur qui dirigea l'exploitation du Chemin de fer du Nord durant les années 1840-1860, multiplia les déplacements. En 1847, il parcourut 378 km en quinze jours en Angleterre, notamment pour rencontrer le célèbre concepteur de locomotives Crampton. En 1850, il participait au congrès des chemins de fer allemands. En 1854 il rendait visite à l'ingénieur autrichien Engerth pour étudier ses locomotives. En 1856, il côtoyait les délégués belges, rhénans et prussiens lors d'une conférence internationale à Cologne. Et ainsi de suite, comme le prouvent les laissez-passer permanents dont il bénéficiait sur les principaux réseaux européens¹⁴¹. A la même époque, l'itinéraire de l'ingénieur belge Masui démontre ce qui se jouait dans ces voyages. Dépêché en Allemagne pour étudier les conditions économiques d'un axe Anvers-Cologne, il visita également en d'autres occasions la ligne autrichienne de Vienne à Brunn et parcourut la France pour observer les installations¹⁴². L'hommage qui lui fut rendu en 1850, lorsqu'il devint directeur des chemins de fer belges, traduit d'une manière toute symbolique cette communauté internationale. Le menu du banquet offert associa le jambon de Westphalie aux pâtés de Strasbourg, les faisans de Bohême s'accolaient aux filets de soles à l'italienne, les cardons d'Espagne précédaient la charlotte russe¹⁴³.

III- Faire des Européens

Les infrastructures ferroviaires, comme d'autres réseaux, télégraphes, canaux, routes, ont bâti un espace de circulation et de mobilités nouvelles au cours du XIXe siècle. Etendu sur l'ensemble de l'Europe par jonctions successives, elles ne supprimaient pas les consciences nationales. Pourtant, ne pouvaient-elles pas fonder la perception d'une autre nation, dont les arguments n'auraient pas été une langue, une monnaie, une histoire commune mais un territoire, constitué de patrimoines culturels semblables ?

-la suggestion d'un espace en partage

La pratique du "tourisme" n'était pas nouvelle au XIXe siècle si l'on se réfère aux itinéraires que les élites voyageuses pratiquaient bien avant que le chemin de fer n'existât. Marc Boyer en situe les prémices dans les évolutions humanistes du XVIe siècle mais note que c'est au XVIIIe siècle que la société oisive britannique a pris la première le chemin du

¹⁴¹ Nous nous permettons de renvoyer pour les illustrations de ces passeports à notre ouvrage *Jules Petiet. Un grand ingénieur du XIXe siècle*, Paris, Delcambre, 2006, 520p.

¹⁴² PECHEUX Jacques, *La naissance du rail européen, 1800-1850*, Paris, Berger-Levrault, 1970, p.113.

¹⁴³ PECHEUX Jacques, *Idem*.

tourisme par volonté de se distinguer¹⁴⁴. Découvrir un pays, se rendre dans une ville historique, entretenir des réseaux de correspondance et visiter les destinataires de ces échanges étaient des pratiques que la route assurait à l'époque moderne. L'innovation ferroviaire réside dans la rationalisation des trajets, la mise en place de parcours conçus comme des offres attractives et la massification du nombre de voyageurs. Par ces voies, les compagnies ferroviaires ont fortement contribué à l'essor du tourisme avec d'autres acteurs institutionnels¹⁴⁵. Elles l'ont fait dans une approche régionale des circuits à promouvoir s'appuyant sur des critères d'attraction résultant de combinaisons culturelles, paysagères, ou de loisirs. Les clientèles visées étaient naturellement les héritiers du Grand Tour mais la rentabilité économique des initiatives passait par une extension du nombre de voyageurs concernés. La réussite des entreprises touristiques imposa donc des formes d'organisation nouvelles, en particulier dans la gestion du temps ferroviaire, déterminé par des tableaux de correspondances assurées¹⁴⁶. Si les sites choisis ont favorisé la venue vers des villégiatures locales dont l'image a été construite par la publicité ferroviaire, c'est dans la mise en œuvre de grands parcours internationaux pour une clientèle avide de découverte, de formes d'exotisme continental, qu'ont été pensés des itinéraires transfrontaliers. Ils étaient le socle d'une culture similaire à celle que les élites modernes avaient pu acquérir en parcourant l'Europe. Avec le chemin de fer, les possibilités touristiques transfrontalières devinrent un enjeu économique dont le produit pouvait engendrer une confrontation intellectuelle des nationalités et la formation d'une mentalité internationale.

Les initiatives ont été nombreuses. L'inauguration de la liaison Bruxelles Ostende (1838) et celle de Londres-Douvres (1841) justifièrent par exemple la mise en place d'un "bateau chemin de fer" en 1846 pour effectuer la liaison transmanche. Ce lien, passé sous l'administration des chemins de fer belges en 1880, apporta à la Compagnie Internationale des Wagons-Lits la gestion d'un trafic rentable en liaison avec le Southern Railway. L'itinéraire des Bords du Rhin est un autre cas assez caractéristique de l'offre. Toutes les compagnies qui pouvaient s'en approprier la destination le proposèrent, des chemins de fer belges au Chemin de fer du Nord. La visite des bords du Rhin en partant par le Nord et en rentrant par le

¹⁴⁴ BOYER Marc, *Histoire de l'invention du tourisme. XVIe-XIXe siècles*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2000, p.6.

¹⁴⁵ TISSOT Laurent, *Construction d'une industrie touristique aux 19e et 20e siècles. Perspectives internationales*, Neuchâtel, Alphil, 2003, p.17.

¹⁴⁶ VERGEADE Marie-Suzanne, « Le tourisme ferroviaire ou le temps imposé », dans TISSOT Laurent, *Construction d'une industrie touristique aux 19e et 20e siècles. Perspectives internationales*, Op.Cit, p.83-94.

Chemin de fer de l'Est, était jugée très attractive avec une réduction de 25%. En 1852, 1247 billets de ce type furent vendus par le Chemin de fer du Nord, dont la moitié en première classe. Un billet permettait de faire l'itinéraire par Paris, Bruxelles, Liège, Aix la Chapelle, Cologne, Francfort, Heidelberg, Strasbourg. Il coûtait 115 frs en 1852. En 1857, Jules Petiet proposa de « *développer la clientèle de touristes, en leur offrant des facilités pour visiter de nouveaux sites. La Hollande, dont les chemins de fer ont été reliés à la fin de l'automne dernier à ceux du service franco-belge rhénan est un pays curieux à voir : des villes telles que Rotterdam, La Haye et surtout Amsterdam sont de nature à attirer des visiteurs français* »¹⁴⁷. En 1863, 562 clients choisirent un itinéraire circulaire en Hollande ; 654 préférèrent les Bords du Rhin.

Ces combinaisons prenaient un caractère original pour convaincre des voyageurs d'en effectuer le parcours avec des avantages tarifaires. Elles allaient dans le même sens de propositions de circuits que l'Agence Cook formula aux touristes anglais dans la seconde moitié du siècle. Mais cette fin très spécifique s'inscrivait en fait dans un plus vaste ensemble, composé des voyageurs dont les parcours internationaux n'étaient pas nécessairement motivés par le loisir. Leur importance était réelle. En 1863 sur le Chemin de fer du Nord, 63 675 voyageurs partirent de Paris à destination de l'Angleterre et 59 711 en arrivèrent. Pour dix voyageurs transportés vers le royaume britannique, six allaient en Belgique et deux en Allemagne. A la fin de la décennie 1860, les billets délivrés vers l'étranger se répartissaient à raison d'une moitié à destination de l'Angleterre, 37% la Belgique, un dixième l'Allemagne et 1,3 % la Hollande¹⁴⁸. Le fondement commercial des itinéraires à privilégier était parfaitement clair pour un ingénieur comme Petiet. Dès 1851 il avait signalé la nécessité de « *frapper l'opinion publique et de faire ressortir l'immense supériorité du trajet de Londres à Bruxelles et à Cologne par Calais en organisant des trains spéciaux* »¹⁴⁹. De 1840 à 1913 le mouvement des voyageurs empruntant le chemin de fer et en transit dans les ports français, belges et hollandais, passa de 86000 à 1,7 million¹⁵⁰. Qu'il s'agisse de la Riviera méditerranéenne, des cimes alpines ou des villes d'eaux allemandes, il fallait créer les conditions d'un trafic dont le cadre était européen, favorisant la rencontre des aristocraties et

¹⁴⁷ Archives Nationales, Chemin de fer du Nord, 48 AQ 3651, Lettre de Jules Petiet au Comité de direction, 22 février 1857.

¹⁴⁸ Archives Nationales, Chemin de fer du Nord, 48 AQ 3915 série 23-1 (1869)

¹⁴⁹ Archives Nationales, Chemin de fer du Nord, 48 AQ 3688 série 21, Lettre de Jules Petiet aux administrateurs, 3 juin 1851.

¹⁵⁰ Statistiques proposées par TISSOT Laurent, « Les touristes anglais entre Suisse et Grande-Bretagne : logiques de déplacement et intérêts portuaires (1850-1914) » dans *Les champs relationnels en Europe du Nord XVIIIe-XXe siècles*, calais, 1998, p.88.

des bourgeoisies aisées dont la distinction du commun prenait sa source précisément dans la fréquentation des lieux de rencontre européens majeurs.

-la naissance des services communs

Différents des itinéraires touristiques mais parfaitement compatibles avec l'itinérance de loisir, les grands trains transcontinentaux ont contribué également à transformer la perception des espaces traversés. Si les voyageurs restaient dans le train pour réaliser leur parcours, la jonction des grandes capitales européennes superposa aux frontières une autre géographie. Véhicules des catégories sociales aisées, les trains de luxe européens réduisirent socialement la conception des trains internationaux que l'on pouvait espérer un siècle auparavant. En 1854, l'Inspecteur en charge de l'exploitation dans le Nord soulignait « *Bien qu'en général les voyageurs par voiture de troisième classe soient principalement des voyageurs à petits parcours, il paraîtrait regrettable qu'ils fussent systématiquement privés du droit de profiter des améliorations apportées au grand service international* »¹⁵¹. Dans la réalité, la rentabilité du trafic international était assurée par les voyageurs de première classe.

Le point de départ des grands express européens procéda de la constitution de la Compagnie Internationale des Wagons-Lits en 1876. Le voyage en Europe prit un mode confortable -ou à tout le moins ce fut l'image répandue- qui fit sa gloire pour les passagers fortunés et rendit son service indispensable aux compagnies ferroviaires qui souhaitaient intégrer des *sleeping-cars* à leur convoi. De nombreuses affiches publicitaires soulignent cette dimension qui dépassait les seuls itinéraires circulaires en mentionnant les services proposés par les « *Grands Express européens* ».

La géographie ferroviaire porta une offre commerciale multiple à l'instar de l'Ostende-Vienne Express, prolongé en 1895 jusqu'à Constantinople ou du fameux entre tous, l'Orient Express, inauguré en 1883. En 1884 on écrivait déjà dans *La Nature* les perspectives qui s'annonçaient d'un *Nord-Express* qui relierait Paris à Saint Petersburg par Berlin et Varsovie et un *Sud Express* qui assemble Paris et Lisbonne en passant par Bordeaux et Madrid. La fusion des deux laissait espérer « *la réunion de Lisbonne et Saint Petersburg qui constituera l'European Express, le plus beau train qui ait jamais circulé sur l'Ancien Continent* »¹⁵². Après l'ouverture du Simplon, le Simplon-Express relia Londres à Venise par Paris, Lausanne et Milan. Il devint le Simplon-Orient Express après la Première guerre mondiale, empruntant un itinéraire écartant tout passage par l'Allemagne. La ligne reliait Londres à Zagreb et se

¹⁵¹ Archives nationales, F14 9384, Rapport de l'Inspecteur principal de l'exploitation commerciale du 1er arrondissement, 26 septembre 1854.

¹⁵² *La Nature*, 1884.

partageait ensuite vers Odessa par Bucarest et vers Athènes et Constantinople par Belgrade. L'Arlberg-Orient-Express assura une liaison de Londres à Athènes par Zurich, Vienne et Budapest, à partir de 1920. L'Etoile du Nord relia Paris et Amsterdam. Dix ans plus tard, à l'apogée de la Compagnie des wagons-Lits, le Taurus-Express pouvait mener jusqu'à Bagdad. Le développement des trains internationaux s'est accru pendant l'Entre-deux-guerres d'une manière paradoxale. D'un côté ils maintenaient le maillage des anciens réseaux européens. De l'autre, après le morcellement des Empires centraux, ils palliaient l'éclatement de l'Europe. L'imagerie commerciale des années Folles continua d'exposer une géographie ferroviaire européenne, celle-là même qui figurait sur les affiches commerciales de l'Orient Express où la ligne de chemin de fer est le seul cordon ombilical des points cardinaux, sans la moindre mention des césures frontalières nationales.

Ces lignes ont tenu un rôle important dans l'appropriation de l'espace européen pour ceux qui, quelle que soit leur nationalité, profitèrent de nouvelles relations internationales. Celles-ci ne procédaient pas d'arbitrages diplomatiques mais de conversations en plusieurs langues, de transmission de connaissances multiculturelles, de considérations sur les villes traversées pour en dissocier les originalités et les similitudes engendrées par des histoires nationales et des migrations continentales. L'appropriation d'une nouvelle géographie était rendue concrète par des modifications essentielles. La simplification de la formalité de présentation des passeports fut une des plus symboliques, toutes les questions de douane étant prises en charge par les agents dans les trains de la Compagnie des Wagons-Lits au lieu de contraindre les passagers aux arrêts et aux attentes aux frontières. En 1888 après que les autorités allemandes aient exigé un passeport tamponné par l'ambassade d'Allemagne pour ceux des voyageurs qui entreraient en Alsace par la frontière française, la compagnie négocia finalement d'en être dispensée pour les voyageurs allant jusqu'à Munich au moins. De son côté la compagnie de l'Est envisagea des itinéraires de contournement par le Luxembourg. Finalement en 1891 les voyageurs de la CIWL étaient dispensés du passeport. Le raccourcissement des distances horaires modifia également l'appréciation de l'espace. L'Orient Express reliait Paris à Vienne en 27 heures ou Paris à Constantinople en 80 heures.

-l'expression d'une culture commune ?

Si le territoire traversé pouvait révéler d'autres espaces, il n'induisait pas une forme de citoyenneté européenne mais plus sûrement une conscience de l'Europe. Pour ceux qui ont voyagé à travers le continent ou aux marges de leur pays, le franchissement des frontières nationales donnait un vécu semblable, apparent, à des ressortissants de différentes nations. Il permettait de voir des lieux emblématiques de l'Histoire universelle. Il ouvrait à une

connaissance concrète du génie artistique déposé dans les musées, les théâtres et les salles de concert. Il justifiait de se confronter aux cuisines étrangères. Il valait une bonne connaissance des usages et des mœurs. La littérature de voyage est empreinte de ces perceptions, les unes pour se démarquer des pays et des sites parcourus, occasion de réaffirmer son appartenance nationale, les autres pour comparer voire apprécier les formes d'existence ou les cultures d'un lieu extérieur à sa nation. Les témoignages sont nombreux, qu'il s'agisse de récits de voyages ou d'écrits personnels. Ils ne restituent pas assurément la réalité observée mais ils renvoient la représentation que les voyageurs se faisaient d'eux mêmes et de ce qu'ils attendaient dans leurs voyages.

Les guides de voyage, déjà utilisés au XVIII^e siècle, font le pendant des journaux de voyage dont l'écriture s'est accentuée avec la mise en scène des parcours privés. Ils en diffèrent, en n'étant pas un récit de soi, mais une représentation duale anticipée du voyage. D'un côté ils visaient à renseigner le voyageur pour lui éviter les déconvenues en fonction de ses propres habitudes, de l'autre ils invitaient à découvrir, pour s'accaparer les lieux traversés. Leur multiplication est contemporaine des chemins de fer. La publication des guides de voyages constituait un marché dominé par quelques éditeurs nationaux. Un britannique voyageait avec son Murray, un allemand avec son Baedeker, un Français avec son Joanne. Mais les déclinaisons en d'autres langues, sur des territoires qui rassemblent plusieurs Etats, visaient bien des marchés communs et des guides traduits dans des éditions nationales. Qu'ils soient lus au cours du voyage ou sur place ou même sans être encore parti, ces guides donnaient une approche de la diversité européenne mais ils insistaient sur les points communs, comme si le voyageur devait retrouver ailleurs des environnements familiers. La fréquentation des hôtels par exemple devait répondre aux standards de confort de clientèles souhaitant retrouver en tout point du continent des services identiques, conformes au mode de vie personnel. En ce sens les guides contribuaient à matérialiser une Nation différente.

Le guide Joanne des trains de plaisir des bords du Rhin livrait par exemple à son lecteur des indications circonstanciées sur Strasbourg, Bade, Carlsruhe, Heidelberg, Mannheim, Mayence, Coblenze, Cologne, Aix-la-Chapelle, Spa, Liège et Bruxelles. L'auteur avait déjà fait paraître des guides de Suisse, d'Allemagne, d'Ecosse, de Bade et de la Forêt Noire, de Spa et de ses environs. Aux pages concernant Bade, le voyageur se faisait déjà une opinion de la convergence internationale qui pouvait y régner au milieu du siècle. Les hôtels recommandés se nommaient Victoria (en 1855, allusion directe à la Reine britannique), d'Angleterre, de Russie, de la Cour de Bade, où l'on signalait les bains, de Hollande, de France et celui qui avait une bonne table d'hôte, circonstance symbolique, l'hôtel de l'Europe.

Des noms plus communs, l'Etoile, La Croix d'or, étaient situés au second rang. La mention d'une librairie et cabinet de lecture à la maison de la Conversation donnait un autre signe de la société européenne. On pouvait y trouver « *l'assortiment complet des livres français, allemands et anglais les plus estimés ou les plus nouveaux, les principaux journaux de la France, de l'Angleterre, de l'Allemagne et les itinéraires Richard et Joanne* »¹⁵³. Dans une telle villégiature dont la saison commençait le 10 mai pour s'achever fin octobre, la société était « *mêlée* » écrit Joanne. Bade pourrait incarner cette fusion européenne par les apparences et les rencontres.

Des touristes, des intellectuels, des artistes, des entrepreneurs que le chemin de fer a transporté en tous points de l'Europe ont étendu leur connaissance des particularismes nationaux par ces facilités de déplacement nouvelles.

Conclusion

La structuration des espaces et des frontières est fluide. Maurice Aymard l'a cerné en soulignant que « *Les espaces n'existent comme tels que dans la mesure où ils sont construits par des circulations : celle des hommes, des marchandises, des biens culturels* »¹⁵⁴. On ne saurait dénier aux chemins de fer qu'ils aient été producteurs d'espaces nouveaux au XIX^e siècle. François Caron soulignait ainsi qu'ils ont été construits « *pour satisfaire l'aspiration au voyage que le romantisme avait fait naître* »¹⁵⁵. Doit-on leur reconnaître pour autant un rôle direct dans la formation d'une Nation européenne, virtuelle, puisque la définition de l'appartenance nationale est restée circonscrite à des territoires délimités politiquement ?

Les réseaux ferroviaires ont ouvert aux voyageurs une géographie internationale qu'ils pouvaient faire leur. Les sites historiques visités, les cercles d'affaires entretenus, les villes parcourues, le temps passé hors de ses frontières ont formé une autre échelle commune pour ceux qui ont emprunté ces nouvelles voies de déplacement et de pérégrination. L'espace ainsi délimité était une forme possible de la préfiguration d'une nation qui soit aux dimensions territoriales de l'Europe. Elle n'était pas soudée par des symboles identiques mais plutôt par une histoire transnationale partagée, faite d'endroits et de pratiques, scellée par des lieux accessibles plus facilement et plus massivement que ce que ne permettaient auparavant les autres moyens de transport. Une prise de conscience pouvait donc se forger d'un territoire traversé par des circulations et des axes de passage nouveaux. Elle pouvait modifier les

¹⁵³ JOANNE Adolphe, *Trains de plaisir des bords du Rhin*, Paris, Maison, 1855, p.15.

¹⁵⁴ AYMARD Maurice, « La structuration des espaces et des frontières », *Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques*, n°42, 2008, p.3.

¹⁵⁵ CARON François, *Histoire des chemins de fer en France. 1740-1883*, Paris, Fayard, 1997, p.598.

mentalités ainsi que le montrent les itinéraires qui étaient conçus comme des offres commerciales, mais dont l'effet était bien de proposer aux voyageurs de nouveaux horizons culturels et sensoriels. On ne peut même pas dire que cette perspective ait été limitée à des catégories sociales aisées puisque la stratégie des entreprises ferroviaires fut, on l'a vu, de maximiser les profits tirés des réseaux développés sur des parcours internationaux en intégrant de nouveaux services commerciaux.

Les compagnies ferroviaires ont cherché à mettre en pratique les idées libérales de libre circulation par les réseaux, non sans une contradiction paradoxale puisque les chemins de fer ont aussi du leur expansion à la volonté de renforcer le centralisme politique par des flux, convergeant vers la capitale ou unifiant les territoires nationaux. Les réseaux ferroviaires n'en tissaient pas moins un maillage de l'espace européen qui pouvait à terme être homogène. C'était en tous cas l'espoir initial placé dans la nouvelle technologie.

LES CONFLITS ENTRE NATIONS AUX ORIGINES DE L'EUROPE CONTEMPORAINE ?

1914: Two Europes

Fulvio Cammarano

It is well-established that the First World War was not just about nations seeking to impose a new balance of territorial supremacy, but was above all the first all-out showdown to define a new European identity. Many intellectuals of the day grasped this well¹⁵⁶: early on in the conflict it was seen to be a «war for the Constitution»¹⁵⁷, which is to say, to lay down the basic features, ethical, political and otherwise, that should characterize the Europe of the future¹⁵⁸. According to Ernst Troeltsch, a thinker engaged more than most in devising the future «European ethos») the ideological war running parallel with military conflict posed a «real theoretical problem: that of distinguishing German political, historical and moral thought from its western and American counterpart»¹⁵⁹. Unlike the past, when hostilities commenced the protagonists thought that the ensuing peace would not rest content with redrawing the boundaries and spheres of influence of the old and new power, regardless of the opponents' political systems, but would have to try and standardize political culture and hence the constitutional framework of the Old Continent. Nor was Europe aware, as war broke out, that the dual nature of the formal and material constitutional framework underpinning it – hitherto accepted with no particular difficulty - had turned into a gaping split that needed to be made good, now that the balance of power had been lost. In 1938 Francesco Nitti wrote: «Before the 1914 war the most disparate political systems coexisted in Europe, without it occurring to anyone that, to survive, a political system needed perforce to seek the destruction of opposite systems. No-one thought of destroying the British liberal system, the French democratic system, the German authoritarian constitutional system, the Russian despotic system»¹⁶⁰.

¹⁵⁶ On intellectuals and the First World War, see among others WOHL Robert, *The Generation of 1914*, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 1979.

¹⁵⁷ Cfr. MEZZADRA Sandra, *La costituzione del sociale. Il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Bologna, il Mulino, 1999, pp. 187-195.

¹⁵⁸ «From the day the cannons received the word, what was at stake was the whole statute of Europe»: ARON Raymond, «Nations et Empires» in *Encyclopédie Française*, Paris, Société nouvelle de l'Encyclopédie française, 1957, vol. xi; now in Id., *Dimensions de la conscience historique*, Paris, Plon, 1985, pp. 151-224.

¹⁵⁹ Quoted in RUSCONI Gian Enrico, *1914: Attacco a Occidente*, Bologna, il Mulino, 2014, p. 163.

¹⁶⁰ NITTI Francesco, *La disgregazione dell'Europa. Saggio su alcune verità impopolari*, Rome, Faro, 1945.

To Thomas Mann it had become «a war of intervention, then, of European civilization against stubborn Germany: for when the London *Times* announced one day that this war was being waged by the allies “in the interest of Germany’s domestic affairs”». The purpose was to make her «become an honorable member of the democratic society of States», or in other words to set her on the path of «progress»¹⁶¹. Werner Sombart waxed sarcastic: «[...] all high-minded foreigners are always bent on freeing us from some institution or other: Eliot, the Dean of Harvard University, wants to give us a better constitution, so that gradually, with zeal and tenacity, we may raise ourselves to the cultural level of the United States of America. Others would like to rid us of our emperor, weighing on us like a millstone. But for most it is about ‘freeing us’ from militarism. This basic distorted idea comes round again and again, as though all such institutions were something exterior, weighing on the German people like a burden on a donkey»¹⁶².

To simplify: according to the classic schema that the leading actors of the day recognized, on the one hand stood the Austro-German alliance with its caesarist system based on the monarch’s authority and the role of military force; on the other, the Franco-British entente that fancied itself an emblem of liberal democracy based on Parliament in the key role. However, the very idea of ‘progress’ was also at issue. While the Anglo-French – pace their alliance with the Tsarist Empire – deemed it to lie in liberal parliamentary constitutionalism, Germany – for all the presence of the Austro-Hungarian Empire – claimed she was fighting to change the balance and relations of power in what was a form of liberation from British conservative power and the bourgeois liberalism of the Entente which stood not for progress, but on the contrary for maintaining the international *status quo*¹⁶³. If Germany won the war, it would ensure throughout Europe «the return to inner values and authentic individualism, meaning the individual’s spontaneous subordination to the community: quite the reverse of the selfish materialist individualism that is typical of western civilization»¹⁶⁴.

Once again we are talking of an ideological war, fought in the name of values and not just lust for conquest.

¹⁶¹ MANN Thomas, *Reflections of a Nonpolitical Man*, New York, Ungar, 1983 (1918), p. 43-45. On Mann and the war cfr. ALESSIATO Elena, *L’impolitico. Thomas Mann tra arte e guerra*, Bologna, il Mulino, 2011.

¹⁶² SOMBART Werner, *Mercanti ed eroi*, Pisa, Edizioni ETS, 2014 (1915), p. 126.

¹⁶³ Cf. DINER Dan, *Cataclysms: A History of the Twentieth Century from Europe’s Edge*, Madison, The University of Wisconsin Press, 2008, pp. 24-27.

¹⁶⁴ DEGLI ESPOSTI Fabio, *La guerra personale di un accademico tedesco: Mercanti ed eroi di Werner Sombart*, introducing W. Sombart, *Mercanti ed eroi*, p. 11.

Such a picture is no *ex-post* interpretation. It was clear that the war's outcome would entail a choice between opposing value systems since «this war is essentially a new outbreak, perhaps the grandest, the final one, as some believe, of Germany's ancient struggle against the spirit of the West»¹⁶⁵.

That such were the stakes in play was also realised by those contending parties who talked of «1914 ideals» – by which they meant order, duty and justice embodying a new-style modernity – as opposed to the now vacuous «1789 ideals» of liberty, equality and fraternity¹⁶⁶. By that apt expression, picking up a thought by Rudolf Kjellen in 1915, Johann Plenge's book sketched out the historical, cultural and ideal universes which underlay that insurmountable dualism:

«'The ideals of 1914' clearly stand in contradiction to the evolving 'ideals of 1789'. For whereas previously there were only these last, now the 'ideals of 1914' come to oppose them. The ideals of 1789 do not belong to one nation alone. They formed in essence the political spirit of a whole century. Hence the new dignity of the term we are highlighting when, in place of the idea of organization, we speak of the ideals of 1914 [...] When we contrast the new historical and universal ideal with the old, it is not just by way of according both of them the same historical dignity, but in order, too, that it should be clear how one is the exact opposite of the other»¹⁶⁷.

The ideals of 1914 were supposed to represent the right course of history to those who thought in terms of renewing civilization and rejected the utilitarian rationalism and atomism that typified the Anglo-French West. Such ideals, dialectically ousting the played-out unserviceable values of 1789, stood for a new way of seeing liberty via the technology, organization and energy of the Germanic State, embracing both warfare and the economy, fighting men and workers. Plenge's book did not get a triumphal reception in his homeland, especially in the liberal milieu: the 'ideals of 1914' seemed designed to exaggerate the opposition between Germany and the roots of Europe and the West which many would have preferred to regenerate from the materialistic interpretation without repudiating them¹⁶⁸.

The roads of West and Germany diverged precisely over how they viewed the tenets of that abstract rationalist culture: for in their western sense these had become almost

¹⁶⁵ MANN Thomas, *Reflections*, p. 29. On how the idea of West evolved culturally and politically at the end of the 19th century, cf. CAMMARANO Fulvio (ed), *Alle origini del moderno Occidente tra XIX e XX secolo*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2003.

¹⁶⁶ Cf. TOMMASI Clara, *Introduzione*, in PLENGE Johann, *1789 e 1914. Gli anni simbolici nella storia dello spirito politico*, Bologna, il Mulino, 2008 (1916), pp. 13-52.

¹⁶⁷ PLENGE Johann, *1789 e 1914*, cit., p. 157.

¹⁶⁸ Cfr. TOMMASI, *Introduzione*, cit. pp. 42-43.

incomprehensible to the Germans to whom the world of 1789 ideals had become unserviceable and hypocritical. To most German intellectuals the key debate should have been over the two different ways of construing liberty. Ernst Troeltsch wrote:

«The British idea of liberty is rooted in the individualism of Puritan piety. The French idea is a creation of the bourgeois rising up against the power of monarchy and Church, and grounding their own interests in Enlightenment science. Hence the tendency to construct constitutional abstractions, sectarianism, doctrinaire behavior and high-flown phrases. The American idea of liberty drew on these two sources and produced ‘the purest democracy in the world’, institutionalized as a political system with a strong executive though with limited jurisdiction. The primordial quality of the German concept of liberty lies in an inversion of the relationship of the individual and of private interests to the State, which the other three models have in common. That it was different from the Western European idea we knew of old, but how different it is, we have only learnt from this war. Precisely now the ideals of 1914 stand opposed to those of 1789, tenaciously, clearly, but also in a way that is creative and fecund for the future»¹⁶⁹.

Though with some uncertainty, Troeltsch managed to detect a line of demarcation between western and German thinking: «attitudes geared to democracy, pacifism, unified nations, international agreements as per the League of Nations, are styled westernist, as distinct from a specifically German organic, historical way of thinking». The former tends to particularism and selfish individualism, causing endless conflict and fragmentation; the latter believes in attachment to the community, not because it follows on a social contract, but as being grounded «in the world of authority of feeling and striving for achievement»¹⁷⁰.

Against the decadent arrogance of French culture and the British shopkeeper mentality, by which particularism the present world was being disrupted, the Germans prized their own strength, earnestness and organization, essential qualities in refashioning and integrating the State-Society tandem and thereby taking up the baton of western society’s dying liberalism and setting it upon new foundations.

To start with, at least, the outbreak of war put paid to a widespread western myth – though it was also found among German intellectuals. As a disillusioned Friedrich Meinecke would describe it years later, towards the end of World War II, the myth that «there were two Germanies, one spiritual, the other not; one peace-loving and heedless of military conquest, the other a bygone spirit [...] waxing wild and untamed, threatening the world» – in short,

¹⁶⁹ Quoted in RUSCONI, *1914: Attacco a Occidente*, cit., pp. 161-162.

¹⁷⁰ Quoted in MEZZADRA, *La costituzione del sociale*, cit., p. 180.

Goethe's Germany versus Bismarck's Germany with its Prussian brutality. However, the compactness of German public opinion in August 1914 had persuaded Meinecke «that the so-called two Germanies actually comprised one of those lofty historical units that must bear within them a tense polarity of contrasts out of which they forge their own vitality»¹⁷¹. When the Reichstag unanimously granted war credits, it proved that even the dreaded socialist world would not be abandoning the fatherland as it girded itself for a 'just' war in retaliation against Slavic barbarism and the military aggression of the Entente, though also as a reaction to western materialism.

In the heart of Europe there was thus poised to take place a duel without quarter between two universes called Germanic world and West. The Germans interpreted it as the well-known clash between *Kultur* and *Zivilisation* – a phrase designed to express the unbridgeable gap between Germanic spirit and Western ideals. Werner Sombart described it as the gulf between «merchants and heroes», where «the merchant only talks of 'rights', the hero only of 'duties'»¹⁷². *Kultur-Zivilisation*, merchants and heroes, and «1789-1914» are actually three versions of a single big showdown between two antithetical world views, two antithetical value hemispheres, two ideas of civilization over which politics is the bitterest sparring ground¹⁷³. In contrast with *Zivilisation* which stood for the principles of reason, Enlightenment, domestication, civilization, skepticism, dissolution and humanitarian universalism, German society set spiritual strength as the linchpin of *Kultur*; to Mann this last meant «unity, style, form, self-possession, taste and a certain spiritual underpinning of the world, however much it might seem wild, bloodthirsty, fearsome, adventurous, vulgar». From this viewpoint of German intellectuals, war was therefore «[...] about politicization, literarifying, intellectualization and radicalization of Germany. It aims at her "humanisation" in the Latin political sense, and her dehumanization in the German one. It aims [...] at the democratization of Germany or, to summarize everything and to bring it over a common denominator, it aims at her de-Germanization»¹⁷⁴.

¹⁷¹ MEINECKE Friedrich, *Esperienze 1862-1919*, Naples, Guida, 1990 (1971), p. 323.

¹⁷² SOMBART, *Mercanti ed eroi*, p. 109. This distinction was widespread in intellectual culture. The writer Alfredo Panzini jotted down a conversation with a friend in his diary: «the war will be won by merchants and Philistines! Do you remember Zarathustra's prophecy?» (A. Panzini, *Diario sentimentale. Luglio 1914 - maggio 1915*, Milan-Rome, Mondadori, 1923, p. 100). On the origin of Sombart's volume see F. Degli Esposti, *La guerra personale di un accademico tedesco: Mercanti ed eroi di Werner Sombart*, pp. 7-54.

¹⁷³ Cfr. LAZZARICH Diego, *Guerra e pensiero politico*, Naples, Guida, 2009.

¹⁷⁴ MANN, *Reflections*, p. 46.

That is why the western ideals of democracy, internationalism, elections, society and literature spreading throughout the world were meant to demolish the wall of Germanicism which is culture, soul, liberty, art. In a nutshell, «the clash between culture and civilization is a clash between ‘spirit’ and ‘politics’, soul and society, liberty and the right to vote, art and literature»¹⁷⁵.

That spiritual divide turned the war into a religious crusade. As Roberto Michels pointed out, drawing on Pareto: «It must also be emphasized how in the world war each nation considered the adversary not just as an enemy, but – after the fashion of religious wars of old – almost as an excommunicate, a heretic or infidel, in the face either of ‘holy Kultur’ or ‘holy democracy’»¹⁷⁶.

‘Holy democracy’ was indeed the watchword under which the West justified the conflict. France and Great Britain, wrote Benedetto Croce, presented their war as «[...] defence of the liberal system against the authoritarian system of Prussia and Austria-Hungary, of the Hohenzollerns and the Hapsburgs, a permanent liberation of those nations which were still oppressed or dependent, a redemption of the Germans themselves from the antiquated political regime that persisted among them (in contrast with Western Europe, all liberal and parliamentary) [...] And the Germans, on the contrary, were extremely clumsy in the way in which they announced their reasons for war, because they were unable to put forward anything beyond the “sacred defence” of their people, which was something too generic [...]. And when the German professors wanted to supply this precision that was lacking, they wrote such naive things concerning the method that Germany would follow for the unification of Europe, like that which Prussia had followed for the unification of Germany, concerning the pax Germanica and the happiness and morality that the world would enjoy under the government of the Hohenzollerns and their bureaucracy, as to cause every free spirit to shudder or frown»¹⁷⁷.

To Croce, again, the professors and erudite had helped «[...] bring to the lips of the German Philistine that so-called ‘*Sedanlächeln*’, the Sedan smile, a feeling of superiority to other peoples, contempt for the decadent or dethroned Latin races with their moral corruption, their miserable parliamentary wrangling, and even for England, that land of spurious Germanicism, a nation of shopkeepers and not warriors»¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Quoted in Rusconi, 1914: *Attacco a Occidente*, p. 156.

¹⁷⁶ MICHELS Robert, *Prolegomena sul patriottismo*, Florence, La Nuova Italia Editrice, 1933, p. 47.

¹⁷⁷ CROCE Benedetto, *History of Europe in the Nineteenth Century*, New York, Harcourt, Brace and Company, 1933 (1932), p. 357.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 292.

An intellectual like the journalist Henry Wickham Steed spoke explicitly of the «ideals of the allied peoples». The British prayer «[...] is that the faith in the principles of human liberty, of justice towards little countries, and of morality among nations, which inspired the Allies at the beginning of the whole of European regeneration as been entirely done. The British people, like the people of France, knows that its chief strength lies in the justice of its cause, in the principle of freedom for small nations which its Government has proclaimed aloud »¹⁷⁹.

But Croce was also quick to point out that the Germans' taunt of hypocrisy about such talk of ideals had some foundation, since «this entire liberal ideology found no echo or answer in the psychology that we have described as being extremely powerful in Europe»¹⁸⁰.

The contrast between the values at stake was a strong weapon of propaganda which the French and British used to persuade any still neutral countries to join them in the fight. Towards Italy in particular the British press made sure to direct its persuasion campaign, all based on the values of nation, liberalism and progress: «The spirit of Garibaldi, of Mazzini and of Cavour – wrote the *Times* in May 1915 – [...] will restore her faith in the principle of nationality, to which she owes her national existence, and that principle, we are persuaded, she will not betray. It will lead her into closer communion with the liberal nations of the earth, and will vindicate the right to rank with them as a saviour of civilization»¹⁸¹. After all, «What have the progressive democracy of Italy to do with the cause of aggressive militarism, of absolute nomination, and of feudal reaction against the progress, the enlightenment, and the civilization of free England and free France?»¹⁸².

Besides, war was in full swing. The rift of ideals regarded those still trying to make up their minds, and not so much those already fighting: «by now it is clear not just to the belligerent parties, but also to the neutral countries that this is a holy war, a war to put a stop to a state of things clean contrary to civilization [...] the present conflict stakes the future of those who love and defend civilization»¹⁸³. It was not just the liberals who used such tones. The socialists and trade unions of France, Belgium and Great Britain spoke in identical terms. At a London rally in February 1915 the socialist parties of the allied countries, while blaming the war on the capitalist system as a whole, came out with the final resolution that «The

¹⁷⁹ WICKHAM STEED Henry, *Through Thirty Years. 1892-1922. A personal Narrative*, vol. II, London, William Heinemann, 1924, pp.71-72.

¹⁸⁰ CROCE, *History of Europe in the Nineteenth Century*, cit., pp. 358-359.

¹⁸¹ *The sword of Italy*, in «The Times», 22 May 1915.

¹⁸² *The attitude of Italy*, in «The Times», 27 August 1914.

¹⁸³ DE BENEDETTI E., *Il mirabile monumento in fiamme*, in «La Stampa», 21 August 1914.

victory of German imperialism would therefore mean defeat and suppression of democracy and liberty in Europe»¹⁸⁴. For his part, only weeks after being expelled from the socialist party, Benito Mussolini was urging the revolutionary value of joining the war: «there is every reason to think that tomorrow's Europe will be profoundly changed. More freedom, or more reaction? More militarism or less militarism? Which of the two power groups in winning will bring us better conditions for the liberation of the working class? The Austro-German bloc or the Triple Entente? Of the answer there can be no doubt».

Those who remain neutral will one day be asked: «Where were you, and what were you doing, oh proletariat of Italy, when I was battling desperately against Austro-German militarism, to free Europe from the nightmare of the Kaiser's rule?»¹⁸⁵.

The power of the 'pro-western' message helped mould Italian public opinion solidly against Austria¹⁸⁶, but it had its doubts about going explicitly anti-German¹⁸⁷.

A minority of intellectuals took a pro-German stand. Thus Giorgio Pasquali: «I see the war as the Germans' battle against Franco-Slavic barbarism, with Germany the only civil country in Europe»¹⁸⁸. To Mario Missiroli, «the war Germany is fighting is a war against the rich capitalist peoples who hold dominion of the world, but are no longer able to keep that dominion; they have no growth of population, no possibility of heroic action. Such are England and France [...]. This all puts right on Germany's side; and the war she is waging is essentially revolutionary»¹⁸⁹.

But to begin with, such hanging back was mainly the Italian nationalist line. Theirs was yet another demonstration that the showdown between «the spirit of 1789 and that of 1914» was not about nations, but about political and ideological cultures across the continent. In Germany a Thomas Mann had no difficulty in casting the enemy of the pure German soul as that «radical literary » who, though German, nonetheless «belongs, then, body and soul, to

¹⁸⁴ Quoted in MILNER Susan, *The Dilemmas of Internationalism. French Syndicalism and the International Labour Movement, 1900-1924*, New York-Oxford-Munich, Berg Publishers, 1990, p. 214.

¹⁸⁵ *Dall'Intervento al fascismo. Scritti e discorsi di Benito Mussolini*, Milan, Hoepli, 1934, pp. 23-24.

¹⁸⁶ Minister Ferdinando Martini wrote in his diary: «there are those who want war and those who don't, but all agree in hating Austria, and no-one believes Italy is, will return or will remain on good terms with the Danubian Empire»; MARTINI Ferdinando, *Diario 1914-1918*, Milan, Mondadori, 1966, p. 114.

¹⁸⁷ Cfr. CAMMARANO Fulvio, *Regno Unito*, in Riccardo Brizzi (ed), *Osservata speciale. La neutralità italiana nella prima guerra mondiale e l'opinione pubblica internazionale (1914-1915)*, Milan-Florence, Mondadori-Le Monnier, 2015.

¹⁸⁸ PANZINI Alfredo, *Diario sentimentale*, pp. 42-44.

¹⁸⁹ Quoted in GUIDA A., *Giorgio Pasquali, un filologo classico tra Berlino e Roma*, in E. Migliario (ed), *Gli antichisti italiani e la Grande guerra*, Milan-Florence, Mondadori-Le Monnier, 2017.

the entente, to the imperium of civilization», aspiring «to transform Germany into a middle-class democracy in the Western-Roman sense and spirit »¹⁹⁰. Meanwhile in Italy the nationalists argued against all facile coupling of ethnic-national identity with the culture of values and constitutionalism. Their case was twofold: distinguishing between Germany and the Austro-Hungarian Empire, and taking a distance from the values of 1789.

Even before Italy joined the war, many political viewpoints, beginning with the nationalists, insisted there was a distance between Austria and Germany, including a cultural gap. Austria was an anomaly with which Italy could never reach any real spiritual understanding, since «ours is a country born of revolution and Austria not: in Austria 1848 was just a demonstration». The fact is that the Austrian bourgeoisie «never joined the government as a social class. Government stayed with the nobility [...] One of the great conservative forces in Austria has always been the lack of a public opinion, a journalism capable of stirring the whole place up». Thus Vienna was quite remote from Berlin: «Austria lacks the spiritual magnitude one finds in Germany; there is no lively popular movement of thought»¹⁹¹. And those who dreamt of restoring «the old Austria of Metternich and Radetzky» were forgetting that Austria was only still remembered as a great state «because she was a German state»¹⁹², which could hardly be claimed any longer of the Empire of ‘nine tongues’. Austria, let us face it, was neither Germany nor the West as even Metternich once implicitly admitted when he wrote that «Asia begins at the Landstrasse, Vienna’s eastern suburb. Metternich famed for calling Italy a geographical expression deserves equal fame for dubbing his own Austria ‘Asia’»¹⁹³.

Thus to the nationalists the months leading up to the war were an opportunity for insisting that Austrian Empire be distinguished from German spirit. «To talk of Teutonic barbarism that needs to be routed by French civilization, as the basest organs of our public opinion do nearly every day, is a shameful injustice – originating in ignorance and stupidity [...] That artificial construct, Austria, may fall forever, but not the German people who sooner or later [...] must rise again after every fall»¹⁹⁴.

To the nationalists that was not all: «the Germans alone had finished the job started by Latin civilization: today we Italians have no right to speak of Teutonic barbarism since, if

¹⁹⁰ MANN, *Reflections*, cit., pp. 38 and 36.

¹⁹¹ CAPRIN Giulio, «L’Austria com’è oggi», in *Il Marzocco*, 27, 6 July 1913. The article was inspired by V. Gayda’s book, *La crisi di un impero*, Torino, F.lli Bocca, 1913.

¹⁹² FAURO Ruggero, «Le lotte nazionali in Austria», in *L’Idea Nazionale*, 13, 26 March 1914.

¹⁹³ RODOLICO Niccolò, «La burocrazia in Austria», in *Il Marzocco*, 34, 22 August 1915.

¹⁹⁴ BORGESE Giuseppe Antonio, «Avversari, non odiatori della Germania», in *L’Idea nazionale*, 36, 3 September 1914.

barbarism there be, it is partly ours as well [...] What we hated about the Germans was ours, the tough, organic, authoritarian Roman State»¹⁹⁵.

To link Italy's joining the war with embracing the ideals of 1789 would have entailed a dangerous cultural, as much as constitutional change. Italian nationalism was already embarrassed at having to go back on its alliances and refused to consider the war as an ideological choice of field, entailing lying down with the Anglo-French West. Domenico Oliva, a journalist and founding member of the Italian Nationalist Association, argued in an anonymous tract appearing in September 1914: «This is not a war of ideas or the propaganda of ideas. It is so stupid to say that here stands democracy opposite imperialism, liberty against caesarism, modernity against feudalism, the future against the past. Let us leave these phrases to orators and idlers. To compare this war to the French revolution or the religious wars of the sixteenth and seventeenth centuries is to have lost all sense of the truth [...] Let he who will seek to prove that the Tsar stands for democracy and 1789 principles, that Britain is not as imperialistic as Germany, that caesarism does not underlie democracy, that States and men are not now at war but abstract concepts and contradictory plans and antithetical philosophies»¹⁹⁶. And Mario Missiroli made ironical play with «our perfect democrats [who] believe the Germanic State is an 'ancien regime' state, an anti-democratic state since it is military, since it is disciplined! A colossal blunder!»¹⁹⁷.

It was obviously easy for the nationalists to pour scorn on the contradictions contained in the appeal to defend the ideals of 1789, which went on lurking for the rest of the war. That is partly why the end of hostilities failed to solve the issue of the European constitution. The total nature of the war and the caesaristic implications of all that huge effort to subdue the enemy prevented the peace from being organised as a victory by one system over another, determined to force the 'ideals of 1789' pedagogically on those who had opposed them. The dissolution of the Austro-Hungarian Empire and the birth of the Weimar Republic thus appeared straight away not as the final outcome of a victory, but the uncontrolled (and undesired) outcome of a new and more widespread virtual, and potentially radical, transformation of the system of international relations, with Bolshevik Russia and the United States appearing on the scene and the birth of the League of Nations.

As the jurist Francesco Ruffini said in 1919, «By an abrupt sword-stroke the war has inverted the poles of political orientation. Peoples once used to look to the glorious historic

¹⁹⁵ PAGANO Antonio, « La barbarie teutonica », *ibidem*, 36, 3 September 1914.

¹⁹⁶ « La Nuova guerra d'indipendenza », *ibidem*, 48, 11 October 1914.

¹⁹⁷ PANZINI, *Diario sentimentale*, cit., p. 46.

liberal democracy of the West: to Anglo-Saxon democracy, monarchical in Britain and republican in America; to Latin democracy, republican in France and monarchical in Italy; while eastward, behind the rigid curtain of feudal, authoritarian, militaristic empires of Germany, Austria and Turkey there lay the fearful icy deserts of Russian autocracy and Asian absolutism. Nowadays all the common people have left in the West is the faint glimmer of a sunset; while to the East there flames a bloody dawn, harbinger of the most fantastic conquests»¹⁹⁸.

Despite the victory of forces wedded to parliamentary constitutionalism, the war had at least partly introduced the vision of a 1914 world – that is, it imposed for good a different way of seeing the relationship between individuals and the public sphere – bolstering the new central State and executive that had emerged in the 1870s and 1880s. It was now clear to all, victors and vanquished, that the war that set out to defeat the ‘ideals of 1914’ not only would not conclude with a peace worthy of the ‘ideals of 1789’, but would pave the way to a return of those of 1792.

¹⁹⁸ RUFFINI Francesco, *Guerra e dopoguerra. Ordine internazionale e politica della nazionalità*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2006, p. 171.

Europe, nation et nationalisme: la section hongroise du Mouvement Paneuropéen dans les années 1920.

Laszlo Nagy

L'apparition de l'idée d'Europe unie dès l'aube de l'époque moderne a toujours été liée au souhait de faire régner la paix perpétuelle sur notre continent. Mais la guerre de 1914-1918 a changé radicalement l'attitude de beaucoup de responsables politiques qui, jusque-là, n'avaient considéré l'unité de l'Europe que de manière accessoire. La Grande Guerre et la tuerie qui l'a accompagnée, sans équivalent dans l'histoire, a affecté profondément l'opinion. Les réactions politiques et idéologiques aux drames provoqués par le conflit ont fait entrer l'Europe dans ce que Eric Hobsbawm appela le « siècle des extrêmes ».

La Grande Guerre a fait éclater les grands empires, imposé de nouvelles nations mais affecté dans le même temps la foi dans le progrès. Le pessimisme, l'idée de déclin de notre continent, se sont emparés de beaucoup d'intellectuels. Au lendemain de la première guerre mondiale toute l'Europe, les pays vainqueurs comme les vaincus, furent confrontés à une profonde crise économique, sociale et morale. Dans le même temps, le nationalisme s'imposa aussi bien chez les pays vainqueurs que chez les pays vaincus dont la Hongrie associée au sort de l'Autriche faisait partie.

A cette crise, diverses réponses furent apportées. En Europe centrale l'emporta le plus souvent une voie autoritaire. Pour ses représentants, les ultranationalistes, la seule solution à la crise profonde et générale était le retour à la voie autoritaire qui, en Italie et Allemagne, fit émerger des régimes qui se disaient à la fois révolutionnaire et nationaliste.

Mais après la révolution russe d'octobre, le communisme se présentait aussi comme un modèle à suivre. Elle promettait l'avènement d'une ère nouvelle où l'égalité serait le but de la société, mais aussi où la guerre sera bannie à jamais puisque l'avènement du régime bolchévique l'avait emporté avant tout parce qu'il apportait la fin de la guerre. Pacifisme et aspiration à la justice sociale, désir de mettre fin aux misères expliquent en Europe centrale l'influence du modèle communiste au lendemain de la guerre où une bourgeoisie affaiblie et discréditée par le conflit fut rapidement menacée aussi bien par la poussée de l'extrême droite que de celle l'extrême gauche

Une autre réponse se fit jour au lendemain du conflit, celle qui entendait construire une Europe unie, fraternelle et pacifique. Pour de nombreux intellectuels c'était la seule voie pour l'Europe de survivre. « *S'unir ou mourir* », écrivait Gaston Riou.¹⁹⁹ En Hongrie, dans cette voie, s'imposa le projet *PanEurope* de Coudenhove-Kalergi.

La Hongrie était alors particulièrement affectée par une crise globale profonde, à la fois nationale et sociale. Après deux révolutions (en 1918, bourgeoise démocratique ; en 1919, communiste) un régime autoritaire inspiré les courants d'extrême droite fascisants²⁰⁰ s'installa dans le pays. Son conservatisme anti-européen et anti-libéral était profondément marqué par les conséquences du traité de Trianon. Signé, le 4 juin 1920, il avait tiré un trait sur l'unité d'un État de mille ans et privé le pays – officiellement Royaume de Hongrie – des deux tiers de son territoire et de plus de 50% de sa population.²⁰¹ La nouvelle Hongrie était certes devenue homogène ethniquement, mais la question des minorités nationales désormais fixées à l'étranger devenait un problème aigüe : plus de trois millions de Hongrois se trouvaient ressortissants des États successeurs de la Monarchie Austro Hongroise (Roumanie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie).

L'objectif principal du nouveau régime hongrois, soutenu par l'écrasante majorité de la population, sans distinction de conviction politique, fut la restauration territoriale de l'Etat hongrois historique et millénaire, retour à la situation de l'avant guerre²⁰². Et dans ce climat imprégné d'une flambée de nationalisme, hostile à l'idée même d'Europe, les paneuropéens hongrois apportèrent leur soutien au projet de Coudenhove-Kalergi.

D'une certaine façon cet aristocrate un peu extravagant était l'expression de son milieu familial. Il était né à Tokyo d'une mère japonaise et d'un père diplomate de nationalité austro-hongroise. L'origine de sa famille se trouvait aux Pays-Bas et en Crête et il avait passé sa jeunesse au château de Lonsperg, localité de Tchéquie où les habitants bilingues parlaient tchèque et allemand sans que cela ait posé de problèmes jusqu'au déclenchement de la Grande guerre qui fit voler en éclat la paisible communauté tchèque et allemande.

¹⁹⁹ DU REAU Élisabeth, *L'idée d'Europe au XX^e siècle*, Editions Complexe 1996, p. 78.

²⁰⁰ Le nouveau régime s'appelait lui-même, contre-révolutionnaire". Le chef de l'État hongrois de 1920 à 1944 était l'amiral Horthy, amiral sans flotte d'un royaume sans roi et sans accès à la mer.

²⁰¹ Le territoire du Royaume de Hongrie – sans la Croatie – se réduit de 282000 km² à 93000 km², sa population de 18 millions à 8 millions.

²⁰² Même certains éléments d'extrême droite montent et assaient de réaliser un projet vraiment fou pour punir la France tenue responsable des pertes territoriales imposées par le traité de Trianon. Ils fabriquent de faux billets de 1000 francs français pour perturber l'économie française. Après l'arrestation en 1926 des personnes impliquées (et qui avaient des liens gouvernementaux) dans l'affaire 10 millions de francs français provenant de Hongrie sont saisis. Le scandale est énorme, une enquête de la Société des Nations est menée. Sur l'affaire voir les numéros du janvier 1926 de *Le Temps*.

En 1923 Coudenhove-Kalergi publia à Vienne un pamphlet politique intitulé *PanEurope*, considéré plutôt alors comme une utopie. A l'origine de sa réflexion se retrouvait un « europessimisme » qui existait alors dans de nombreux courants politiques : le continent affecté profondément par une guerre inhumaine, plongé dans l'anarchie était promis à l'effondrement. Deux dangers principaux le guettaient, l'un à l'Est, l'autre à l'Ouest. « L'Europe, qui a presque totalement perdu sa confiance en soi -écrivait Coudenhove-Kalergi - attend une aide de l'extérieur : pour les uns de la Russie, les autres de l'Amérique. Ces deux espérances constituent un danger de mort pour l'Europe. Ni l'Ouest, ni l'Est ne veulent sauver l'Europe. La Russie veut la conquérir, l'Amérique veut l'acheter. Entre le Scylla de la dictature militaire russe et le Charybde de la dictature financière américaine, seul un chemin étroit mène vers un avenir meilleur. Ce chemin s'appelle PanEurope et signifie que l'Europe doit s'aider elle-même en constituant, dans un but pratique, une union politico-économique. »²⁰³.

Kalergi ne voulait inviter ni l'Angleterre ni la Russie à s'associer à ce sursaut espéré d'un Mouvement Paneuropéen. La première parce qu'elle était une puissance transcontinentale, plus proche de son Empire que de l'Europe. La seconde, parce qu'elle était à moitié asiatique et surtout parce que le pouvoir bolchévique n'était pas démocratique : « Depuis que la Russie s'est placée en dehors de l'Europe, en rompant avec le système démocratique, la question a été notablement simplifiée. Une étroite fédération est, en effet, pratiquement irréalisable entre une puissance soviétique et des États démocratiques »²⁰⁴.

D'autres dangers aussi menaçaient encore la réalisation de l'unité du vieux continent. D'abord l'hostilité insurmontable entre la France et l'Allemagne. On ne pouvait espérer surmonter cet obstacle que par la réalisation d'une Allemagne démocratique. L'autre danger, tout aussi redoutable, était le problème posé par les minorités nationales, en premier lieu en Europe centrale où les traités de Paris avaient débouché sur des solutions profondément injustes. A ses yeux « ... au moment du tracé des frontières...la force avait décidé ». Les effets de cette injustice furent dramatiques : « La plupart de ces minorités nationales, opprimées par les majorités, mirent tout leur espoir dans l'effondrement de leur nouvelle patrie à la suite d'une nouvelle guerre. Elles espérèrent alors impatiemment la renaissance de l'Allemagne et de la Russie et le bouleversement de toute la politique de l'Europe orientale ». Le centre de ces espoirs se fixa en Hongrie qui fut la plus durement atteinte par le nouveau tracé des frontières.

²⁰³ COUDENHOVE-KALERGI Richard N., *Pan-Europe*, Paris, P.U.F. ,1988, p. 11-12. Souligné dans le texte.

²⁰⁴ Ibidem p. 35.

Cette politique, selon Kalergi, devait logiquement conduire à une guerre généralisée en Europe orientale, guerre qui pourrait s'achever par une hégémonie russe. En Europe occidentale, selon lui, on ne prêtait pas assez attention à ce danger. Il n'y avait qu'un moyen de le conjurer, protéger les minorités par la promulgation d'un « Edit de tolérance pour les nations » qui constituerait la « Magna Charta » de toutes les nations européennes²⁰⁵. Kalergi ne proposait pas alors la rectification des frontières, mais leur suppression.

Grâce à l'enthousiasme de Kalergi, son mouvement fut connu dans toute l'Europe entre 1924 et 1926. Il obtint le soutien d'hommes politiques importants : Aristide Briand qui devint président d'honneur du Mouvement paneuropéen, Paul Loebe, président du Reichstag... mais aussi des intellectuels, des scientifiques (Thomas Mann, Paul Valéry, Albert Einstein...) Dans beaucoup de pays européens se constituèrent des sections nationales du Mouvement paneuropéen. Son premier congrès international se tint à Vienne les 3-6 octobre 1926. Le moment le plus émouvant provoquant un applaudissement extraordinaire intervint quand le délégué allemand, l'ancien chancelier Wirth s'adressa aux délégués français pour leur dire : « Ce que nous voulons c'est la paix avec vous et nous voulons l'obtenir pour notre patrie comme pour la vôtre »²⁰⁶.

La section hongroise du mouvement fut constituée le 24 juin 1926. Parmi les fondateurs on trouvait des juristes, des économistes, des représentants du monde financier, des historiens, des professeurs d'université, d'ancien ministres. Un ancien ministre, député à l'Assemblée nationale, György Lukács fut élu président ; son vice-président, Antal Rainpracht, également député dans ses discours au Parlement, contribua à populariser l'idée paneuropéenne.²⁰⁷ Parmi ses sympathisants se trouvaient des personnages du monde littéraire et culturel, entre autres, le compositeur Béla Bartok.

Les fondateurs et les membres regroupaient des positions politiques très variées. Le président était conservateur très à droite, mais Vámbéry Rusztem, juriste, professeur, membre de l'Académie des Sciences de Hongrie, était radical à la française, Anna Kéthly, deuxième députée-femme élue en Hongrie en 1922, était social-démocrate.

Quelles raisons poussaient ces personnages d'idées politiques très différentes à soutenir le Mouvement et à populariser son programme ? D'abord l'injustice du traité de Trianon. En tenant compte de la réalité géopolitique de l'Europe, ils cherchaient à trouver une solution à la question des minorités nationales par une révision du traité de Trianon, révision

²⁰⁵ Ibidem p. 116-117.

²⁰⁶ *Le Temps*, le 6 octobre 1926.

²⁰⁷ Pour son long discours du 4 juin 1926 avait un certain retentissement. Voir *Nemzetgyűlési Napló*, 576. ülés, XLIV. kötet, p. 420-429.

opérée par une voie pacifique en accord avec les pays concernés. Mais contrairement à l'objectif du gouvernement (rétablissement des frontières d'avant-guerre) ils voulaient la réaliser dans le cadre d'une nouvelle construction européenne. Pour cette tâche, ils considéraient que la Société des Nations, dominée par les Puissances victorieuses n'était pas la bonne voie.

Les paneuropéistes hongrois exprimèrent leurs conceptions et leurs propositions concrètes dans la presse nationale, mais ils publièrent également une revue. On les vit encore intervenir dans de nombreux congrès internationaux et nationaux, au Parlement et dans des conférences publiques en compagnie par exemple de Louis Loucheur, alors ministre des Finances du gouvernement français.

Au fil de ces interventions se dessina un programme qui passait d'abord par la suppression des frontières réduites à une portée symbolique et administrative. Les minorités nationales pourraient pratiquer librement leur langue maternelle et rester en contact sans contraintes aucune avec la « mère-patrie ». La libre circulation des personnes et des marchandises serait assurée dans le cadre d'une union douanière, bénéfique pour toute l'Europe, particulièrement pour les nouveaux Etats construits sur les ruines de la Monarchie Austro-Hongroise.

Le Mouvement entra en contact avec Jean Monnet, sous-secrétaire général, en 1921-22, de la Société des Nations. Ce dernier rapporta une conversation qu'il avait eue avec Benes sur les problèmes abordés par le mouvement paneuropéen : « Vos pays sont trop petits, lui disais-je. Au lieu de s'opposer, il faut qu'ils en viennent à s'unir librement. – J'y vois d'énormes difficultés, me répondit-il – Mais vous sentez bien que l'Autriche n'est plus à la dimension... Vous devriez vous faire l'instrument d'une fédération. – Jamais, trancha Benes. J'aimerais mieux voir l'Autriche disparaître. Tel était l'état d'esprit d'un homme jeune, conseiller écouté à Genève, déjà engagé dans une grande et tragique destinée tout entière dominée par la passion nationaliste » ²⁰⁸.

Pour enrayer la montée du nationalisme, diffuser et renforcer la fraternité entre les peuples de l'Europe centrale, Márk Fodor, président de l'Association hongroise des spécaillistes de pédagogie fit la proposition remarquable, lors du Congrès de Vienne de réviser les manuels scolaires, d'y supprimer les passages de l'éloge de la guerre et des faits militaires qui stimulaient l'esprit nationaliste provoquant le mépris des autres peuples, d'enraciner au sein de la jeunesse le respect mutuel et ainsi préparer la génération future à vivre dans une

²⁰⁸ MONNET Jean, *Mémoires*, Paris, Fayard 1976, p. 108-109.

Europe pacifique. Mais jusqu'à la réalisation de ce projet, il souhaitait que la « supranationalité » ne signifie pas « antinational » et « trahison »²⁰⁹.

L'opinion publique, la presse, les hommes politiques proches du gouvernement considérèrent les paneuropéistes comme des propagateurs d'idées « cosmopolites et antinationales » et combattirent dans leur très grande majorité les avocats du projet paneuropéen. « La « PanEurope » signifie pour le peuple Magyar sa disparition totale aussi bien politiquement qu'économiquement » – déclara un diplomate du Ministère des Affaires Étrangères »²¹⁰. Le quotidien progouvernemental *Budapesti Hírlap* se crut autorisé à renchérir : « le Paradis pan-européen est un second et ultime Trianon »²¹¹.

Seul le Parti social-démocrate avec son quotidien *Népszava* (*La Voix du peuple*) et sa revue théorique *Szocializmus* entamèrent un vrai dialogue teinté de sympathie avec le Mouvement paneuropéen. Certains socialistes se cabrèrent et virent dans le mouvement « l'incarnation de la suprématie de la race blanche soucieuse de dynamiser le capitalisme décadent ».²¹² D'autres – la majorité – y voyaient une opportunité nouvelle pour le mouvement socialiste : la construction de l'Europe unie mettrait fin à la rivalité des Etats-nations et apporterait la réduction des dépenses militaires. La suppression des frontières serait aussi celle des douanes et aurait pour effet le bon marché.²¹³

La Voix du peuple d'une manière générale apporta son soutien au projet paneuropéen et publia l'intervention de *Vambery Rusztem* au congrès de Vienne. L'illustre juriste, professeur d'université, de tendance politique radicale, y avait critiqué vivement le nationalisme « frère des réactionnaires » et avait insisté sur le fait que le mouvement PanEurope devait être associé à la défense de la démocratie²¹⁴.

Ernő Garami, dirigeant du Parti social-démocrate, lui aussi défendit de manière très directe l'idée que la reconstruction de la démocratie en Europe ne pouvait être séparée des idées du Mouvement paneuropéen : « Ce qu'on appelle PanEurope en matière de politique étrangère, on l'appelle démocratie en politique intérieure, parce que l'unité de l'Europe ne peut être autre qu'une construction démocratique. Tous ceux qui prennent

²⁰⁹ *Budapesti Hírlap*, 1926. október 9.

²¹⁰ *Társadalomtudomány*, 1926. 5. sz. p. 372.

²¹¹ *Budapesti Hírlap*, 1926. szeptember 18.

²¹² HORTOBAGYI L., « Páneurópa lehet-e szocialista program? » (Le Paneurope peut – il être un programme socialiste?) *Szocializmus*, 1926. n° 7. p. 250. , Kulcsár B.: A szocializmus és Páneurópa. (Le socialisme et Paneurope.) *Ibidem* 1926. n° 9. p. 317.

²¹³ SOMOGYI M., « Páneurópa és a szociáldemokrácia » (Paneurope et la socialdémocratie), *Ibidem*, 1926. n° 8, p. 281.; KERTESZ M., « Elleneznünk kell-e az egységes Európát? » (Est ce que devrions-nous être contre l'Europe unitaire?), *Ibidem*, 1926, n° 10. p. 376.

²¹⁴ *Népszava*, le 6 octobre 1926.

position pour l'unité de l'Europe réclame une autre Hongrie celle qui serait guidée par l'esprit de la démocratie en l'Europe occidentale."²¹⁵

Progressivement deux tendances se distinguèrent au sein de la section hongroise du Mouvement paneuropéen, toutes les deux partageant au moins un point commun, l'injustice du traité de Trianon qui devait trouver une réponse dans le cadre d'un processus de construction européenne. Mais l'une des tendances, qu'on peut qualifier conservatrice, celle d'une droite éclairée, restait très discrète sur la nécessaire association de la démocratisation de la société à la construction de l'unité européenne. L'autre à gauche – et à juste titre – affirmait qu'une Europe unie, vivant en paix, ne pouvait qu'être guidée par la reconquête d'une identité démocratique.

Le projet paneuropéen obtint donc dans les années 1920 un singulier succès dans une Europe qui pourtant basculait à droite. Il contribua même à un certain moment à retisser des liens entre des nations qui s'affrontaient encore dans les années d'après-guerre. La tâche de la Hongrie et de Kalergi était d'autant plus redoutable que le traité de Trianon avait nécessairement exacerbé un nationalisme blessé. C'est lui qui l'emporta, dans les années 1930, quand la nation hongroise se tourna vers l'Allemagne nazie pour y trouver des solutions. C'était faire le choix d'une autre catastrophe. Puisse la Hongrie contemporaine tirer des leçons de ce moment dramatique de l'histoire de la nation magyare.

D'un siècle à l'autre, l'Europe dans les manuels scolaires en France et en Italie²¹⁶

Elena Musiani – Federica Zanetti

De la nation à l'Europe - Elena Musiani

« Un jour viendra où l'Europe, déjà unie, se donnera de véritables liens politiques. Vous verrez naître les Etats-Unis d'Europe que Victor Hugo appelait déjà de ses vœux. Dans le monde d'aujourd'hui cette Europe forte parviendra à préserver le sentiment patriotique des différents peuples qui la composent. Ainsi l'attachement à ce cher et vieux pays sera conforté et vous ressentirez mieux et plus fort le bonheur d'être français »²¹⁷.

²¹⁵ *Népszava*, le 10 octobre 1926.

²¹⁶ La première partie du texte a été écrite par Elena Musiani la seconde par Federica Zanetti

²¹⁷ LAVISSE Ernest, CASALI Dimitri, *Histoire de France. Cours élémentaire. Edition augmentée*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 233.

C'est ainsi que se concluait *l'Histoire de France* d'Ernest Lavisse dans sa version augmentée, rééditée en 2013. Le livre avait été publié pour la première fois en 1913. Il contenait alors un programme qui allait « de la Gaule à nos jours » c'est-à-dire jusqu'en 1922, date de la mort de l'auteur. Armand Colin confia à Dimitri Casali le soin de mettre à jour la version qui fut éditée en 2013.

C'est alors que l'Europe apparut pour la première fois dans l'ensemble des éditions du célèbre Lavisse. Toutes les versions précédentes étaient exclusivement consacrées à la France et à une histoire nationale. Mais l'histoire de Lavisse n'est pas une exception et quand on considère les manuels scolaires italiens, nous retrouvons la même perspective qui du reste s'est imposée à la fin du XVIII^e siècle, à un moment où le modèle français faisait école. En Italie et en France, l'histoire est avant toute chose et jusqu'à la fin de la Seconde guerre mondiale, une histoire de la nation.

Le manuel d'histoire de Lavisse a retenu l'attention de Pierre Nora au cœur de l'ouvrage qu'il a dirigé sur les *Lieux de Mémoires*, et c'est Pierre Nora lui-même qui a écrit le chapitre intitulé « Lavisse, instituteur national », en fait un hommage à celui qui avait créé « un système moderne d'éducation collective inspiré par une grande idée nationale » dans le but de « fortifier la démocratie républicaine », ce qui voulait dire dans l'esprit de Lavisse « armer la France »²¹⁸.

Dans cette période de reconstruction de la France républicaine après la guerre franco-prussienne une place essentielle était accordée à l'école dans le but de créer un nouveau sentiment national chez les jeunes français. Les manuels d'histoire occupèrent alors bien sûr une place stratégique dans ce qui devint « l'histoire d'une France autant qu'un récit de cette histoire »²¹⁹. L'objectif pédagogique était alors avant tout de faire aimer l'histoire de France aux écoliers, idée du reste avancée par Lavisse lui-même dans cette formule de 1884 : « L'Histoire ne s'apprend pas par coeur, elle s'apprend avec le cœur ».

²¹⁸ NORA Pierre, *Lavisse, instituteur national*, dans *Les lieux de mémoire*, sous la direction de Pierre Nora, Paris, Gallimard, 1984, t. 1, pp. 239-275. Cf. aussi BOURDON Etienne, GARCIA Patrick et PERNOT François (dir.), *Lavisse : le roman national comme patrimoine scolaire ?*, Montreuil, Edition de l'œil, 2016.

²¹⁹ Cf. *Manuels scolaires et révolution française*, rapport introductif par Jean-Yves Mollier, Paris, Editions Messidor, 1990; BRUTER Annie, *L'enseignement de l'histoire à l'école primaire de la Révolution à nos jours. Textes officiels*, Lyon, INRP, 2007; CABANEL Patrick, *Ecole et nation: l'exemple des livres de lecture scolaires (XIX et première moitié du XX siècle)*, *HGitoire de l'éducation*, 126 (2010); BOURDON Etienne, *La forge gauloise de la nation. Ernest Lavisse et la fabrique des ancêtres*, Lyon, ENS editions, 2017.

De la même manière, dans les années qui suivirent l'unification de l'Italie, les manuels d'histoire occupèrent une place éminente –peut-être même encore plus vitale que dans le cas français- pour ce qu'on appelé « faire des Italiens » et tout simplement créer une nation²²⁰.

Les lois sur l'obligation scolaire à partir de 1861 et surtout dans les années de fin de siècle, furent un outil majeur dans les mains des élites libérales italiennes pour donner force à un projet de consolidation de la nation. La loi Casati, votée au Piémont en 1859 et élargie très rapidement au reste de l'Italie après 1861, rendit obligatoire et gratuite une scolarité de deux années pour tous les Italiens. En 1877, la loi Coppino étendit cette scolarité à trois ans et supprima toute forme d'enseignement religieux dans les écoles publiques.

L'enseignement de l'histoire apparut bien sûr comme un moyen privilégié de ce programme politique. Si le gouvernement de Francesco Crispi ne parvint pas à organiser de réforme significative de l'Ecole, Crispi lui-même ne cessa de souligner l'importance de mettre sur pied une « éducation nationale et patriotique »²²¹. Les nouveaux programmes de l'école primaire, en 1888, donnèrent une place éminente à l'histoire considérée comme la « narration des quelques faits principaux qui avaient contribué à la formation du Royaume d'Italie ». Ces programmes s'organisaient essentiellement dans la mise en valeur de « biographies d'hommes illustres »²²² et l'enseignement de l'histoire, généralisé à tous les niveaux, « ...se donnait pour but d'inspirer aux écoliers le sentiment du devoir, la soumission au bien public et l'amour de la patrie »²²³.

Construction donc de l'école et de la morale républicaine du côté français, construction de l'idée d'une unité de la nation italienne de l'autre, sont des buts sacrés qui trouvèrent un relais dans les images des manuels d'histoire et les livres de lecture des écoles, du primaire au supérieur, en France comme en Italie.

L'école est donc devenue, dans cette dernière partie du XIXe siècle, un moyen privilégié pour faire de l'histoire du Risorgimento un outil dans la consolidation de la nation italienne. Au-delà de cette formation initiale, une formation permanente par le biais d'un

²²⁰ Cf. MUSIANI Elena, *Faire une nation. Les Italiens et l'unité (XIXe-XXIe siècle)*, Paris, Gallimard (Folio Histoire), 2018.

²²¹ SOLDANI Simonetta, « Il Risorgimento a scuola: incertezze dello Stato e lenta formazione di un pubblico di lettori », dans *Alfredo Oriani e la cultura del suo tempo*, sous la direction de Ennio Dirani, Ravenna, Longo, 1985, pp. 133-172.p. 153.

²²² Cf. PORCIANI Ilaria, « Il libro di testo come oggetto di ricerca: i manuali scolastici nell'Italia post-unitaria », dans *Storia della scuola e storia d'Italia*, Bari, De Donato, 1982, pp. 237-271. Cf. aussi GENOVESI Giovanni, *Il manuale di storia in Italia. Dal fascismo alla Repubblica*, Milano, Franco Angeli, 2009.

²²³ RICUPERATI Giuseppe, *La scuola nell'Italia unita*, dans *Storia d'Italia*, vol. V, *I documenti*, 2, Torino, Einaudi, 1973, p. 1705.

ensemble de publications d'une « lecture facile », contribua à faire connaître « l'histoire contemporaine nationale ». L'exemple le plus célèbre de ces efforts fut sûrement le « bestseller » de l'époque, le livre *Cuore* d'Edmondo de Amicis, qu'Emilio Gentile a défini comme « le grand livre de la nouvelle italianité »²²⁴ et qui est à l'Italie ce que fut pour la France le livre de Bruno, *Le Tour de France de deux enfants*.

En revanche, dans les manuels d'histoire qui précède la Seconde guerre mondiale, l'Europe n'apparaît pas en tant que telle et, en France comme en Italie, l'histoire se limite à une histoire nationale²²⁵. L'Europe peut se retrouver par contre dans le cadre de manuels de géographie. Elle y figure comme une simple entité géographique, un espace naturel, mais aussi sous l'angle ethnographique. On parle alors de langues, de populations et de races qui sont implantées dans le continent européen et constituent sa particularité par rapport au reste du monde.

Le manuel de géographie pour les écoles normales d'instituteurs édité en Italie chez Paravia en 1904 précise quelques idées sur le vieux continent : « L'Europe est le plus petit des trois grands continents. Elle représente un tiers de l'Afrique, et moins du quart de l'Asie, mais elle est la plus puissante, la plus civilisée et proportionnellement à sa dimension la plus peuplée ». Dans la partie qui décrit « L'importance politique de l'Europe » on trouve les notations suivantes : « L'Europe est la plus petite des cinq parties du monde, mais elle est la plus importante par son influence politique, par sa civilisation, par son commerce et son industrie(...) en son sein la civilisation étouffée par la barbarie a pu renaître ... Supérieure à toutes les autres parties du globe dans ses institutions civiles, elle a toujours exercé et exerce encore plus que jamais une grande influence politique sur toutes les nations du monde ».

On pouvait donc trouver de manière indirecte dans ces manuels de géographie des considérations politiques qui, assez souvent, relevait encore de la théorie des climats et des considérations de Montesquieu comme dans le manuel de l'école moyenne édité chez Benporad en 1910 : « L'Europe à cause de sa configuration horizontale et de la variété des formes de son relief a rendu facile la formation de nombreux Etats respectant plus ou moins dans leur formes de développement et les conditions naturelles dans lesquelles ils se

²²⁴ GENTILE Emilio, *Italiani senza padri. Intervista sul Risorgimento*, sous la direction de Simonetta Fiori, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 42.

²²⁵ WIRTH Laurent, « L'histoire à l'école : apprendre la nation, apprendre l'Europe, de Jules Ferry à Luc Ferry », dans Luigi Ballini et Gilles Pécout (dir.), *Scuola e nazione in Italia e in Francia nell'Ottocento : modelli, pratiche, eredità : nuovi percorsi di ricerca comparata*, Paris, Venezia, Ecole normale supérieure, Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, 2007, pp. 81-100. Cf. aussi PECOUT Gilles (dir.), *Penser les frontières de l'Europe du XIX au XXI siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004.

trouvaient . Ainsi les grandes plaines orientales ont pu être facilement réunies en un seul Etat, la Russie et les grands bassins de l'Europe occidentale ont pu constituer un espace naturel où se sont retrouvées des nations indépendantes ».

Un même schéma de présentation se retrouve dans les manuels français de géographie. Mais là encore l'Europe est présentée au prisme de la nation France. L'Europe, telle qu'elle apparaît dans le Cours de géographie édité chez Hachette en 1922 n'est alors qu'un environnement géographique pour une France qui reste le pivot de cet espace physique : « Vous savez qu'au-delà de votre ville et de ses environs il y a bien d'autre villes, bien d'autres campagnes qui forment la France. De même, au-delà de la France, il y encore bien d'autres pays ou, comme on dit aussi bien d'autres contrées. Dans chacune de ces contrées vous entendriez parler une langue différente. Au nord de la France est l'Angleterre (...) à l'Est de la France, se trouve l'Allemagne (...) Plus loin est la Russie. Il y encore l'Italie et l'Espagne. Tous ces pays sont en Europe. La France aussi est en Europe ». Dans la *Leçon préparatoire de géographie* chez Delagrave, en 1934, l'Europe est mesurée à l'étalon français. Dans un ensemble intitulé “ La France et ses colonies. Les cinq parties du monde”, l'Europe, « située à l'ouest de l'Asie, est une immense presque grande comme dix-neuf fois la France ».

Ces quelques exemples montrent que, jusqu'à la fin de la Seconde guerre mondiale, l'histoire, en France comme en Italie, reste avant tout une histoire nationale et auprès des écoliers un outil privilégié de la consolidation de la nation. La note tenue demeure la question de l'unité nationale dans le cas de l'Italie et l'affirmation de l'identité républicaine dans celui de la France. Cette option est bien sûr illustrée encore dans les « best sellers » de l'édition scolaire comme le *Tour de France par deux enfants* de Bruno ou le livre *Cuore* d'Edmondo de Amicis. Les manuels scolaires ainsi que les petits livres destinés au grand public mobilisèrent l'attention de la jeunesse pour construire un univers politique fait -dit Soldani - « ... de saints et d'apôtres laïcs dont les vies, opportunément romancées, permettaient d'incarner la mythologie d'une rédemption nationale» .

Ce récit national se prolongea au-delà de la Première guerre mondiale. Le manuel de Lavisce dans le chapitre consacré à la Grande guerre se clôt sur un « appel » à la jeunesse française : « Jamais plus la France ne fera la guerre à moins que sa vie et son honneur ne

soient menacés, comme ils l'ont été en 1914. Alors, mes enfants, vous sauriez les défendre comme vos pères et vos frères les ont défendus »²²⁶.

Comme le Lavis, les autres manuels d'histoire restent pris dans une culture de guerre jusque vers 1923. Dans les années suivantes toutefois s'impose progressivement ce que les historiens de l'éducation ont appelé « l'école de la paix ». Celle-ci se définit dans le cadre d'un esprit internationaliste, d'une « religion de l'humanité » qui dépasse du reste une référence à l'Europe pour s'inspirer des orientations de la SDN. Dans le manuel de 1925 intitulé *La petite école du citoyen* s'impose une nouvelle direction : « Paix à tous les hommes par le droit et par la bonté ! Que la Société des Nations ouverte graduellement à tous les peuples, à toutes les races, enfante peu à peu, dans la joie et dans la douleur, non seulement les Etats-Unis d'Europe, mais les Etats-Unis du monde ! ».

En Italie au contraire l'école et les programmes scolaires sont pris en charge par le régime fasciste qui fait éditer un « livre unique d'Etat », en fait un livre de propagande pour les écoles du primaire au supérieur. Ce dernier impose l'image « d'une nouvelle Italie », incarnée systématiquement dans la personne du duce et maître de son destin. L'Europe disparaît du récit et en revanche l'Italie est présentée dans une géographie où son espace colonial joue un rôle éminent.

Pour retrouver entre la France et l'Italie une direction commune dans la présentation de l'Europe il faut attendre les lendemains de la Seconde guerre mondiale²²⁷. Au moment où l'on commence à parler d'une union européenne, quand est signé le Traité de Rome, les manuels continuent pourtant à privilégier fortement une histoire nationale mais l'Europe commence à être évoquée en contrepoint des difficultés éprouvées par les états nationaux dans le cadre de la reconstruction et de la décolonisation.

L'Europe apparaît alors comme une solution nouvelle mais, loin de s'inspirer des débats entretenus par les responsables politiques européens sur ce que pourrait être « l'Europe des six », les manuels évoquent pour l'Europe un modèle qui est celui des « puissances » traditionnelles, les Etats-Unis revenant alors fréquemment comme une réalisation exemplaire. Dans le manuel publié chez Nathan en 1961 on en trouve un exemple : « Le déclin de l'Europe s'est poursuivi sur le plan de la puissance : Allemagne, Italie, France et même Grande-Bretagne ne sont plus de « grandes puissances », capables d'assurer à elles seules leur sécurité. Par réaction, des mouvements de plus en plus actifs pour « l'intégration » de

²²⁶ Cf. LOUBES Olivier, *L'école de la patrie. Histoire d'un désenchantement 1914-1940*, Paris, Belin, 2001, pp. 26-27.

²²⁷ Cf. PROST Antoine, *Education, société et politiques. Une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil, 1997.

l'Europe, réclament l'unification des pays européens qui deviendraient ainsi ensemble une très grande puissance ».

C'est seulement à partir des années 1980 quand l'organisation de l'Europe se consolide et surmonte ses premières crises que l'on voit apparaître dans les programmes des directives invitant les enseignants à « privilégier » l'Europe comme échelle d'étude, pour fournir aux lycéens des outils et pour comprendre le monde dans lequel ils vivent ».

Les commissions qui ont contribué à rénover les programmes scolaires pendant cette période ont été guidées bien sûr par le souci de faire comprendre les enjeux qui accompagnaient la nouvelle Europe, mais aussi la nécessité de mener à bien une autre histoire dans laquelle le fil chronologique et événementiel traditionnel devait s'ouvrir à d'autres disciplines. L'objectif n'est plus " de considérer la France comme un isolat européen, le centre du monde ", mais « ...d'enseigner une chronologie mondiale, une histoire des évolutions culturelles, sociales et économique à d'autres échelles".

C'est à partir des années qui accompagnent la ratification du traité de Maastricht que, dans tous les pays européens, apparaissent des programmes scolaires qui mettent en avant la construction d'une citoyenneté européenne. C'est en 1987 que dans le domaine universitaire apparaît le programme ERASMUS. C'est alors que quelques initiatives apparaissent pour imaginer une livre d'histoire européen comme « l'euro-manuel », publié par Hachette en 1992.

On peut encore évoquer dans ces efforts pour créer une citoyenneté européenne la tentative de mettre sur pied un manuel d'histoire franco-allemand, préparé dès 2003 et édité en 2006 chez Nathan. L'accueil médiatique fut très favorable. Toutefois les deux premiers volumes ne seront vendus qu'à 40.000 exemplaires seulement dans chaque pays, bien loin du seuil des 100.000 exemplaires considéré comme un succès et l'éditeur Nathan n'imprimera le troisième volume qu'à 7 000 exemplaires²²⁸. Le manuel franco-allemand reste l'unique manuel cité par Etienne François et Thomas Serrier dans leur ouvrage sur « les lieux de mémoire européens » alors que Pierre Nora fait du Lavis un pivot durable de la construction républicaine ²²⁹.

Quand l'Europe s'impose dans les manuels scolaires - Federica Zanetti

²²⁸ FRANÇOIS Etienne, "Le manuel franco-allemand d'histoire. Une entreprise inédite", *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 2007/2 (n. 94), pp. 73-86.

²²⁹ Cf. FRANÇOIS Etienne, SERRIER Thomas, *Les Lieux de mémoire européens*, documentation photographique n. 8087, 2011. Cf. aussi JEANNENEY Jean-Noel et JOUTARD Philippe, (dir.) *Du bon usage des grands hommes en Europe*, Paris, Perin, 2003.

Pour la période très contemporaine, un choix exploratoire sur la présentation de l'Europe a été fait à partir de quelques manuels français et italiens des classes de terminales.

Dans ces manuels, une coupure intervient clairement dans l'importance donnée à l'Europe à partir des programmes de 1995. Un manuel français de Terminale pris dans la collection Belin accorde à l'Europe (dans une édition de 1992) 3 pages dispersées sur un ouvrage de 340 pages. Sur un manuel édité en 1999, mais à partir des programmes de 1995, on compte 12 pages organisées dans un chapitre spécifique consacré à l'Europe.

Dans la première version, l'Europe apparaît d'abord comme un ensemble de nations épuisées par la guerre et le chapitre est intitulé « le déclin de l'Europe ». Une Europe « hors jeu » dont on peut penser, dès 1945, qu'elle sera incapable de conserver ses colonies d'autant que les deux grands y sont hostiles. En 9 lignes, c'est à dire une de moins que la description du plan Marshall, la construction européenne est décrite en soulignant le peu d'importance acquise par le Conseil de l'Europe et en insistant en revanche sur le rôle de la CECA qui donne alors aux institutions un premier étage supranational. Un petit extrait du plan Schuman est cité mais pour cette période l'Europe est noyée dans des développements beaucoup plus importants sur la Guerre froide.

Cette histoire reste très événementielle sans véritable explication sur les courants d'idées qui ont contribué à construire un projet européen depuis le début du XXe siècle. Les auteurs soulignent dans le traité de Rome un objectif essentiel le développement échanges grâce à la fin des barrières douanières.

La circulation des marchandises et des hommes, l'émancipation du « marché », s'imposent comme la clef de la réussite de l'Europe. Le succès rapide de ce scénario est soulignée dans le fait que, dès les années 60, le rythme de croissance de cette nouvelle Europe dépasse celui des Etats-Unis et bien sûr de l'autre Europe qui est intégrée elle dans l'espace soviétique et dès lors marquée par son retard. L'idée de montrer une Europe entre les deux blocs est esquivée au profit d'un texte de Kissinger (1973) qui montre les Etats Unis favorables à l'unification de l'Europe et convaincus de la disparition prochaine des différends économiques. Les ressorts de la croissance européenne dominent l'analyse du continent : croissance démographique, plein emploi, révolution des transports, investissements, innovations, accueil des capitaux américains. Le cœur de l'explication se trouve dans l'intensification des échanges entre les pays du marché commun substitut à un marché colonial dont l'Europe a précisément permis de s'émanciper. Une anticipation des évolutions en cours est prise en compte en montrant que les choix effectués dès les années 1950 trouvent leur prolongement naturel dans la mise en place d'une monnaie unique présentée comme la

condition, désormais, d'une croissance régulière parce qu'elle permettra de surmonter ce qui est dénoncé comme le danger majeur : l'inflation. Au-delà, il est dit clairement que « la monnaie unique sera le pivot de l'union politique ».

Les seules difficultés soulignées dans la poursuite de la construction européenne sont celles de l'élargissement qui reste une menace pesant sur son identité. L'intégration des pays de l'Est ne pose guère de problèmes, seules les Balkans apparaissent comme une menace sérieuse. En 1992, l'exercice proposé est un sujet sur la CED qui est du reste le morceau de bravoure du chapitre et montre alors l'importance de l'axe franco-allemand constitué pour assurer, dans le futur, le destin de l'Europe. Il existe enfin dans le livre un chapitre de synthèse intitulé « La France et l'Europe » et qui montre la France comme un acteur principal de la politique européenne en particulier sur la question de l'élargissement et le développement du traité de Maastricht.

On retrouve dans un manuel italien de la même date, les principaux thèmes que nous venons d'évoquer. Quelques nuances : le processus de développement économique par les échanges est souligné de manière encore plus importante et offre une solution à une Europe dont on souligne encore la diversité et la complexité politique. Autre nuance, il n'existe pas comme dans le manuel français un chapitre traitant du rôle de l'Italie en Europe. En revanche les pères de l'Europe et en particulier de Gasperi sont mis à l'honneur, mais Spinelli est absent.

L'autre manuel français que nous avons pris en compte est celui qui a été édité en 1999 après un nouveau programme établi en 1995. Le changement est considérable. On trouve bien sûr le retour d'une explication sur la chronologie de la construction européenne et de ses principaux acteurs. Sur ce point, le manuel italien édité en 2001, prend un peu plus de profondeur en évoquant la personnalité de Spinelli. Dans le manuel français, il existe désormais un chapitre entier consacré à ce qui est appelé le « modèle européen » (12 pages). Celui-ci est opposé au modèle américain (14 pages) et à deux autres modèles, le soviétique (14p) et le chinois (14p), ces deux derniers étant présentés comme des modèles socialistes minés par des contradictions telles que leur existence même semble compromise.

Le chapitre sur le modèle européen commence par une double page d'ouverture sur une photo de l'euro. Mais désormais pour la première fois, l'Europe est présentée comme un héritage d'une civilisation qui remonte à l'antiquité, les différentes étapes jusqu'à nos jours étant rassemblées dans un chapitre intitulé « Un héritage de grandeur et de larmes ». Cette partie se conclut sur la mise en valeur d'un changement de cap. On passe de l'Europe des « visionnaires » à celle « des hommes politiques réalistes et pragmatiques ». Le Conseil de

l'Europe est détaillé en une dizaine de lignes alors qu'il n'était pas cité dans le précédent, comme la Convention européenne des droits de l'homme. Les pères de l'Europe sont désormais évoqués et cette fois replacés dans les grands courants des partis politiques. La construction économique est reprise sur une page entière, de la CECA à Maastricht et elle se conclut sur une présentation de l'euro « désormais pivot de la construction européenne ».

Dans un texte de Jean Artuis cité pour servir d'exercice, il est précisé que la monnaie unique « sera la réponse stratégique de l'Europe à la globalisation des marchés financiers ». Enfin suit un chapitre qui pour la première fois présente « L'Europe des Européens » et insiste sur la naissance d'une citoyenneté européenne. On peut remarquer que cette citoyenneté repose essentiellement sur la mobilité des personnes associée aux accords de Schengen qui prennent alors une valeur fondatrice. Le sous chapitre culture est lui aussi dominé par l'idée de mobilité : les accords ERASMUS, la libre circulation des biens culturels, le mécénat européen, les industries de l'audio-visuel, l'Europe culturelle en conclusion étant présentée comme un « enjeu économique important ! ».

Le chapitre « Europe » se conclut sur le social en soulignant l'élargissement de l'état-providence européen mais cette évolution est présentée alors comme un effet « du modèle social allemand ». A l'échelle des années 1990 affectées par des crises économiques, l'état social européen est toutefois décrit comme en retard sur le reste des institutions. En conclusion la France est présentée comme le pays « qui refuse une Europe du tout libéral ». Du côté italien les changements sont moins remarquables. L'essentiel des explications portent sur les mécanismes institutionnels de l'Europe qui est présentée non seulement comme un enjeu économique décisif pour la croissance du pays mais aussi comme une garantie de la permanence d'un « welfare state ». L'idée de citoyenneté par contre est absente, tout comme celle d'une nouvelle culture européenne.

On peut donc remarquer qu'en permanence s'est manifesté un décalage sensible entre le discours du système éducatif et les réalités économiques, politiques et culturelles de l'Europe. Dans les manuels, jusqu'à la guerre, l'Europe n'existe pas, c'est un espace géographique ; seule existe, dans l'imaginaire de la jeunesse, la nation. Pour les Français comme pour les Italiens l'Europe n'est qu'un environnement physique, rarement civilisationnel de leur propre pays. Toutefois, après la Première guerre mondiale, alors que se développe une réflexion dans les élites politiques et culturelles sur la nécessité de reconstruire une Europe et que l'on prend la mesure du péril qui pèse désormais sur une civilisation, les

manuels d'histoire n'évoluent guère aussi bien en France qu'en Italie en dépit de la différence qui se creuse entre les régimes politiques.

Quand l'Europe nouvelle se construit après la Seconde guerre mondiale, c'est très lentement que se met en place une représentation véritable de l'Europe et qu'est envisagée une construction de l'Europe au-delà de nations, associée en fait à un pacifisme internationaliste.

Il faut attendre les années 90 pour que l'Europe prenne vraiment sa place, non seulement en tant qu'institution un peu désincarnée, mais en temps qu'entité économique, sociale, politique et culturelle. Le paradoxe veut que cet effort vienne peut-être un peu tard. Ce qui semble le plus solide dans la mémoire scolaire de la génération du « baby boom », c'est le souvenir d'une Europe de la croissance et de la prospérité qu'on est tenté d'opposer, bien sûr, aux difficultés de l'Europe actuelle.

L'idée souvent avancée dans les manuels d'un temps nouveau, celui d'une histoire réconciliée de l'Europe, est désormais mise à mal par la montée rapide des idéologies d'extrême droite. On peut en relever quelques indices. Le 24 septembre 2018, dans *La Stampa* de Turin deux journalistes ont publié une enquête sur les manuels scolaires autrichiens. Ils purent manifester leur étonnement à la lecture des chapitres consacrés aux épisodes du Risorgimento italien. Mazzini et Cavour y figuraient non pas comme des artisans de la construction de l'unification de l'Italie mais comme des « nationalistes opportunistes » dont l'obsession avait été de détruire l'harmonie de l'empire d'Autriche. Son empereur « homme éclairé et ouvert » avait été confronté à des leaders italiens qui avaient honteusement utilisé l'idée nationale à leur profit. « Ils s'étaient donnés pour but d'étendre le territoire de leur Etat au détriment des autres et avaient justifié leur dessein en se parant de l'idée de nationalité ».

Le régime franquiste et l'Europe :

Du rejet à l'intégration

Marie-Claude Chaput et Julio Pérez Serrano

Le franquisme se distingue des autres dictatures des années 1930 en Europe par sa longueur exceptionnelle, presque 40 ans de 1936-1939 à 1975, grâce notamment à l'habileté

de Franco pour s'adapter aux renversements du contexte international. Celui que l'historien Paul Preston a désigné comme un « paysan galicien rusé²³⁰ » a pu survivre aux bouleversements en Europe et sa durée au pouvoir lui a procuré le temps et la stabilité nécessaires pour donner une nouvelle image et tenter de faire oublier ses origines après un coup d'état raté masqué par l'expression officielle de « glorieux soulèvement national » (*glorioso alzamiento nacional*). Cette dialectique conservation-adaptation a été favorisée par la dynamique même du contexte international qui a évolué après 1939 dans un sens favorable au franquisme avec la guerre froide qui a permis à celui qui avait en guise d'idéologie l'anticommunisme de se présenter comme la « Sentinelle de l'Occident²³¹ » qui avait vu le danger avant tous. Une image du *Caudillo* qu'entre censure et propagande, la presse et le NODO (*Noticiario Documental*) – les « Actualités » projetées dans tous les cinémas – ont contribué à forger²³².

Entre 1930 et 1950, l'Europe, tout comme l'Espagne, était loin d'être un bloc uniforme ; si pendant la Guerre le camp de Franco s'est défini comme nationaliste, les « républicains » – un terme générique qui recouvre une grande diversité –, avaient également un projet nationaliste et chacun dénonçait la trahison de l'autre « camp » appuyé par des puissances étrangères, Allemagne et Italie pour l'un, Brigades Internationales et Union Soviétique pour l'autre. Quant à l'Europe, Franco n'y a vu un intérêt que par rapport au sien propre, il s'est d'abord rallié à l'idée d'une Europe impériale exaltée par Hitler et Mussolini avant de se rapprocher des Anglo-Saxons quand le vent a tourné.

Dans un premier temps, quelques étapes clefs permettront de comprendre comment Franco a voulu s'inscrire dans un héritage impérial – qu'il revendiquait – puis, dans un deuxième temps, nous étudierons l'Espagne dans la guerre froide avec deux étapes, celle du national-catholicisme (1945-1957) puis le second franquisme (1958-1975).

ESPAGNE : DE L'AMBITION IMPERIALE A LA DECADENCE (1513-1945)

²³⁰ *Franco, Caudillo de España*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1994.

²³¹ Titre choisi par Luis de Galinsoga, directeur du journal *La Vanguardia*, auteur avec le lieutenant-général Franco-Salgado de *Centinela de Occidente (Semblanza biográfica de Francisco Franco)*, Barcelona, AHR, 1956.

²³² Cf. TRANCHE Rafael R. y SÁNCHEZ-BIOSCA Vicente, *NO-DO: El tiempo y la memoria*, Madrid, Cátedra/ Filmoteca Española, 2000 et l'introduction en ligne de l'article de Vicente SÁNCHEZ-BIOSCA : « Los iconos de Franco : Imágenes de la memoria » qui donne une idée de la bibliographie sur ce sujet (consulté le 15/10/2016) : <http://www.uv.es/=imagengc/articulos/Introduccion.%20Los%20iconos%20de%20Franco.pdf>
NODO consultable sur : <http://www.rtve.es/filmoteca/no-do/>

Par sa situation géographique, à l'extrême sud de l'Europe, proche de l'Afrique par le Détroit de Gibraltar, l'Espagne a pu être vue à certains moments comme périphérique²³³ mais les périphéries se déplacent au fil du temps. Au moment de l'Empire des Habsbourg, elle a été le centre même du pouvoir en Europe avec Charles Quint qui a régné sur une grande partie du monde. L'Espagne a perdu la plus grande partie de ses colonies américaines au début du XIX^e siècle mais le choc a été sans comparaison avec le Désastre de 1898 et la perte des derniers vestiges de son Empire passé, Cuba, Porto Rico, Philippines et l'île de Guam. C'était peu comparé à celle de la quasi-totalité de ses colonies américaines quelques décennies plus tôt mais on était à la fin d'un siècle qui avait vu s'affirmer les identités nationales et les pays européens – au nom du darwinisme social – s'étaient lancés à la conquête du monde. Un pays sans colonies courait le risque d'être à son tour colonisé dans un contexte où les autres pays européens s'étaient lancés à la conquête du monde. L'Espagne a eu une histoire décalée : premier pays colonisateur elle a tout perdu au moment où ses voisins commençaient leur expansion et, isolée, elle n'a obtenu aucune aide d'eux face à l'intervention du nouveau pays fort, les Etats Unis. Ce contexte explique l'impact de ce que les intellectuels ont désigné comme le « Désastre » écrit avec une majuscule et synonyme de décadence avant de s'interroger sur ce que dans d'autres pays d'Europe on désignait comme une crise fin de siècle. Dans ce contexte, l'Europe, symbole de modernisation, apparaissait comme la solution²³⁴.

L'Espagne a toutefois participé modestement au partage du monde en raison des rivalités entre l'Allemagne et la France et parce que la Grande Bretagne ne voulait pas que la France contrôle toute la côte africaine face à Gibraltar. Lors de la conférence d'Algésiras en 1906, elle s'est vue attribuer le Rif, la partie la plus rebelle du Maroc où elle a subi de nouveaux revers. La non intervention dans la Première Guerre Mondiale est aussi le signe de cet isolement même si le pays a été divisé à l'image de l'Europe et a connu des affrontements internes entre les partisans des Alliés et ceux de l'Allemagne. La non-intervention a permis une embellie économique de courte durée qui a entraîné une augmentation des prix et s'est

²³³ A propos de la vision négative héritée du passé reprise par Masson de Morvilliers, voir : « Espagne », *Encyclopédie méthodique, géographie moderne*, t.1, Paris, Panckoucke, 1788, p. 565 :

<https://www.cairn.info/revue-dix-huitieme-siecle-2008-1-page-413.htm>

CHAPUT Marie-Claude, « La presse critique face aux mutations économiques de la deuxième étape du franquisme (1962 à 1975) », in *La démocratie européenne à l'épreuve des changements économiques et sociaux, XIXe – XXe siècle*, DEMIER Francis et MUSIANI Elena (dir), Bononia University Press, Bologne, 2011, p. 77.

²³⁴ BARRACHINA Marie-Aline, « Identité latine – identité saxonne selon Angel Ganivet : *El idearium español* (1896) », *Cahiers de la Méditerranée* [En ligne], 66 | 2003, mis en ligne le 25 juillet 2005, consulté le 27 décembre 2016. URL: <http://cdlm.revues.org/94>

transformée en crise avec le retour de la paix tandis que les tensions sociales étaient exacerbées par la révolution de 1917 renforçant la peur de la révolution très présente depuis la révolution de 1868, la Commune en France, et l'implantation de l'anarchisme dans le pays. Dans ce climat de mécontentement face au pouvoir central, les aspirations autonomistes se sont affirmées notamment en Catalogne et elles risquaient de se propager au reste du pays. En 1923, le coup d'état du général Miguel Primo de Rivera dont le modèle était Mussolini a semblé le seul moyen d'arrêter cette évolution. Son échec a été aussi celui d'Alphonse XIII, garant de la Constitution de 1876, qui a appuyé la dictature avant d'abandonner le général Primo de Rivera qui, contraint à l'exil en 1930, est mort peu après à Paris. Le discrédit du roi auprès des libéraux et des militaires a permis la victoire républicaine aux élections municipales d'avril 1931 qui l'a conduit à son tour à l'exil.

La Seconde République a connu deux ans de réformes avec un gouvernement progressiste (1931-1933) suivi d'un gouvernement réactionnaire marqué par la « Révolution d'octobre » 1934 dans les Asturies²³⁵ écrasée par Franco et ses troupes coloniales. La victoire du Front populaire en février 1936 a été suivie d'une reprise des réformes sous la pression de la base. Cela a accéléré un nouveau coup d'état, de toute façon programmé, qui a conduit à une guerre civile avec l'appui militaire de l'Allemagne et de l'Italie fascistes à Franco et à l'absence d'appui officiel à la Seconde République des pays démocratiques comme la France et l'Angleterre, les seuls à appliquer le Pacte de non-intervention. Cette guerre civile a été aussi une guerre sociale et une répétition avant la Seconde Guerre Mondiale avec les mêmes protagonistes en présence.

De 1939 à 1943, le général Franco se trouve au Maroc, une colonie que les dirigeants politiques qui avaient rejeté la responsabilité du Désastre de 1898 sur l'armée avaient imprudemment laissé aux militaires, où avec ses compagnons d'armes (*africanistas*) ils ont développé un mépris du parlementarisme et comploté en toute tranquillité. S'il a bénéficié de l'aide des puissances fascistes, Franco n'a jamais participé directement à la Seconde Guerre Mondiale aux côtés des puissances de l'Axe. Agissant par opportunisme dans le but de rester au pouvoir, il n'a pas hésité à changer d'attitude en fonction de l'évolution du contexte. Dans un premier temps, il a défendu la neutralité, craignant qu'une extension de la guerre en

²³⁵ Voir : CAMUS Albert : Essai de création collective. *Révolte dans les Asturies*, pièce en 4 actes. Alger : Pour les amis du Théâtre du travail, 1936.

GARCÍA Hugo, « ¿Antifascismo o *ferrerada*? : la izquierda francesa y el octubre español de 1934 », *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 2-, 2012, p. 225-47 consultable en ligne : <https://mcv.revues.org/4694>

Europe, ne déséquilibre le pays alors qu'il tentait de consolider son régime. Il est certain que l'éclatement de la guerre en septembre 1939 a été une chance pour la dictature, elle lui a permis de se consolider en utilisant une répression et une violence politique extrêmes sans beaucoup de protestations à l'extérieur. Sans ce contexte d'une guerre marquée par les crimes du nazisme, il lui aurait été impossible d'emprisonner et d'exécuter, en toute tranquillité, des milliers de personnes afin d'éradiquer toute velléité de dissidence politique.

Dans un premier temps, les grandes victoires allemandes en 1940 ont poussé Franco à se rapprocher de l'Allemagne et de la neutralité il est passé à la non-belligérance. Le 23 octobre, lors de sa rencontre avec Hitler à Hendaye, il lui a proposé son appui en échange de Gibraltar, du Maroc français, d'une partie de l'Algérie et de l'annexion du Cameroun (sous mandat français) à la Guinée Equatoriale. Les deux hommes n'ont guère sympathisé et Hitler qui avait besoin de rester en bons termes avec Mussolini et Pétain était disposé à céder uniquement pour Gibraltar. Les Italiens ont essayé, eux aussi, d'entraîner Franco dans la guerre et Mussolini l'a rencontré, en février 1941, à Bordighera, sans plus de résultats. L'intérêt des deux blocs en guerre pendant la Seconde Guerre Mondiale était d'éviter que la Péninsule ibérique n'ait un rôle actif ce qui a joué en faveur de Franco. Le Royaume Uni et les Etats Unis ont tout fait pour éviter une implication de l'Espagne aux côtés de l'Allemagne et si Hitler a poussé Franco à s'engager dans l'effort de guerre cela ne lui semblait pas indispensable et il trouvait ses exigences démesurées. L'invasion de l'URSS par les nazis a donné au régime espagnol l'occasion d'offrir son appui sans entrer ouvertement en guerre contre les puissances occidentales. Au printemps 1941, était organisée la Division Bleue (*División Azul*²³⁶, du nom de la couleur de la chemise de ses membres phalangistes) composée de 18 000 volontaires – majoritairement – qui ont combattu aux côtés de l'armée allemande lors de la bataille de Leningrad et dont 30% ne sont pas revenus²³⁷.

Les Etats-Unis et la Grande Bretagne ont également fait pression sur Franco pour qu'il cesse de fournir des matières premières à l'Allemagne. A partir de 1942, quand l'orientation de la guerre s'est modifiée, l'Espagne est revenue à la neutralité et s'est progressivement éloignée de l'Axe. Franco a signé, en février, avec le Portugal – allié traditionnel de l'Angleterre – le Pacte Ibérique qui renforçait la position pacifiste des deux nations et lui

²³⁶ GONZÁLEZ CALLEJA Eduardo, « Xavier Moreno Juliá, La División Azul. Sangre española en Rusia, 1941-1945 », *Mélanges de la Casa de Velázquez* [En ligne], 36-1 | 2006, mis en ligne le 22 octobre 2010, consulté le 26 décembre 2016. URL : <http://mcv.revues.org/2709>. Compte rendu en français du livre de Xavier MORENO JULIA, *La División Azul. Sangre española en Rusia, 1941-1945*, Barcelona, Crítica, 2005.

²³⁷ Voir *El País* en anglais : http://elpais.com/elpais/2015/10/09/inenglish/1444399277_170878.html?rel=mas

permettait de se rapprocher des alliés. Ce changement s'est concrétisé en septembre quand Franco a écarté du pouvoir les phalangistes et remplacé Ramón Serrano Súñer son puissant ministre des Affaires étrangères pro-allemand – et aussi son beau-frère – par Francisco Gómez-Jordana puis à sa mort, en 1944, par José Félix de Lequerica, tous deux partisans de la neutralité.

En novembre 1942, après le débarquement des alliés en Afrique du Nord, Roosevelt a garanti à Franco le maintien de ses possessions en Afrique. En février 1943, devant la défaite des Allemands à Stalingrad et la chute de Mussolini en juillet, certains généraux ont proposé la restauration de la Monarchie pour éviter d'être associés aux deux dirigeants fascistes, une solution jamais envisagée par le *Caudillo* qui considérait la monarchie comme le régime « naturel » de l'Espagne dont il préparait le retour mais après lui. La tension s'est relâchée à partir de l'été quand Franco – conscient de l'évolution du rapport de forces – a accepté de mettre fin au Consulat allemand à Tanger, de rapatrier d'Allemagne les travailleurs espagnols et de dissoudre la Division Bleue en octobre. Toutefois, en sous-main et en remerciement pour l'aide apportée pendant la guerre civile, Franco a continué à permettre la présence maritime allemande dans le Détroit de Gibraltar et à fournir du wolfram à l'industrie militaire allemande. En réponse, les Etats Unis ont suspendu leurs envois de pétrole en Espagne en janvier 1944. Après le débarquement des alliés en Normandie, l'été suivant, Franco a mis fin au commerce du wolfram avec l'Allemagne et a remis aux alliés les bateaux italiens réfugiés en Espagne après la chute du *Duce*...

En 1945, Franco a marqué clairement sa volonté de changement d'attitude en donnant son accord officiel pour l'utilisation des aérodromes espagnols et en accordant la protection de l'Espagne au peuple juif via ses consulats et ambassades dans l'Est de l'Europe²³⁸. Le régime a dû s'adapter pour survivre, l'évolution des priorités en Europe entre 1945 et 1951 a été déterminante. Cela n'a pas suffi pour empêcher en 1945 une mise au ban de l'Espagne franquiste après la défaite de ses alliés et une rupture encore plus marquée en 1946 après l'exécution de plusieurs guérilleros, héros de la Résistance en France et bandits en Espagne selon le « Décret-Loi du 18 avril 1947 sur la répression des délits de banditisme et terrorisme » promulgué pour en finir avec la résistance armée intérieure²³⁹. L'exécution en

²³⁸ Une protection à relativiser et très opportuniste, cf. ROZENBERG Danielle, *L'Espagne Contemporaine et la question juive/ Les fils renoués de la mémoire et de l'histoire*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2006.

²³⁹ Cf. CHAPUT Marie-Claude, « Representaciones de las guerrillas en la prensa, *ABC, Madrid, La Vanguardia* (1944-1951) », *Maquis y guerrillas antifranquistas*, CHAPUT Marie-Claude, MARTINEZ-

février de Cristino García militant communiste, lieutenant-colonel dans la Résistance, avait provoqué la décision unilatérale de la France de fermer sa frontière et un isolement international qui n'a pas duré en raison des tensions Est/Ouest.

Il est évident que le régime franquiste a dû évoluer, du moins en façade mais l'évolution des priorités en Europe entre 1945 y 1951 a été un élément déterminant. La dictature, devenue fonctionnelle pour l'équilibre des deux camps en guerre, est restée impunie et le pays est entré en phase de « normalisation ».

L'ESPAGNE ET L'EUROPE DANS LA GUERRE FROIDE :

DEUX ACTEURS AUX DYNAMIQUES CONVERGENTES (1945-1975)

Le franquisme est généralement divisé en deux périodes, l'une caractérisée par l'autarcie et l'isolement international va de 1945 au début des années 50, l'autre commence avec une progressive ouverture vers l'extérieur qui se confirme avec l'entrée à l'ONU en 1955 jusqu'au début des négociations avec la CEE au début des années 70.

En Allemagne et en Italie, l'alliance des forces conservatrices avec l'Eglise, à travers la Démocratie Chrétienne, a dominé dans l'après-guerre, ces partis (CDU en Allemagne et DC en Italie) sont apparus comme les principaux défenseurs des valeurs de la civilisation chrétienne occidentale face au mouvement ouvrier d'inspiration socialiste ou communiste. En Allemagne, le démocrate-chrétien Konrad Adenauer a été chancelier entre 1949 y 1963, en Italie, Alcide De Gasperi, fondateur de la Démocratie Chrétienne et membre de l'Opus Dei, a été chef du gouvernement de 1945 à 1953. Ce sont des périodes clés pour tenter de freiner les partis communistes dans leurs propres pays et d'aligner l'Allemagne et l'Italie avec les Etats Unis dans la Guerre Froide (OTAN) et pour asseoir les bases de l'unité européenne avec les Traités de Paris et de Rome que de Gasperi mort en 1954 n'a pu signer. La démocratie chrétienne était une solution qui n'était pas sans rappeler le parti unique (FET y de las JONS), appliquée en Espagne pendant le National catholicisme. Le lien symbolique et historique entre l'Espagne de Franco, l'Italie et l'Allemagne, qui s'était créé pendant la Guerre Civile, a ainsi pu se maintenir dans les années qui ont suivi la guerre, un aspect souvent oublié.

Après la redéfinition de l'Europe lors des conférences de Yalta et Potsdam, en 1945, les Etats Unis et le Royaume Uni ont redéfini leurs alliances, le principal désaccord était désormais celui qui opposait l'Occident chrétien et l'Union Soviétique. La lutte entre le capitalisme et le socialisme, entre l'Occident et l'Europe de l'Est, a remplacé la dialectique

fascisme-antifascisme précédente. Dans la « Guerre froide » qui a débuté à la fin des années 40, l'Espagne est apparue comme un allié potentiel d'autant plus souhaitable que, par sa position stratégique, elle contrôlait les deux rives du Détroit de Gibraltar, outre Ceuta et Melilla elle avait encore son protectorat au Maroc qu'elle garderait jusqu'en 1956. Le régime de Franco apparaissait comme un allié sûr, l'anticommunisme caractérisait la dictature espagnole et elle l'avait prouvé avec la Division Bleue présentée comme composée d'anticommunistes²⁴⁰.

L'Espagne désormais avait pleinement sa place dans une Europe de l'Ouest devenue l'« Occident » où Franco se présentait comme le précurseur de la défense de la civilisation chrétienne occidentale contre le communisme, un prolongement de la Croisade Nationale contre le bolchevisme commencée en 1936 selon les idéologues catholiques du régime. A la fin des années 40 la dictature franquiste semblait un moindre mal, dans un contexte où se profilait la Guerre froide ; le catholicisme et l'anticommunisme du régime pouvaient paraître rassurants. La crainte de déstabiliser cette partie de l'Europe alors que l'opposition républicaine en exil se déchirait a favorisé à nouveau Franco.

Au milieu des années 50, L'Europe n'avait plus grand-chose à voir avec ce qu'elle avait été dans l'entre-deux-guerres ni pendant la Seconde Guerre Mondiale. Pas plus qu'on ne peut parler d'un franquisme unique on ne peut parler d'une Europe unique et immuable dont le régime se serait progressivement rapproché au cours de son évolution. Si le franquisme a pu s'europaniser et qu'en même temps la dictature se poursuivait c'est parce que l'Europe des années 50-60 n'était plus l'Europe divisée selon les critères de l'entre-deux-guerres. Elle représentait désormais un espace redéfini où la France et l'Allemagne coopéraient avec l'Angleterre et les Etats Unis dans leur lutte contre le communisme soviétique.

Le national-catholicisme 1945-1957

Juan J. Linz²⁴¹ explique l'évolution vers ce qu'on a appelé le « national-catholicisme » qui reconnaît la religion comme un élément constituant du régime tout en se l'appropriant :

²⁴⁰ En juillet 1936 quand se produit le coup d'état, le communisme était minoritaire en Espagne. L'absence d'aide des démocraties occidentales et l'appui militaire de Staline avec l'envoi de « conseillers » lui ont permis de s'imposer en éliminant ses adversaires. Le point culminant a été l'affrontement avec les milices anarchistes et révolutionnaires du POUM (Parti Ouvrier d'Unification Marxiste) en mai 1937 à Barcelone. Cf. le témoignage de Georges Orwell, engagé dans les milices du POUM en 1936-37 dans son livre *Hommage à la Catalogne*.

²⁴¹ RICHARD Snyder, « Retour sur les travaux de Juan Linz et leur réception. Extrait de l'entretien avec Juan J. Linz », *Revue internationale de politique comparée*, 1/2006 (Vol. 13), p. 129-141.

La discussion sur le “national-catholicisme”, expression utilisée pour décrire le régime franquiste, et sur l’importance de l’idéologie corporatiste catholique et conservatrice de l’*Estado Novo* au Portugal, pose la question de savoir si ces mouvements, avec leur emprise sur la société et leurs conceptions intégristes, ne constitueraient pas le fondement d’un autre type de totalitarisme. Comme ces régimes étaient à la fois proches des mouvements fascistes, mais aussi souvent en compétition avec eux pour la recherche du soutien d’une même base sociale, il y avait une grande ressemblance entre les deux, à tel point que certains observateurs ont pu parler de « fascisme clérical » (*clerico-fascism*)²⁴².

Mais il souligne que la possibilité que l’Église universelle, le Vatican et le Pape puissent soutenir des options politiques alternatives, était une cause de méfiance et l’Église elle-même voulait éviter une confusion avec les gouvernants. Franco a équilibré en fonction de ses intérêts les forces dans la coalition au pouvoir dont les deux grandes constituantes étaient le catholicisme et la Phalange. C’est ainsi qu’il a écarté les phalangistes au profit des catholiques après la défaite des puissances fascistes qui avait laissé le régime dans l’isolement en raison de sa collaboration avec elles. En juin 1945 quand les puissances alliées s’étaient réunies à San Francisco pour signer la Charte des Nations Unies, l’Espagne n’avait pas été invitée ; le Mexique – où se trouvaient de nombreux réfugiés espagnols – avait opposé son veto à la présence des pays qui avaient collaboré avec l’Axe. Lors de la conférence de Postdam, qui s’était tenue en juillet, c’est l’URSS qui s’était opposée à sa présence. Dans un communiqué, Franco avait répondu qu’il n’avait pas l’intention de demander à y assister. Une nouvelle crise a éclaté en 1946, l’année la plus critique pour le régime qui devait faire face à des guérillas qui ternissait l’image d’unité qu’il voulait donner. La France, comme nous l’avons vu précédemment, a fermé sa frontière après l’exécution de Cristino García. L’ONU avait condamné le régime et l’Espagne franquiste avait été expulsée de tous les organismes internationaux tandis que l’on demandait aux différents pays de rappeler leurs ambassadeurs tant que Franco ne donnerait pas des garanties de rétablissement de la démocratie. En réalité seuls l’URSS, le Royaume Uni, la Hollande et la Turquie l’ont fait mais 30 pays n’avaient pas

URL : <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2006-1-page-129.htm>

²⁴² LINZ Juan J., « L’effondrement de la démocratie, autoritarisme et totalitarisme dans l’Europe de l’entre-deux-guerres », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2004 / 4 (vol. II) ; en ligne p. 42, consulté le 10/11/2016 : <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2004-4-page-531.htm>

de relations avec l'Espagne et 19 autres n'avaient pas d'ambassadeur... Seuls sont restés les ambassadeurs du Portugal et de Suisse et le nonce du Vatican ; l'Argentine qui n'avait pas d'ambassadeur en avait envoyé un immédiatement. En 1947, un accord hispano-argentin était signé, il prévoyait que l'Argentine du dictateur Juan Domingo Perón approvisionnerait l'Espagne en produits alimentaires et, en retour celle-ci enverrait des produits industriels évitant ainsi au régime un isolement total et le sauvant de la famine.

En 1945, après la victoire alliée, pour montrer une supposée volonté de changement de son régime, Franco avait nommé un nouveau gouvernement qui a duré jusqu'en 1951. Le secteur monarchiste avait été également écarté tandis qu'était renforcée la présence des proches de la démocratie chrétienne – les anciens députés de la Confédération Espagnole des Droites Autonomes (CEDA, *Confederación Española de Derechas Autónomas*) – comme le nouveau ministre des Affaires étrangères Alberto Martín Artajo, président de Acción católica. Ce virage a facilité, comme nous l'avons signalé, la relation avec les anciens pays de l'Axe gouvernés par des partis catholiques. En effet en Allemagne et en Italie, l'alliance des forces conservatrices avec l'Eglise, à travers la Démocratie-Chrétienne, a eu un poids déterminant dans l'après-guerre pour freiner l'avance des partis communistes et effectuer les premiers rapprochements qui ont conduit à la création du Marché Commun et aux traités de Paris et de Rome. Ces partis : CDU en Allemagne avec le chancelier Konrad Adenauer (1949-1963) et, en Italie, Alcide de Gasperi (1945-1953) fondateur du parti DC et membre de l'Opus Dei sont apparus comme les principaux défenseurs des valeurs de la civilisation occidentale. Ils se sont ensuite transformés, avec Robert Schuman, membre également de l'Opus Dei, en « pères de l'Europe ».

Cette nouvelle donne a permis au régime de Franco, à partir de 1947 et surtout à partir de la Guerre de Corée en 1950, de jouer la carte de l'anticommunisme sur la scène internationale. Il ouvrait ainsi une brèche dans l'isolement auquel il était soumis. En 1947, un envoyé des Etats Unis après un entretien avec Franco, a souligné l'anticommunisme du régime et la même année la France a rouvert sa frontière²⁴³. Cette normalisation diplomatique s'est accélérée à partir de 1950 quand les Etats Unis ont commencé à aider l'Espagne sur un plan économique. Peu après l'ONU a autorisé ses pays membres à rétablir des relations diplomatiques avec l'Espagne et deux événements ont consolidé ce nouveau cycle favorable à la dictature de Franco. En 1949, était signé le Traité de l'Atlantique Nord et était créée

²⁴³ Sur les relations France-Espagne voir DULPHY Anne, *La politique de la France à l'égard de l'Espagne de 1945 à 1955. Entre idéologie et réalisme*. Paris, Imprimerie nationale, ministère des Affaires étrangères, collection « Diplomatie et histoire », 2002.

l'Alliance Atlantique (OTAN) comme pilier politique et militaire de l'Occident face au communisme. En 1951 étaient signés les Traités de Paris qui donnaient lieu à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) puis à la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEE ou Euratom)²⁴⁴. Avec l'installation du rideau de fer, l'Espagne se trouvait désormais dans l'aire d'influence américaine. Elle a pu ainsi intégrer les organismes internationaux, la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture), puis l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) ou encore en 1952 l'UNESCO (Organisation Mondiale des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture).

Une fois reconnu internationalement, Franco n'a pas hésité à nommer un nouveau gouvernement en 1951, en intégrant à nouveau des phalangistes comme Agustín Muñoz Grandes, José Antonio Girón et Raimundo Fernández Cuesta et son collaborateur le plus fidèle, l'amiral Luis Carrero Blanco. Cependant les ministres catholiques Alberto Martín Artajo aux Affaires Etrangères et Joaquín Ruiz-Giménez, ministre de l'Education, ont gardé leur poste.

Après trois ans de négociations, en 1953, l'Espagne a signé un Concordat avec le Saint-Siège en accordant d'importantes concessions à l'Eglise : il reconnaissait l'unité catholique et accordait un statut juridique aux congrégations. En contrepartie, l'Etat continuait de nommer les évêques et garantissait la présence de l'Eglise catholique dans toutes les cérémonies publiques.

La même année l'Espagne avait signé les accords avec les Etats Unis qui permettaient à la première puissance occidentale de disposer de bases aériennes et navales en territoire espagnol en échange d'une aide économique (un dixième de celle reçue par l'Italie), technique et militaire. Saragosse, Morón, Torrejón et Rota sont ainsi devenues des bases militaires utilisées conjointement pour une période de 10 ans renouvelables pour deux autres périodes de 5 ans avec un contingent de 15 000 militaires.

Grâce aux accords de 1953 avec les Etats-Unis, le régime a obtenu sa plus belle réussite, son entrée à l'ONU en 1955 et une reconnaissance internationale définitive.

Ce sont également les années de la décolonisation des possessions espagnoles en Afrique. Quand la France a accordé l'indépendance à sa partie du Protectorat au Maroc en mars 1956, l'Espagne a fait de même. Cela n'a pas empêché la Guerre d'Ifni (1957-1958), un affrontement armé avec le Maroc qui s'est terminé par la cession à Mohamed V de la Frange

²⁴⁴ Sur le traité de Rome à l'occasion de son 50^e anniversaire : <http://www.traitederome.fr/fr/histoire-du-traite-de-rome/les-premiers-pas-de-la-construction-europeenne/de-la-ceca-a-l-echec-de-la-ced.html>

de Tarfaya (protectorat sud), située au nord du Sahara. A la fin des années cinquante le Sahara (1958) et la Guinée (1959) ont été déclarées provinces d'Espagne.

L'Europe des années 50 n'était plus celle de l'entre-deux guerres ni de la Seconde Guerre Mondiale. Pas plus qu'on ne peut parler du franquisme comme d'un régime monolithique, on ne peut parler d'une Europe unique dont le régime se serait rapproché dans un processus d'évolution. Malgré la dictature, le franquisme a pu se rapprocher d'une Europe où la France et l'Allemagne collaboraient avec l'Angleterre et les Etats Unis dans leur lutte contre le communisme soviétique et où l'Espagne avait sa place. Tout en restant écartée des négociations qui ont conduit au Traité de Rome, un accord commercial a été signé en 1957 avec la France qui, en 1958, acceptait la vente de matériel de guerre. En réalité après l'échec de la politique d'autarcie et la création de la CEE, le régime était dans l'obligation d'améliorer ses relations avec ses voisins européens qui étaient ses principaux partenaires commerciaux. Cependant, il apparaissait comme incompatible avec l'orientation démocratique de la nouvelle Europe. L'objectif des premiers pays qui en étaient à l'initiative avait été de dépasser une longue période d'affrontements et l'Espagne franquiste était perçue comme une survivance anachronique de cette période. L'Espagne a pu participer aux discussions sur la création d'un marché agricole européen en 1953 mais elle n'a intégré le Comité agricole de l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE²⁴⁵) qu'en 1955. Elle n'a pas été invitée aux négociations qui ont conduit au Traité de Rome en 1957 à l'origine de la CEE dont la naissance a inquiété le régime ; malgré tout, les exportations et importations de l'Espagne étaient respectivement de 30 et 23%.

Les motivations du changement de la politique économique du régime ont été le résultat de l'échec de la politique d'autarcie et la création de la CEE (en particulier de l'Association Européenne de Libre Commerce (EFTA) en 1959 qui a obligé le régime à améliorer ses relations avec ses voisins européens qui étaient ses principaux partenaires commerciaux.

Le second franquisme (1958-1975)

Le lent retour vers l'Europe a alors commencé²⁴⁶, il allait établir les bases de la libéralisation politique et économique du régime avec d'abord le Plan de Stabilisation de 1959

²⁴⁵ <http://www.oecd.org/fr/general/lorganisationeuropeennedecooperationeconomie.htm>

²⁴⁶ Sur la permanence du projet européen voir : TROUVE Matthieu, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Bruxelles, Peter Lang, collection « Euroclio », 2008 et « Un voisinage complexe : l'Espagne et l'Europe de la guerre froide à la mort de Franco », in

qui a coïncidé avec deux dynamiques sociales déterminantes l'émigration et le tourisme qui, outre un afflux de devises important, ont renforcé les liens avec les pays voisins.

Si officiellement le franquisme rejetait toute forme d'intégration à un projet supra national, les différents groupes politiques étaient conscients de l'impossibilité de rester en marge de la nouvelle Europe, et ils ont tenté de normaliser les relations avec l'extérieur. Le veto politique européen en réponse aux tentatives d'approche du régime, a été clairement exprimé à partir du début des années 60 alors que l'Espagne avait intégré différents organismes internationaux et espérait voir sa situation « régularisée » au niveau international. Les conséquences ont été que les milieux les plus politisés ont établi le lien entre démocratisation et adhésion à la CEE. Elle était, d'autre part voulue par les groupes sociaux qui avaient appuyé le soulèvement de juillet 1936 ; la vieille dictature était devenue un obstacle au développement de leurs affaires. Or la rupture avec le passé était un élément fondateur de la nouvelle Europe qui voulait dépasser les affrontements du passé. Toutefois, la négociation en 1967 de l'Accord préférentiel avec Bruxelles, a allégé les droits et facilité l'exportation des produits espagnols tandis que la réduction côté espagnol était moins sensible en raison du protectionnisme mis en place.

Le Gouvernement formé en 1965 a signifié le renforcement de l'institutionnalisation du régime avec davantage de ministres de l'Opus Dei et l'entrée au gouvernement de Laureano López Rodó et de l'amiral Carrero Blanco, bras droit de Franco qui a accédé à la vice-présidence en 1967. Les principales lois de cette période ont été interprétées comme une volonté d'ouverture – en réalité elles étaient plutôt des velléités d'ouverture pour satisfaire aux pressions internes et externes – comme la Loi sur la Presse de 1966. La censure s'est allégée avec la suppression de la censure préalable mais l'Etat se réservait le droit de surveiller les journaux et contrôlait les nouvelles en provenance de l'étranger à travers l'agence Efe. Malgré cette supposée liberté le gouvernement pouvait faire saisir une publication ou sanctionner avec de fortes amendes. Cela n'a pas empêché l'augmentation du nombre de revues qui se sont ingéniées à tromper la censure²⁴⁷.

La Loi Organique de l'Etat de 1967 a configuré la « démocratie organique » basée non pas sur le suffrage universel mais sur les institutions « naturelles » de l'homme : famille,

Matériaux pour l'histoire de notre temps, n° 97-98, 2010/1, BDIC : <https://www.cairn.info/revue-materiaux-pour-l-histoire-de-notre-temps-2010-1-page-17.htm#no5> consulté le 10.10.2017.

²⁴⁷ RENAUDET Isabelle, *Un parlement de papier, la presse d'opposition au franquisme durant la dernière décennie de la dictature et la transition démocratique*, Madrid, Publications de la Casa de Velasquez, 2003.

commune, « syndicat » au sens où l'entendait le franquisme de syndicat vertical. La désignation de Juan Carlos de Borbón en 1969 comme héritier de Franco, a signifié la restauration de la monarchie mais pas avec l'héritier dynastique Juan de Borbón opposant de Franco. Cette loi représente une tentative de passage à une future monarchie limitée par les institutions et les principes franquistes, très loin d'un modèle démocratique et représentatif. Elle prévoyait un chef de gouvernement mais cela n'a pas été appliqué.

Malgré les changements au cours de ces années, le régime est resté semblable à lui-même au niveau politique et a maintenu la répression. Toutefois, Franco dans cette étape s'est entouré de Conseils techniques avec des ministres technocrates de l'Opus Dei, des spécialistes formés à l'université qui n'avaient pas le même engagement politique que leurs prédécesseurs.

Nous avons passé plus rapidement sur cette dernière étape du franquisme qui annonce l'intégration dans la CEE même si elle ne s'est concrétisée qu'en 1986, avec des avancées et des périodes de tensions économiques, le régime tentant de protéger ses productions et des tensions politiques ponctuelles : en 1962 au moment du Congrès de Munich qui a réuni des opposants au régime, en 1963 avec l'exécution du militant communiste exilé en France Julián Grimau, le procès de Burgos en 1970, l'exécution de Puig Antich en 1974 puis de militants basques et du FRAP en septembre 1975... Malgré le malaise, des manifestations massives en Europe, le rapprochement s'est fait en dépit de ces ruptures sporadiques²⁴⁸.

Nous avons voulu souligner particulièrement l'habileté de Franco qui a su utiliser avec pragmatisme l'évolution des relations internationales pour se maintenir au pouvoir. Il a eu aussi la chance que se mettent en place des gouvernements démocrates-chrétiens en Allemagne et en Italie, ses anciens pays alliés dans un contexte de lutte contre le communisme. Pour des raisons stratégiques, Franco était devenu incontournable alors que la répression et l'exil restaient une réalité sur laquelle personne ne lui demandait des comptes.

Depuis 2000 et l'ouverture de la première fosse commune avec des méthodes scientifiques à Priaranza de Bierzo (León) et la création par Emilio Silva, petit-fils d'une des victimes de la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica (ARMH²⁴⁹), suivie de la fondation de nombreuses autres associations, se pose aujourd'hui encore la question de

²⁴⁸ RENAUDET Isabelle, « L'Espagne et l'Europe communautaire : une vieille histoire de famille ? Du rêve d'union au mariage de raison », *Amnis* [En ligne], 1 | 2001, mis en ligne le 30 juin 2001, consulté le 29 novembre 2016. URL : <http://amnis.revues.org/220> ; DOI : 10.4000/amnis.220

²⁴⁹ <http://memoriahistorica.org.es/tag/emilio-silva/>

l'impunité des crimes du franquisme. L'Espagne reste à ce jour le deuxième pays au monde après le Cambodge en nombre de disparus. En raison de la Loi d'amnistie de 1977, tout jugement serait impossible selon les différents gouvernements socialistes ou populaires qui se sont succédés ce que récusent les Nations Unies et le Conseil de l'Europe s'agissant de crimes contre l'humanité²⁵⁰. En 2006, le Conseil de l'Europe prononçait sa première condamnation alors que le gouvernement socialiste de José Luis Rodríguez Zapatero préparait la Loi de « mémoire historique » promulguée en 2007 dans le but de résoudre les conflits²⁵¹ mais dix ans après la polémique continue avec le retrait de symboles franquistes dans l'espace public et le sort del Valle de los Caídos²⁵² où sont enterrés Franco et José Antonio Primo de Rivera fondateur de la Phalange.

L'Europe sociale selon l'Organisation internationale du travail, dans l'entre-deux-guerres

Isabelle Lespinet-Moret

L'Organisation internationale du travail (OIT) issue de la partie XIII du Traité de Versailles fut fondée en 1919. Le contexte de sa création dans l'immédiat après-guerre est marqué par la nécessité de reconnaissance d'une dette sociale envers les anciens combattants, la peur de la contagion bolchévique et de vives tensions nationalistes. L'OIT s'inscrit également dans le prolongement des politiques de réforme sociale amorcées dans les trois décennies précédentes²⁵³. Si l'Organisation se veut internationale et universaliste, dès sa

²⁵⁰ Carlos E. CUÉ, "El Consejo de Europa condena el franquismo e insta a España a honrar a sus víctimas/ Los representantes de 43 países proponen el 18 de julio como día internacional de rechazo", in *El País*, 18/03/2006.

²⁵¹ ROZENBERG Danielle, « La mémoire du franquisme dans la construction de l'Espagne démocratique », *Témoigner. Entre histoire et mémoire* [En ligne], 117 | 2014, mis en ligne le 01 juin 2015, consulté le 29 novembre 2017. URL : <http://temoigner.revues.org/682> ; DOI : 10.4000/temoigner.682

²⁵² « Morts pour la patrie », la basilique construite dans la roche en pleine montagne par des prisonniers républicains fait qu'il est difficile de la voir comme un monument pour tous les morts de la guerre comme Franco a voulu le faire en faisant enterrer des républicains amenés d'autres régions dont certaines familles essaient aujourd'hui de récupérer les corps avec leurs propres moyens juridiques et financiers.

²⁵³ LESPINET-MORET Isabelle et VIET Vincent, (dir.), *L'Organisation internationale du travail : origine, développement, avenir*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011, vol.1/, 212 p. DROUX Joëlle et KOTT Sandrine (dir.), *Globalizing*

création, elle est largement centrée sur l'Europe durant les années 1920, tant dans son fonctionnement que dans ses représentations du travail et des travailleurs ; elle élargit lentement son horizon vers les autres continents dans les années 1930²⁵⁴.

Parmi les institutions rattachées à la SDN, l'Organisation internationale du travail présente deux particularités : le tripartisme, gage de la démocratie d'une part, et d'autre part, l'ouverture à tous les anciens belligérants. Ainsi l'Allemagne et l'Autriche entrent dans l'OIT dès sa mise en place, renforçant ainsi son caractère « euro-centré ». Ce caractère est redoublé par l'absence officielle des États-Unis et de l'URSS dans les années 1920 et leur entrée tardive en 1934 et 1936, même si par le biais d'experts et des fondations ou associations, les États-Unis y ont exercé une certaine influence dès les débuts²⁵⁵. La période de l'entre-deux-guerres est à la fois transfigurée par la reconstruction et l'espoir -ou la conviction – pour les réformateurs sociaux, de mettre en place des idéaux universels de justice et de paix, mais aussi paralysée par des égoïsmes nationaux, troublée par des régimes politiques totalitaires et bellicistes, affaiblie par des crises économiques à répétition. Le contexte est celui d'une globalisation économique accrue, des équilibres internationaux remodelés par la Première Guerre mondiale, puis par la crise des années 1930, notamment à l'intérieur de l'Europe, mais aussi entre l'Europe et les autres continents. Le cadre économique est celui de la reconstruction, de la modernisation et la rationalisation du travail pour les pays déjà industrialisés et de l'industrialisation pour certains pays. Autant de mutations que l'OIT cherche à accompagner en s'ancrant dans un système capitaliste que l'Organisation ne cherche pas à abolir, mais plutôt à amender et à réguler. On observe pendant cette période des mouvements de libération avec l'amorce de la décolonisation et la remise en cause des inégalités entre femmes et hommes qui s'organise sur un plan international et là aussi, l'OIT s'emploie à prendre en charge ces questions .

Dans les principes qui fondent l'OIT, comme dans son fonctionnement, l'idée de paix universelle repose sur l'élargissement de la démocratie et de justice sociale. L'objectif est double : améliorer les conditions de travail et de vie pour les travailleurs, mais aussi rendre la

social rights: The International Labour Organization and beyond, Basingstoke, coll. « ILO Century series », 2013, 346 p. AGLAN Alya, FEIERTAG Olivier et KEVONIAN Dzovinar (dir.), *Humaniser le travail: régimes économiques, régimes politiques et Organisation internationale du travail (1929-1969)*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, coll. « Enjeux internationaux », n° 16, 2011, vol.1/, 266 p. Van DAELE Jasmien, RODRÍGUEZ GARCÍA Magaly, van GOETHEM Geert, Van den LINDEN Marcel, *ILO histories: essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century*, Bern, coll. « International and comparative social history », n° 12, 2010, 539 p.

²⁵⁴ GUÉRIN Denis, *Albert Thomas au BIT, 1920-1932. De l'internationalisme à l'Europe*, Genève, Institut européen, coll. « Euryopa », n° 2-1996, 1996, 120 p. HIDALGO-WEBER Olga, *La Grande-Bretagne et l'Organisation internationale du travail, 1919-1946 : une nouvelle forme d'internationalisme*, Presses université de Genève., Genève, 2017, 286 p.

²⁵⁵ TOURNES Ludovic, « La fondation Rockefeller et la naissance de l'universalisme philanthropique américain », *Critique internationale*, 28 août 2007, vol. 35, n° 2, pp. 173-197.

concurrence loyale entre les différents pays, grâce à des conditions et des coûts de production identiques ou comparables. Le projet global est de refonder la société et l'économie, par une politique internationale de régulation législative centrée sur le travail et la production. Le règlement de la paix se veut universel et l'instauration de l'OIT sonne un peu comme une nouvelle Déclaration des droits de l'homme, l'homme étant le travailleur en général, à qui l'OIT doit assurer « la justice sociale, le bien-être physique et moral »²⁵⁶. Le Traité prévoit une organisation en triptyque : « L'organisation permanente comprendra une Conférence générale des représentants des membres et un Bureau international sous la direction du Conseil d'administration »²⁵⁷.

On peut déceler au cœur de ces projets internationaux la construction d'une Europe sociale qui repose sur une législation du travail au sens large (temps de travail, salaires, santé au travail), sur les assurances sociales ou encore sur l'égalité hommes-femmes, le logement de qualité et l'organisation des loisirs ouvriers durant les années 1920 et 1930. L'Europe est au centre des préoccupations de nombre de réformateurs sociaux, dont Albert Thomas et Arthur Fontaine, Emile Vandervelde, Ernest Mahaim, ou Harold Butler dans un premier temps. Ils font de la réconciliation entre l'Allemagne et la France un préalable à la paix universelle et envisagent de construire une Europe fédérale par le biais de la politique sociale²⁵⁸. Enfin, l'une des réponses du BIT à la crise de 1929 et des années 30 est une politique de grands travaux dans le cadre européen afin de lutter contre le chômage de masse²⁵⁹.

Le BIT incarne le secrétariat de l'OIT, la Conférence son assemblée législative et le Conseil d'administration son exécutif (CA). Le CA examine les questions qui sont inscrites à l'ordre du jour de la Conférence internationale du travail annuelle, ainsi que la répartition du budget. Il examine également la constitution et les relations avec les multiples comités et sous-comités d'experts. Le Bureau et les comités d'experts étudient les questions désignées par le CA mais aussi par chacun des Services ou par le Directeur général du BIT. Le Bureau international du travail diligente des enquêtes et collecte, centralise, traduit, synthétise et

²⁵⁶ ALLIED AND ASSOCIATED POWERS (), *Traité de paix entre les puissances alliées et associées et l'Allemagne et protocole signés à Versailles, le 28 juin 1919* = *Treaty of peace between the Allied and Associated Powers and Germany and Protocol signed at Versailles, June 28, 1919*, [Large ed.], [S.l.], 1919, 21533 p.

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Dix ans d'organisation internationale du travail / Bureau International du Travail ; préface par Albert Thomas*, Genève, Bureau international du travail, 1931, 500 p. PHELAN Edward J., « The Commission on International Labour Legislation », in SHOTWELL James T. (dir.), *The origins of the International Labour Organisation*, Columbia University Press., New York, 1934, p. 127-196.

²⁵⁹ LIEBESKIND-SAUTHER Ingrid, « Modern Unemployment: From the Creation of the concept to the international Labour Office's First Standards », in KOTT Sandrine et DROUX Joëlle (dir.), *Globalizing social rights: The International Labour Organization and beyond*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, coll. « ILO Century series », 2013, p. 67-84.

publie une masse d'informations, concernant la réglementation, les conditions de travail et les régimes de protection sociale, liés au salariat.

I- L'Europe et les Européens au centre de la construction de l'OIT

1-Le tripartisme, une idée européenne et un contrepoids aux nations

Le principe du tripartisme a été conçu comme un gage de démocratie par les concepteurs de l'OIT, l'idée étant de créer un parlement dont sont membres, à parité les employeurs et les ouvriers, les Etats-membres ayant le double de délégués²⁶⁰. Cette idée émane du mouvement né-corporatiste tel qu'il se développe depuis les années 1890, dans les sphères de la réforme sociale en Europe. L'idée d'un nouveau corporatisme, en milieu industriel, se fait jour en Europe et revendique une représentation politique des acteurs de l'industrialisation, à savoir les ouvriers et les employeurs ou par la création d'assemblée économique et sociale dans lesquels sont amenés à débattre des délégués des syndicats et des organisations d'employeurs, au nom de leur profession ; ces délégués pourraient être amenés à prendre des décisions politiques²⁶¹. Avant la Première Guerre mondiale, et surtout pendant celle-ci, des comités paritaires sont instaurés dans un certain nombre de pays (l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie) dans lesquels siègent des syndicalistes²⁶². Le premier directeur du Bureau international du travail, Albert Thomas, a milité en faveur de ce tripartisme et l'a mis en place dans l'économie française durant la guerre²⁶³. L'idée défendue par le *Civil service* britannique (notamment Edward Phelan, Harold B. Butler et Thomas Jones) est de réunir chaque année une conférence internationale du travail tripartite et des experts techniques internationaux qui seraient, selon eux, plus à même d'enregistrer et d'exprimer les revendications et les besoins d'un monde en pleine évolution que pourrait le

²⁶⁰ THOMAS Albert, *L'organisation internationale du travail : conférence...Présidence de Paul Painlevé : Séance du jeudi 15 février 1923*, Boulogne-sur-Seine, coll. « Comité national d'études sociales et politiques. Fasc. », 1923, 21 p.

²⁶¹ LESPINET-MORET Isabelle, « Vers un corporatisme républicain ? Les réformateurs de l'Office du travail », in MINARD Philippe et KAPLAN Steven Laurence (dir.), *La France, malade du corporatisme ? : XVIIIe-XXe siècles*, Paris, Belin, coll. « Socio-histoires », 2004, p. 355-367.

²⁶² HORNE John N. (dir.), *State, society and mobilization in Europe during the First World War*, Cambridge (GB), Cambridge University Press, coll. « Studies in the social and cultural History of modern warfare », n° 3, 1997, 292 p. RUDISCHHAUSER Sabine, « Les conventions collectives, regards croisés sur la fondation des modèles sociaux », in DUPRE Michèle, GIRAUD Olivier et LALLEMENT Michel (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux: État, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, coll. « Travail et société », 2012, p. 157-186.

²⁶³ BLASKIEWICZ-MAISON Adeline, *Albert Thomas : le socialisme en guerre 1914-1918*, Rennes, coll. « Collection histoire », 2015, 191 p.

faire une administration avec un programme prédéterminé²⁶⁴. Arthur Henderson propose à la Commission d'organisation du travail dans les traités de paix d'intégrer le tripartisme, après consultation des Trade Unions, dans l'optique d'une approche interprofessionnelle des classes, davantage que dans une représentation professionnelle stricte²⁶⁵. Le tripartisme est aussi conçu comme un contrepoids aux gouvernements nationaux et donc participe pleinement à construire un espace international, dans lequel les nations s'effacent par rapport à la représentation des groupes sociaux, au-delà des frontières. Ce tripartisme constitue une médiation vers l'universalisme tel que le conçoivent les hauts-fonctionnaires, les syndicalistes et les politiques qui négocient la question du travail dans le futur traité de paix et les statuts de l'OIT.

2- Une sur-représentation de l'Europe au sein du CA, instance de décision

Le premier président du CA est le Français Arthur Fontaine, de 1919 à 1931, puis c'est le Belge Ernest Mahaim qui lui succède pour un an²⁶⁶. Ensuite, la présidence est assurée par l'un des membres gouvernementaux pour un an et sur les 8 présidents suivants, cinq sont Européens. Les vice-présidents qui sont choisis parmi les délégués ouvriers et patronaux sont dans l'entre-deux-guerres essentiellement des délégués de pays européens comme Léon Jouhaux à la tête de la délégation ouvrière, Jules Carlier délégué patronal, Président du comité central industriel de Belgique et président de l'OIEI ou encore²⁶⁷. Le CA est composé selon le principe du tripartisme, mais un tripartisme inégal (2/1/1) et surtout très euro-péo-centré : douze délégués gouvernementaux (envoyés par les huit États les « plus industrialisés »²⁶⁸ et

²⁶⁴ HIDALGO-WEBER Olga, *La Grande-Bretagne et l'Organisation internationale du travail, 1919-1946*, op. cit.

²⁶⁵ BERENSTEIN Alexandre, *Les Organisations ouvrières. Leurs compétences et leur rôle dans la Société des Nations, et notamment dans l'Organisation internationale du travail. Préface de Georges Scelle*, Bruxelles, Paris, A. Pedone, 1936, p. 158.

²⁶⁶ LESPINET-MORET Isabelle, « Arthur Fontaine de l'Office du travail au Bureau international du travail, un promoteur du droit international du travail, 1891-1931 », in LE CROM Jean-Pierre (dir), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « L'univers des normes », 2004, pp. 239-250. *Mélanges d'économie politique et sociale offerts à M. Edgard Milhaud*. Paris, Presses Universitaires de France, 1934, 343 p.

²⁶⁷ Collectif Mairie d'Aubervilliers et Association des amis de Léon Jouhaux, *Léon Jouhaux : d'Aubervilliers au prix Nobel*, Paris, La Documentation française, 2010. Jean-Jacques OECHSLIN et INTERNATIONAL ORGANISATION OF EMPLOYERS, *L'Organisation internationale des employeurs: trois quarts de siècle au service de l'entreprise (1920-1998)*, International Organisation of Employers., Genève, 2001, 158 p.

²⁶⁸ La qualification des « membres dont l'importance industrielle est la plus considérable » résulte d'un calcul prenant en compte le nombre d'ouvriers, le rapport émigration-immigration, le PNB et la valeur des importations et exportations. Ces pays sont : l'Allemagne, la Belgique, le Canada (à la place des Etats-Unis), la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, le Japon et la Suisse en 1920. L'Inde porte plainte auprès de la SDN et obtient le siège de la Suisse. S'y ajoutent quatre pays censés représenter le reste du monde. Le *Civil Service* britannique avait prévu de désigner nommément les Etats privilégiés, mais le juriste Emile Vandervelde fait renoncer à ce principe afin d'éviter de donner « une allure dominatrice » aux grandes puissances. Troclet L.E., *Législation sociale internationale*, Bruxelles, *Les Cahiers de l'Institut de Sociologie Solvay*, p. 383, cité par Jean Michel Bonvin, op. cit.. Les représentants au CA sont en 1920 : De Alvear, M.G. Stuart Bunning, J. Carlier, M.

membres de l'OIT et quatre autres pour le reste du monde), six délégués employeurs et six délégués ouvriers. La faible place faite aux États extra-européens suscite des mécontentements au sein des nations exclues et met à mal le principe d'universalisme affirmé dans le Traité de paix²⁶⁹. Sont présents : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la GB, la France, l'Italie, le Japon et la Suisse en 1920. Ensuite l'élargissement se fera aussi vers les pays d'Amérique du Nord et du Sud, l'Australie, le Japon notamment. Lorsque la réforme débattue en 1922 est appliquée en 1931, le CA est porté à 32 membres dont 10 seulement non-européens. Lors de la 14^e Conférence Internationale du travail en 1930, 51 pays sont représentés, dont la moitié sont des États européens. Par leur présence à la Conférence internationale du travail et au CA du Bureau, les Européens sont sur-représentés dans une institution qui se veut internationale et mondiale.

3-Des fonctionnaires et des experts choisis essentiellement dans l'espace européen

Durant les premières années, parmi les 250 fonctionnaires de 19 nationalités, 60% sont britanniques ou français. Cette proportion tombe à 45% en 1929 et 37% en 1938. Les recrutements des premières années se font dans les viviers des administrations britanniques et françaises avant tout, puis italienne, allemande ou belge ; ensuite les directives vont dans le sens d'un élargissement et d'un rééquilibrage. Toutefois, la dominante européenne est maintenue durant les années 1920. Les fonctionnaires doivent se conformer à un règlement (*Statut du fonctionnaire*) qui indique que leurs attributions, à partir de leur engagement, sont internationales et non plus nationales, qu'ils ne doivent pas exercer de mandat politique national, et qu'ils s'engagent à respecter un pacte de loyauté envers le BIT²⁷⁰. Les deux premiers Directeurs généraux du BIT sont Albert Thomas et Harold Butler, respectivement français et britannique. Dans le cas de la santé des travailleurs, comme dans beaucoup d'autres cas, les experts qui appartiennent aux différents comités sont majoritairement des Européens : Britanniques, Italiens, Allemands (jusqu'en 1933), Belges, Français, Tchèques et Néerlandais. Les pays colonisés n'envoient pas d'experts, ni de fonctionnaires et n'ont pas de

Delevingne, V de Eza, L. Guérin, F. Hodacz, L. Jouhaux, K. Legien ; Leymann, E. Mahaim, Mayor des Planches, D.S. Marjoribanks (suppléant de A. Smith), Nagaoka, J. Oudegeest, A. Pirelli ; Arthur Fontaine en a été élu président à l'unanimité, *Procès-verbaux du Conseil d'administration*, <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09626>, 1920_2, p.3.

²⁶⁹ Le 28 novembre 1919, le délégué employeur d'Afrique du Sud, M.W. Gemmill écrivait à Harold Butler pour se plaindre de cette mise à l'écart. BEGUIN Bernard *Le tripartisme dans l'Organisation internationale du Travail*, New York, Carnegie Endowment for international Peace, 1959, p.16.

²⁷⁰ KOTT Sandrine, « Dynamiques de l'internationalisation : l'Allemagne et l'Organisation internationale du travail (1919-1940) », *Critique internationale*, 2011, vol. 52, n° 3, p. 17.

représentation propre, exception faite pour l'Inde qui bénéficie d'un statut particulier²⁷¹. Dans le cas de la Commission d'hygiène industrielle mise en place dès 1921, les 12 membres sont tous des Européens, à l'exception d'un Australien, lors de son renouvellement 16 membres sont ajoutés dont deux Américains et un Japonais²⁷². Au fur et à mesure des élargissements en nombre, des années 1930, les Européens restent majoritaires mais plus aussi exclusivement hégémoniques. Sur toute la période, ce sont les Britanniques, suivi des Français qui parmi les Européens sont les plus représentés dans les comités d'experts liés à la santé au travail. Durant les années Trente, les Américains dépassent toutes les autres nations ; les experts n'attendant pas l'adhésion officielle des États-Unis en 1934. Les « petits » pays européens investissent activement les commissions, comme le font la Belgique, la Pologne ou la Tchécoslovaquie. L'étude des experts, des fonctionnaires et des délégués, permet d'observer les relations qu'ils établissent dans leur espace national et celles qu'ils tissent dans l'espace international, ce qui met en lumière les processus d'internationalisation en action²⁷³. L'espace européen est bien un espace privilégié par les acteurs durant les années 1920 et 1930.

II-Le choix du cadre européen pour la politique sociale du Bureau international du Travail

« Créer un peu de renouveau dans l'économie européenne et créer surtout un peu d'esprit européen » propose Albert Thomas, lors d'un discours devant le Comité national d'études, le 6 juillet 193, se plaçant à une échelle intermédiaire entre le nationalisme et l'internationalisme²⁷⁴.

1-La coopération européenne et la paix

Cette coopération est envisagée par Albert Thomas comme le moyen d'installer durablement la paix, raison pour laquelle il est très favorable à un rapprochement germano-français. Cette conviction est partagée par Arthur Fontaine qui avait écrit dans *Politique en*

²⁷¹ HERREN Madeleine, « Global Corporatism after the First World War and the Indian case », in *Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and beyond*, op.cit., p.137-153.

²⁷² Isabelle Lespinet-Moret, *Projet global, politique internationale : l'Organisation internationale du travail et la santé des travailleurs*, mémoire inédit d'une HDR soutenue en décembre 2015 à l'université d'Evry Val d'Essonne, en voie de publication aux Editions de la Sorbonne en 2019.

²⁷³ KOTT Sandrine, « Les organisations internationales, terrains d'étude de la globalisation. Jalons pour une approche socio-historique », *Critique internationale*, 1 juin 2011, vol. 52, n° 3, p. 9-16.

²⁷⁴ ABIT, Genève, CAT 2.31.14

1928 *dans* ce sens « Solidarité européenne et organisation internationale » afin de démontrer que cette coopération ne vient pas en contradiction avec le projet international de l'OIT et la coopération mondiale de la SDN. Arthur Fontaine envisage l'Europe comme une Fédération de nations, voire de régions. Albert Thomas charge d'ailleurs un coopérateur de la première heure et économiste, Edgar Milhaud d'étudier la coopération économique des pays européens pour le BIT dans les années 1925-1926 ou le juriste Georges Scelle d'étudier la fédération, celui-ci expose leurs idées communes dans *L'Europe nouvelle*²⁷⁵. Lors de la Conférence internationale économique de 1927, dont le BIT a été écarté, certaines idées défendues par Albert Thomas sont évoquées comme les ententes industrielles européennes pour la stabilité monétaire et pour la répartition de la population.

2- Coopération européenne et lutte anti-chômage

Mettre fin au cloisonnement douanier et lancer une politique de grands travaux dans un cadre européen sont les deux piliers des remèdes à la crise selon Thomas qui présente ces directions en avril 1931²⁷⁶. Il propose le lancement d'une politique de construction d'un grand réseau électrique, autoroutier et ferroviaire européen, transnational, qui pourraient fournir du travail à 500 000 chômeurs, tout en reconstruisant et en modernisant les structures économiques européennes, en permettant aux pays les moins équipés de combler leur retard et d'aménager un espace européen globalisé. Le CA du BIT, comme le Conseil économique et financier de la SDN, sont assez réticents à ces idées du Directeur du BIT²⁷⁷. Côté « super réseau électrique » et autoroutier, Albert Thomas rencontre un certain intérêt du côté des industriels qui, en revanche, désapprouvent son plan ferroviaire, en dépit du soutien de Raoul Dautry²⁷⁸.

En réponse à la question du chômage, de la mauvaise organisation du marché du travail, Thomas défend la mise en place d'une Bourse européenne du placement qui articulerait le placement, les migrations intra-européennes et les grands travaux, dans une réflexion européenne du marché du travail. Il a par ailleurs défendu le projet de Francis Delaisi, auteur d'un ouvrage intitulé *Les deux Europe* de coopération entre l'Europe

²⁷⁵ SCELLE Georges, « La compétence de la nouvelle union », in *L'Europe nouvelle*, 28 novembre 1929.

²⁷⁶ LESPINET-MORET Isabelle et LIEBESKIND-SAUTHIER Ingrid, « Albert Thomas, le BIT et le chômage : expertise, catégorisation et action politique internationale », *Les cahiers Irice*, 1 décembre 2008, vol. 2, n° 2, p. 157-179.

²⁷⁷ GUERIN Denis, *Albert Thomas au BIT, 1920-1932. De l'internationalisme à l'Europe*, op. cit.

²⁷⁸ ABIT, Genève, CAT 6.B.73

occidentale qui manque de débouchés et l'Europe centrale et orientale qui manque de capitaux²⁷⁹. Là encore, il s'agit de « coordonner les ressources financières et industrielles d'une vaste fédération en les orientant vers un but défini »²⁸. Le contrôle de ces initiatives reviendrait aux organisations genevoises et au BIT en particulier. Sa mort en mai 1932 met un terme à ces projets qui n'avaient pas été largement partagés.

Les multiples voyages d'Albert Thomas à travers l'Europe le confortent dans cette idée d'une Europe à construire et il ne manque pas de rappeler l'importance des « petites nations » dans cet espace européen²⁸⁰. Il se rend d'ailleurs à plusieurs reprises dans les Balkans et dans les Pays baltes, maintes fois en Europe du Sud lors de ses voyages diplomatiques, économiques et politiques. Puis il essaye d'élargir l'horizon de l'OIT et surtout de rattacher les autres continents à son organisation, par des voyages en Amérique du Nord et du Sud, ainsi qu'en Asie.

3- Les réformes du travail et des conditions de vie en prenant les « standards » européens

La notion de « standard » est emblématique de la période durant laquelle l'Europe adopte la taylorisation du travail et les modes de gestion de la main-d'œuvre attenantes. Le BIT s'empare également de ce vocabulaire qui témoigne de son accompagnement de la taylorisation et du libéralisme, tout en l'orientant vers la protection sociale. Parmi les « standards » européens des conditions de travail, la réduction du temps de travail et la journée de 8 heures sont des exemples que le BIT souhaite élargir au monde industriel et fait l'objet d'une convention dès 1919 lors de la première session de la Conférence internationale du travail. Cette convention, difficilement ratifiée, est défendue avec beaucoup d'énergie par les dirigeants du BIT et par les délégations ouvrières. Du point de vue des assurances sociales, le système mis en avant par le BIT durant les années 1920 et 1930 est celui mis en place en Allemagne, en Autriche et en Tchécoslovaquie. Dans ce domaine, l'OIT, développe son rôle d'expertise dans beaucoup de pays comme la Grèce ou l'Argentine. Tandis que, côté maladies professionnelles, l'inspiration vient beaucoup des études italiennes, allemandes, françaises et

²⁷⁹ DELAISI Francis, *Les Deux Europes. Europe industrielle et Europe agricole. Préface de Dannie Heineman. Avec 3 cartes*, Mayenne, impr. Floch Paris, Payot, 1929.

²⁸⁰ KOTT Sandrine et HOEHTKER Dorothea, *À la rencontre de l'Europe au travail, Récits de voyages d'Albert Thomas (1920-1932)*, Paris, Publications de la Sorbonne et Bureau International du Travail, 2015.

anglaises, l'inspiration côté sécurité du travail est importée largement des Etats Unis, avec la rationalisation du travail et les directives de Safety-First²⁸¹.

Dans le cadre de la reconstruction, la réflexion en Europe sur le logement est centrale dans les études du BIT. Quant à l'utilisation rationnelle des loisirs, elle est réfléchie elle aussi dans un contexte européen. Dans ces différents domaines -réduction du temps de travail, assurances sociales, logement, santé, loisirs – les pays européens ont déjà expérimenté des réformes qui sont soupesées, examinées, comparées et ensuite érigées en standards ou érigées en modèles pour voter des conventions et des recommandations, pendant la période de l'entre-deux-guerres.

Conclusion

Dans les années 1920 et début 1930, l'Europe est au centre du BIT, à la fois du point de vue des acteurs et du point de vue des représentations des politiques sociales. L'essentiel est pensé, revendiqué ou pratiqué par des Européens pour des Européens. Beaucoup de conventions et de recommandations proposent d'élargir aux pays membres une législation du travail ou les assurances sociales déjà en vigueur dans un certain nombre de pays européens. Toutefois, ces normes ne sont pas obligatoirement applicables, si les pays membres ne les ratifient pas et si elles sont ratifiées mais inégalement appliquées, les sanctions étant inefficaces.

Les Américains, les Japonais, les Australiens, les Canadiens, plus rarement les Soviétiques, investissent peu à peu les cercles des experts et des fonctionnaires et présentent des délégations de plus en plus complètes. Par ces biais, ils agissent sur la pensée de la politique sociale, mais aussi sur sa fabrication et l'adoption des conventions ou des recommandations. Les pays émergents, non industrialisés ou en cours d'industrialisation, les pays colonisés (l'Inde exceptée) sont marginalisés autant dans l'administration du BIT que dans l'OIT car beaucoup n'envoient pas de délégation à la Conférence internationale du travail pendant l'entre-deux-guerres. Les représentations du travailleur et des politiques sociales en étant euro-centrées ont laissé de côté durant l'entre-deux-guerres ceux qui étaient dans une situation de travail différente : les migrants, les travailleurs coloniaux et les travailleurs non-libres. La période de l'après Seconde Guerre mondiale s'ouvre sur la prise en compte des ceux qui

²⁸¹ LESPINET-MORET Isabelle, « Les risques du métier. Des congrès internationaux à l'Organisation internationale du travail, politiques et représentations transnationales en matière d'accidents du travail, 1889-1939 », in LE ROUX Thomas (dir.), *Risques industriels, savoirs, régulations, politiques d'assistance, fin XVII^e-début XX^e siècle*, Rennes, PUR, 2015, pp. 117-133.

étaient périphériques jusqu'alors et s'écarte de l'Europe qui est en perte de vitesse, tant en termes de personnel que de valeurs.

L'EUROPE DES MARCHES AUX PRISES AVEC LES NATIONS

Etats-Providence et Europe sociale : de « l'esprit de 1945 » à aujourd'hui

Nicole Kerschen

Les concepts d'Etat-Providence et de *Welfare State*, qui marquent l'intervention de l'Etat dans le social, sont nés en Europe. C'est dans l'Allemagne de la fin du XIXe siècle, pour faire face aux contestations ouvrières produites par l'industrialisation, que le Chancelier Bismarck a créé la première protection sociale obligatoire. Les assurances sociales ont protégé les ouvriers et une partie des employés contre les risques sociaux. Mais la 2^e Guerre mondiale a joué un rôle fondamental dans l'avènement du *Welfare State* et de la sécurité sociale. C'est en Grande-Bretagne que l'idée d'un plan de sécurité sociale couvrant l'ensemble de la population a vu le jour grâce au rapport Beveridge. L'objectif était de mettre l'homme à l'abri du besoin en lui offrant des droits sociaux du berceau jusqu'à la tombe. C'était le citoyen qui était visé et non plus seulement le travailleur, *a fortiori* l'ouvrier. Ce changement de paradigme a permis de penser la sécurité sociale et la citoyenneté sociale. Les Gouvernements en exil à Londres ont étudié le rapport Beveridge et, de retour dans leur pays, impulsé des réformes basées sur le principe d'universalité. La doctrine de Beveridge et le concept de citoyenneté sociale constituent « l'esprit de 1945 ».

C'est dans ce contexte de l'Après-guerre que la Communauté économique européenne (CEE) a été créée. La réconciliation entre l'Allemagne et la France a joué un rôle primordial lors du Traité de Rome (1957). Les Etats-Providence des Etats membres fondateurs étaient encore très proches des assurances sociales de Bismarck, privilégiant le travailleur et sa

famille. La Grande-Bretagne et les pays nordiques, dont les *Welfare State* reprenaient les principes de Beveridge, n'adhéreront que plus tard à la Communauté européenne. Les origines de l'Europe sociale reposent donc sur un modèle social, qui empreinte largement à Bismarck. L'Europe sociale sera celle des travailleurs avant d'être celle des citoyens. Il faudra attendre 1991 pour que « l'esprit de 1945 » ressurgisse à travers la reconnaissance du citoyen européen.

Comment a-t-on pu penser l'Europe sociale, alors que tous les Etats membres disposaient d'un Etat-Providence au moment de leur adhésion à la construction européenne ? Un premier constat s'impose : il existait à l'origine et il continue d'exister une grande diversité de systèmes nationaux. Ces systèmes sont le fruit d'histoires sociales nationales. Aussi n'a-t-il jamais été question de créer une *Europe-Providence* ou un *Welfare State européen*. C'est la méthode de la coordination, coordination des systèmes de sécurité sociale des migrants et coordination des politiques de l'emploi et des politiques sociales, qui a permis de penser une Europe sociale tout en préservant les Etats-Providence. Nous allons exposer les différentes facettes de ce puzzle, d'une grande complexité, après avoir expliqué « l'esprit de 1945 ».

I. L'esprit de 1945 : le rapport Beveridge, le plein emploi et la citoyenneté sociale

Le rapport Beveridge a été élaboré en Grande-Bretagne dans le contexte de la 2^e Guerre mondiale. Il est le résultat des travaux d'une Commission, présidée par William Beveridge, dont la mission consistait à étudier le système britannique de protection sociale, à analyser ses lacunes et à proposer des réformes pour l'Après-guerre. Le titre du rapport était « *Social insurance and allied services* ». Son objectif était de « mettre l'homme à l'abri du besoin » en lui garantissant une sécurité sociale « du berceau jusqu'à la tombe ». Le rapport fut rendu public en novembre 1942, soit il y a plus de 75 ans²⁸².

Le rapport Beveridge proposait la mise en place d'un « plan de sécurité sociale » dont l'objectif était de couvrir l'ensemble de la population contre l'ensemble des risques sociaux.

²⁸² BEVERIDGE William H., *Social insurance and allied services*. Report presented to Parliament by command of his majesty, November 1942, New York, Agathon Press, 1969.

L'accès à la sécurité sociale n'était pas conditionné par l'exercice d'une activité professionnelle ou par la faiblesse des revenus. Seuls étaient pris en compte, pour la définition des prestations sociales, les différents modes de vie des personnes. Il s'agissait d'un plan universel en termes de personnes, mais basé dans son application sur des classes de risques et de besoins. On a parlé « d'universalité sélective ».

La population était répartie en six classes, soit quatre classes principales comprenant les populations en âge de travailler (classes I à IV) et deux autres classes couvrant les personnes en-dessous et au-dessus de l'âge de travailler (classes V et VI)²⁸³. Les prestations étaient définies suivant les risques encourus par les personnes et en fonction de leurs besoins. Ainsi, les personnes appartenant à la classe VI allaient percevoir une pension de vieillesse et celles appartenant à la classe V une allocation pour enfant. Les personnes appartenant aux quatre autres classes se verront garantir une sécurité appropriée à leur situation en fonction des risques encourus: chômage, incapacité de travail, perte des moyens de subsistance, veuvage ou séparation pour les femmes mariées. Par ailleurs, toutes les classes seront couvertes par un régime obligatoire, financé par l'impôt, en matière de traitement médical et de réhabilitation (*National Health Service*), ainsi que de frais funéraires. Il faut noter que les droits garantis sont des droits attachés à la personne, des droits personnels.

En 1945, Beveridge a publié un livre intitulé « *Full employment in a free society* »²⁸⁴. Il a considéré qu'une politique de plein emploi était indispensable pour pouvoir financer le plan de sécurité sociale.

L'approche du rapport Beveridge a trouvé une transcription en sciences politiques à travers la théorie de la citoyenneté sociale de Thomas Humphrey Marshall. En 1950, Marshall

²⁸³ Les différentes classes sont:

Classe I. les employés, c'est-à-dire les personnes employées sous un contrat de services

Classe II. les autres personnes exerçant une activité rémunérée, incluant les employeurs, les commerçants et les travailleurs indépendants de toute sorte

Classe III. les femmes au foyer, c'est-à-dire les femmes mariées en âge de travailler n'exerçant pas d'activité rémunérée

Classe IV. les autres personnes en âge de travailler n'exerçant pas d'activité rémunérée

Classe V. les personnes, qui ne sont pas encore en âge de travailler

Classe VI. les retraités, qui ne sont plus en âge de travailler.

Ibid., N° 310 à 319.

²⁸⁴ BEVERIDGE William H., *Full employment in a free society*, New York, W.W. Norton and Co, 1945.

a publié un essai intitulé « *Citizenship and social class* »²⁸⁵, dans lequel il a préconisé un changement radical de paradigme. Le modèle de l'assurance sociale (de Bismarck), basé sur l'activité professionnelle, garantissant un statut adossé aux concepts de classe et de famille, devait être remplacé par un statut uniforme de citoyen susceptible de fonder un nouveau modèle de *Welfare State* basé sur l'égalité. Le concept de citoyenneté sociale devait être l'outil pour mener à bien ce processus de transformation.

Marshall a divisé la citoyenneté en trois éléments :

« [...] civil, politique et social. L'élément civil est composé des droits nécessaires pour la liberté individuelle : liberté de la personne, liberté d'expression, de pensée et de religion, droit de posséder de la propriété et de pouvoir conclure valablement des contrats, droit à la justice [...]. L'élément politique inclut le droit de participer à l'exercice du pouvoir politique, en tant que membre d'un corps investi d'une autorité politique, ou en tant qu'électeur des membres de ce type de corps [...]. L'élément social couvre une gamme complète de droits allant du droit [...] à une sécurité économique jusqu'au droit de partager l'ensemble de l'héritage social et de vivre la vie d'un être civilisé conformément aux standards dominants dans la société »²⁸⁶.

Comment le rapport Beveridge et la théorie de Marshall ont-ils influencé les systèmes de protection sociale en Europe ?

La doctrine de Beveridge²⁸⁷ a eu peu d'impact en Grande-Bretagne. Le *National Health Service*, l'accès de toute la population à des services de santé, a été créé en 1948 et fonctionne toujours près de 70 ans plus tard. Depuis l'ère Thatcher, de nombreuses prestations ont été mises sous condition de ressources (le fameux « *test of means* ») et limitées aux populations les plus fragilisées.

²⁸⁵ MARSHALL Thomas Humphrey, *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge, University Press, 1950.

A consulter sur Internet:

http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1950_Marshall_Citizenship_and_Social_Class_OCR.pdf

(vérifié le 21 décembre 2017).

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 10-11.

²⁸⁷ KERSCHEN Nicole, La doctrine du rapport Beveridge et le plan français de sécurité sociale : Unité, Universalité, Uniformité. *Droit ouvrier*, nouvelle série N°563-564, octobre 1995, p. 415.

Le principe d'universalité de Beveridge a eu un impact dans les Etats, qui avaient construit leur protection sociale sur les assurances sociales de Bismarck. Progressivement, ces Etats ont étendu la couverture sociale à tous les salariés et aux autres catégories professionnelles. Mais cette généralisation ne s'est pas opérée dans l'unité. La mise en œuvre du plan français de sécurité sociale de 1945 illustre parfaitement les difficultés rencontrées lors de la transposition des principes du rapport Beveridge dans un système de protection sociale fondé sur le travailleur et sa famille et sur la technique des assurances sociales²⁸⁸.

Mais, c'est dans les pays nordiques, que la doctrine de Beveridge et le concept de citoyenneté sociale ont connu leur aboutissement au point qu'ils constituent aujourd'hui, avec l'égalité entre les hommes et les femmes, le modèle social-démocrate du *Welfare State*²⁸⁹, caractérisé par une interaction forte entre l'individu et le collectif.

II. La liberté de circulation des travailleurs et la coordination des régimes de sécurité sociale

Le 25 mars 1957, le Traité créant la Communauté économique européenne (CEE) a été signé à Rome par six pays (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas), dont les Etats-Providence étaient basés sur les assurances sociales de Bismarck avec des tendances à la généralisation des droits sociaux à tous les actifs.

Les négociateurs du traité ont considéré que les systèmes de sécurité sociale pouvaient constituer un facteur dissuasif pour la mobilité des travailleurs et faire obstacle à la libre circulation établie dans le traité²⁹⁰. Aussi ont-ils envisagé soit d'harmoniser les systèmes de sécurité sociale des Etats membres soit de les coordonner. Deux types d'harmonisation furent discutés. Le premier consistait à instaurer un système légal commun limitant à l'avenir le développement des systèmes nationaux. Le second prônait la définition de normes minimales

²⁸⁸ KERSCHEN Nicole, L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale. *Revue Française de science politique*, N°4, Volume 45, 1995, p. 570.

²⁸⁹ ESPING-ANDERSEN Gosta, *The three worlds of Welfare capitalism*. Princeton, University Press, 1990.

²⁹⁰ ROBERTS Simon, Bref historique de la coordination de la sécurité sociale. in *50 ans de coordination de la sécurité sociale. Passé, présent, futur*. Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2010, p. 8.

laissant aux Etats membres la liberté de développer leur système, à condition qu'ils respectent les normes minimales. C'est finalement la coordination des régimes de sécurité sociale pour les migrants, qui a été retenue. En quoi consiste-t-elle ?

L'article 51 du traité de Rome prévoit que :

« Le Conseil (des Ministres), [...], adopte dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants-droit :

a. la totalisation, pour l'ouverture et le maintien des droits aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales ;

b. le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des Etats membres ».

Le Conseil a adopté, le 25 septembre 1958, le Règlement N°3, qui établit les règles de coordination des systèmes de sécurité sociale pour les travailleurs migrants²⁹¹. La coordination ne remplace pas les systèmes nationaux par un système européen unique. Au contraire, elle laisse aux Etats membres leur souveraineté nationale en matière de sécurité sociale. D'ailleurs, au niveau européen, les décisions relatives à la sécurité sociale se prennent à l'unanimité.

Les règles de coordination s'appliquent aux seuls travailleurs migrants, circulant à l'intérieur de la Communauté, et à leurs membres de famille. Elles ne s'appliquent pas aux travailleurs, qui demeurent dans un seul Etat membre. Elles couvrent les branches traditionnelles de la sécurité sociale : maladie et maternité, invalidité, vieillesse et survivant, accident du travail et maladie professionnelle, décès, chômage, ainsi que famille. L'assistance sociale est exclue de la coordination.

Les principes de base de la coordination portent sur l'unicité de la législation applicable, l'égalité de traitement des personnes, la totalisation des périodes, ainsi que l'exportabilité des prestations.

²⁹¹ JOCE N° P 30 du 16 décembre 1958 p. 561/58 à 596/58.

Afin d'éviter les conflits entre plusieurs législations, on a retenu *le principe de l'unicité de la législation applicable*. Le lieu de travail a été choisi comme critère pour déterminer la législation applicable. Des considérations juridiques et pratiques sont à l'origine de ce choix²⁹². L'idée était d'associer les droits de la sécurité sociale des migrants au système du pays auquel ils étaient le plus attachés dans leur vie quotidienne. Mais la sécurité sociale était également considérée comme un complément du travail rémunéré. A ce titre, travail et sécurité sociale étaient vus comme interdépendants, notamment pour le calcul des prestations et l'organisation administrative. Le choix de la *lex locis laboris* a été rediscuté au moment où de nouveaux Etats membres, avec des systèmes de sécurité sociale fondés sur la résidence, ont adhéré à l'Union européenne.

Le principe de l'égalité de traitement veut que toutes les personnes assujetties à la législation d'un Etat membre bénéficient des mêmes droits et soient soumis aux mêmes devoirs que les nationaux. *Le principe de totalisation des périodes* exige qu'un Etat membre prenne en compte pour l'ouverture des droits et pour le calcul du montant des prestations toutes les périodes effectuées dans un autre Etat membre. *Le principe de l'exportabilité des prestations* veut qu'une personne, qui transfère sa résidence dans un autre Etat membre, puisse exporter ses prestations en espèces, afin de ne pas perdre ses droits.

Depuis 1958, le règlement de coordination a fait l'objet de deux importantes réformes. Le Règlement N° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971²⁹³ a considérablement amélioré le sort des migrants en matière de chômage et de prestations familiales. Le Règlement N°883/2004 du 29 avril 2004²⁹⁴, qui a été adopté par le Parlement et le Conseil quelques jours avant le grand élargissement vers l'Europe de l'Est, a étendu le champ d'application des travailleurs aux citoyens européens et aux ressortissants originaires de pays tiers, qui se déplacent au sein de l'Union européenne. On s'est ainsi rapproché de l'esprit de 1945 !

Il faut par ailleurs noter qu'un pouvoir d'interprétation des règlements a été reconnu à la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), qui a rendu, depuis 1958, plus de 600 arrêts dans cette matière. Ainsi, les Etats membres, qui ont sur leur marché du travail de nombreux migrants, qu'il s'agisse de résidents ou de travailleurs frontaliers, sont soumis à la

²⁹² JORENS Yves, Vers de nouvelles règles pour la détermination de la législation applicable ? in *50 ans de coordination de la sécurité sociale. Passé, présent, futur, op. cit.*, p. 180.

²⁹³ JOCE N° L 149 du 5 juillet 1971 p. 2 – 50.

²⁹⁴ JOCE N° L 166 du 30 avril 2004 p. 1-123.

pression des institutions européennes et plus particulièrement de la CJUE. Le Luxembourg, qui a un marché du travail dans lequel les frontaliers allemands, belges et français représentent plus de 40% de la force de travail, constitue un parfait exemple pour illustrer notre propos. Récemment, le Gouvernement luxembourgeois et la CJUE se sont affrontés en matière de bourses d'études universitaires²⁹⁵. Le premier défendait une conception universaliste, faisant bénéficier tous les étudiants résidant sur le territoire luxembourgeois de droits personnels sous forme de bourses uniformes et forfaitaires. Cette approche ayant été contestée par les syndicats défendant les droits des enfants des travailleurs frontaliers, la Cour a développé une approche différente fondée sur les droits des travailleurs et de leurs membres de famille. En conséquence, Luxembourg a dû modifier sa législation et réaffirmer la vision des étudiants comme membres de famille des travailleurs. Bismarck contre Beveridge ! Cette réforme a fait exploser le coût global des bourses et a amené le Gouvernement à remettre sous condition de ressources une partie des prestations. On est loin de l'esprit de 1945 ! A priori, l'Europe sociale à travers la coordination des régimes de sécurité sociale n'affecte pas les Etats-Providence, les systèmes nationaux. Mais, l'exemple luxembourgeois démontre que la réalité est toute autre.

III. La construction du modèle social européen en termes de méthode : coordination des politiques

Sur fond d'Union économique et monétaire, une gouvernance multi-niveaux des politiques économiques, de l'emploi et sociales des Etats membres a été mise en place progressivement entre le Traité de Maastricht (1992), qui a vu naître la coordination des politiques économiques, et le Traité de Lisbonne (2007), qui a parachevé la coordination des trois politiques. Il s'agissait de définir au niveau européen des objectifs communs, de réformer les politiques des Etats membres, pour qu'elles atteignent ces objectifs, et de faire ainsi converger les économies européennes.

²⁹⁵ CJUE (5^e chambre) arrêt du 20 juin 2013 *Elodie Giersch e.a. contre Etat du Grand-Duché de Luxembourg*, C-20/12.

Coordination des politiques économiques

Dans le Traité de Maastricht, les Etats membres²⁹⁶ ont reconnu la politique économique comme « une question d'intérêt commun » et ont décidé de coordonner leurs politiques au sein du Conseil des Ministres des Finances, appelé « Conseil ECOFIN ». La coordination a été basée sur une procédure annuelle de surveillance multilatérale : élaboration de grandes orientations au niveau européen, mise en œuvre des réformes au niveau national, évaluation et recommandations spécifiques aux Etats membres. Le Traité de Maastricht a également créé une procédure relative aux déficits excessifs : le déficit budgétaire des Etats membres ne doit pas être au-dessus de 3% du PIB et la dette publique ne doit pas dépasser plus de 60% du PIB. Si les deux critères ou un des deux critères n'est pas respecté, l'Etat membre concerné fait l'objet de recommandations. Si ces dernières ne sont pas mises en œuvre, des sanctions peuvent être prises.

La coordination des politiques économiques a été considérée comme le modèle à appliquer dans d'autres domaines, mais de façon moins formelle.

Coordination des politiques de l'emploi : la stratégie coordonnée pour l'emploi (SCE)

Dans le Traité d'Amsterdam (1997), les Etats membres²⁹⁷ ont reconnu la promotion de l'emploi comme « une question d'intérêt commun » et ont décidé de coordonner leur action au niveau européen. Pour cela, ils ont adopté un processus annuel de coordination des politiques de l'emploi semblable au processus introduit en matière de politiques économiques : détermination d'orientations communes traduites en lignes directrices portant à la fois sur les objectifs et les moyens, mise en œuvre de plans d'action nationaux pour l'emploi, procédure commune d'évaluation et recommandations aux Etats membres. Il est à noter, que cette procédure ne prévoit pas de sanctions à l'encontre des Etats membres récalcitrants. Les partenaires sociaux sont associés à ce processus à tous les niveaux et ils y apportent leur propre contribution. Chaque année, un rapport sur l'emploi, arrêté en commun par la Commission et le Conseil, est rendu public. Il présente à la fois la cohérence interne des

²⁹⁶ Il s'agissait de l'Europe des 12.

²⁹⁷ Il s'agissait de l'Europe des 15.

politiques nationales et le degré de convergence des politiques entre les Etats membres. On peut ainsi suivre la performance des Etats membres et celle de l'Europe.

La SCE ne constitue pas à proprement parler une politique européenne de l'emploi. L'Union ne peut pas se substituer aux Etats membres. Son apport consiste à prendre en compte l'objectif d'atteinte d'un niveau d'emploi élevé dans la définition et la mise en œuvre de toutes ses politiques et de toutes ses actions.

Jusqu'en 2005, la SCE a fonctionné de façon autonome, mais elle devait être en concordance avec les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de l'Union. A partir de 2005, les lignes directrices concernant les politiques économiques et les politiques de l'emploi ont été intégrées. Le Conseil européen de printemps, qui a lieu chaque année en mars, a été consacré exclusivement à la gouvernance en matière économique et de l'emploi et des plans nationaux d'action pluriannuels furent mis en œuvre.

Généralisation : la méthode ouverte de coordination (MOC)

Le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a défini un nouvel objectif stratégique pour l'Union européenne, à savoir « devenir l'économie de la concurrence la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »²⁹⁸. Cette stratégie est connue sous le nom de « Stratégie de Lisbonne 2000-2010 ».

Pour mettre en œuvre cette stratégie, les Etats membres se sont dotés de la MOC²⁹⁹. Au niveau européen, des lignes directrices, assorties d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs et de critères d'évaluation, sont définies. Ensuite, les Etats membres traduisent ces lignes directrices en politiques nationales et régionales. Un suivi, des évaluations et des examens par les pairs sont périodiquement organisés. Cette approche a été voulue totalement décentralisée suivant le principe de subsidiarité. Il s'agit une gouvernance multi-niveaux impliquant l'Union, les Etats membres, les autorités régionales et locales tout en associant, à chaque niveau, les partenaires sociaux (patronat et syndicats) et la société civile.

²⁹⁸ CEU de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000. Conclusions de la Présidence, N° 5.

²⁹⁹ *Ibid.*, N° 37 et 38

En 2000, la MOC n'a pas été inscrite dans les traités. C'est le Traité de Lisbonne, qui a institutionnalisé la coordination des politiques sociales. Il a regroupé, au sein de l'article 5 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la coordination des politiques économiques, des politiques de l'emploi et des politiques sociales :

« 1. Les Etats membres coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Union. A cette fin, le Conseil adopte des mesures, notamment les grandes orientations de ces politiques.

Des dispositions particulières s'appliquent aux Etats membres dont la monnaie est l'euro.

2. L'Union prend des mesures pour assurer la coordination des politiques de l'emploi des Etats membres, notamment en définissant les lignes directrices de ces politiques.

3. L'Union peut prendre des initiatives pour assurer la coordination des politiques sociales des Etats membres. »

La rédaction de cet article en trois paragraphes, chaque paragraphe étant consacré à la coordination d'une politique spécifique, fait apparaître une hiérarchie. La coordination des politiques économiques est prioritaire par rapport à la coordination des politiques de l'emploi et surtout par rapport à la coordination des politiques sociales. Il faut également noter que l'intervention de l'Union européenne en matière sociale demeure volontaire, d'où l'emploi du vocable « l'Union peut... », alors que le processus de coordination est obligatoire dans les domaines de l'économie et de l'emploi.

Européanisation des politiques des Etats membres

Le concept d'*Européanisation des politiques* est apparu en sciences politiques au début des années 2000, grâce aux travaux de recherche conduits par Kevin Featherstone et Claudio M. Radaelli³⁰⁰.

Pour ces auteurs, l'Européanisation est « un processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de normes formelles et informelles, de procédures, de paradigmes politiques, de styles, de façons de faire les choses et de croyances et règles partagées, qui sont

³⁰⁰ FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio M. (dir). *The Politics of Europeanization*. Oxford, University Press, 2003.

d'abord définis et consolidés dans l'élaboration des politiques européennes et qui sont ensuite incorporées dans la logique des discours nationaux, des identités nationales, des structures politiques et des politiques publiques. »

Ce concept a permis d'analyser les changements à l'œuvre dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux.

Européanisation des politiques de l'emploi

Le processus d'européanisation des politiques de l'emploi des Etats membres a été lancé officiellement lors du Conseil Européen Extraordinaire sur l'Emploi, qui s'est tenu, sous présidence luxembourgeoise, les 20 et 21 novembre 1997. A cette occasion, le Danemark fut officiellement désigné comme le modèle à suivre.

A partir de 2000, l'objectif central de la SCE était le plein emploi³⁰¹, défini comme étant un taux d'emploi global de 70%, un taux d'emploi des femmes de 60%³⁰² et un taux d'emploi des travailleurs âgés entre 55 et 64 ans de 50%³⁰³. Le plein emploi devait garantir « la viabilité des régimes de protection sociale »³⁰⁴. Beveridge revenait par la grande porte de l'Union européenne !

A l'origine, la SCE reposait sur 4 piliers et 19 lignes directrices³⁰⁵. Certaines lignes directrices concernaient directement les Etats-Providence, comme celles relatives à l'assurance-employabilité et aux services professionnels pour les enfants et les personnes dépendantes.

Les Etats membres devaient s'engager à développer des stratégies préventives axées sur l'employabilité des personnes. Pour cela, ils devaient réformer les services publics de l'emploi. Les besoins individuels des chômeurs devaient être identifiés et des mesures actives

³⁰¹ CEU de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, op. cit., N° 6.

³⁰² *Ibid.*, N° 30

³⁰³ CEU de Stockholm des 23 et 24 mars 2001, Conclusions de la Présidence, N° 9.

³⁰⁴ CEU de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, op. cit., N° 30.

³⁰⁵ Résolution du Conseil du 15 décembre 1997 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1998. JOCE du 28 janvier 1998, C 30/1 à C 30/5.

de retour à l'emploi devaient leur être proposées. Cette ligne directrice avait pour objectif de transformer l'assurance-chômage, c'est-à-dire l'indemnisation de la perte d'emploi, en une assurance-employabilité privilégiant le retour à l'emploi des chômeurs au moyen de mesures actives.

Une autre ligne directrice avait pour objectif de promouvoir la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale grâce à l'augmentation de services professionnels de qualité pour les enfants et les personnes dépendantes. L'effet de cette réforme devait être double. D'une part, il s'agissait de favoriser l'entrée des parents sur le marché du travail et de les y maintenir. D'autre part, l'Union comptait créer des emplois dans le secteur des services. Dans les deux cas, une augmentation de la population en âge de travailler, et principalement des femmes, était attendue.

Il faut encore noter que la *flexicurité*, concept d'origine danoise, qui allie des marchés du travail flexibles, des mesures actives de l'emploi et une sécurité sociale universelle, était la mesure phare promue dans le cadre de la SCE avant le déclenchement de la crise économique et financière en 2008.

Européanisation des politiques sociales

A partir de 2000, trois stratégies en matière sociale furent promues par la Commission et acceptées par les Etats membres : la MOC inclusion sociale (sous présidence française 2000), la MOC pensions (sous présidence suédoise 2001) et la MOC soins de santé et soins de longue durée (sous présidence belge 2001). En 2004, les trois MOC furent réunies dans la stratégie européenne pour la protection sociale et l'inclusion sociale, qui fut relancée en 2008³⁰⁶. Parmi les objectifs de cette stratégie figurait l'accès de tous « aux ressources, aux droits et aux services nécessaires pour participer à la société » [sous d)], à « un revenu adéquat à la retraite » [sous g)], ainsi qu'à « des soins de santé et des soins de longue durée adéquats » [sous j)]. L'Union européenne promeut l'universalité à la Beveridge.

³⁰⁶ Communication de la Commission du 2 juillet 2008, *Un engagement renouvelé en faveur de l'Europe sociale : renforcement de la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale*. COM (2008) 418 final.

En quelques années, l'Union européenne s'est dotée d'une méthode de coordination des politiques des Etats membres apte à faire converger les économies européennes. La crise financière et économique de 2008 et les outils mis en place pour juguler cette crise mettront à mal le processus en cours.

IV. La construction du modèle social européen en termes d'acteurs : dialogue social et citoyenneté européenne.

La période allant du Traité de Maastricht au Traité de Lisbonne est également caractérisée par la reconnaissance de nouveaux acteurs, les partenaires sociaux européens et les citoyens européens.

Dialogue social européen

Dès son arrivée à la présidence de la Commission européenne, Jacques Delors a cherché à associer les partenaires sociaux au processus du marché intérieur. La première rencontre entre les partenaires sociaux européens a eu lieu en janvier 1985 à Val-Duchesse près de Bruxelles. Les salariés étaient représentés par la Confédération européenne des syndicats (CES) et le patronat par l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE), le patronat du secteur privé, aujourd'hui *Business Europe*, et le Centre européen des entreprises à participation publique et des services d'intérêt économique général (CEEP), le patronat du secteur public. Les premiers échanges du « dialogue social bipartite » ont débouché sur des avis communs non contraignants sur l'emploi et la formation professionnelle.

Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale de 1991 préparant le Traité de Maastricht, les partenaires sociaux ont négocié un accord sur les modalités décisionnelles en matière de politiques sociales. Ils ont ensuite proposé aux Etats membres d'institutionnaliser le dialogue social européen en intégrant l'accord dans le Traité instituant la Communauté européenne. Le dialogue social figure aujourd'hui aux articles 154 et 155 du TFUE. Que disent ces articles ?

La Commission doit promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau européen. Plus spécifiquement, elle doit consulter les partenaires sociaux avant toute proposition dans les domaines de la politique sociale, ce qui inclut les questions de travail, d'emploi et de protection sociale. La consultation se passe en deux temps. La Commission consulte d'abord les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action communautaire. Si, après cette consultation, elle estime qu'une action communautaire est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition. A l'occasion de cette double consultation, les partenaires sociaux peuvent informer la Commission de leur volonté d'engager des négociations en vue de conclure un accord européen (dans un délai maximum de 9 mois).

La mise en œuvre des accords-cadres conclus au niveau européen peut se faire suivant deux voies différentes. Les partenaires sociaux peuvent d'abord choisir la voie autonome, c'est-à-dire la mise en œuvre au niveau national « suivant des procédures et des pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres ». En France, la conclusion d'accords nationaux interprofessionnels relève de cette logique. L'Etat français n'intervient que pour étendre ces accords à tous les salariés. Les partenaires sociaux européens peuvent aussi demander au Conseil de transformer l'accord-cadre européen en une directive, qui sera ensuite transposée par les Etats membres au niveau national par une loi.

Grâce au dialogue social européen, les partenaires sociaux sont devenus des quasi-législateurs européens. Entre 1995 et 2017, neuf accords-cadres ont été conclus par les partenaires sociaux européens³⁰⁷. Les premiers accords-cadres ont été mis en œuvre par une décision du Conseil sous forme de directive : congé parental (1995 et 2009), travail à temps partiel (1997), contrat à durée déterminée (1999). Par contre, les partenaires sociaux ont décidé de passer par la voie autonome pour les sujets suivants : télétravail (2002), stress au travail (2004), harcèlement et violence au travail (2007), marchés du travail inclusifs (2010), vieillissement actif et approche intergénérationnelle (2017).

Il faut encore noter qu'un Sommet social tripartite a été créé dès 2003. A la veille du Conseil européen de printemps consacré à la gouvernance économique et sociale, les partenaires sociaux européens rencontrent la *Troika*, c'est-à-dire le Président du Conseil

³⁰⁷ Internet: <https://www.etuc.org/fr/1-accords-cadres-des-partenaires-sociaux> (vérifié le 21 décembre 2017).

européen, le Président de la Commission et le chef d'Etat ou de Gouvernement de la Présidence tournante du Conseil. Depuis l'instauration du Semestre européen (cf. sous V), un deuxième Sommet social tripartite est prévu à l'automne.

Citoyenneté européenne, dialogue civil et démocratie participative³⁰⁸

Le Traité de Maastricht a créé la citoyenneté européenne. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre (article 9 TUE et article 20 TFUE). Il s'agit d'une citoyenneté de superposition, qui s'ajoute à la citoyenneté nationale. La citoyenneté européenne ne remplace pas la citoyenneté nationale. Il faut noter qu'il n'existe pas de nationalité européenne.

La citoyenneté européenne se décline en termes de droits et devoirs. Les traités sont explicites sur les droits : droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales dans le pays de résidence, protection des autorités diplomatiques et consulaires de tous les Etats membres dans les pays tiers, droit d'adresser des pétitions au Parlement européen etc. En ce qui concerne les devoirs, il est simplement mentionné que les citoyens européens « sont soumis aux devoirs prévus par les traités ».

Avec l'introduction de la citoyenneté européenne, les Etats membres ont été obligés de revoir le règlement de coordination des régimes de sécurité sociale (cf. II) pour l'adapter à la mobilité des personnes au-delà des travailleurs et de leur famille. Tous les citoyens européens sont concernés quelque soit leur âge ou leur statut social.

Mais l'introduction de la citoyenneté européenne a également amené des débats passionnés au sujet de la société civile organisée et du dialogue civil. La démocratie participative sera consacrée, lors de la décennie suivante, dans le Traité de Lisbonne.

³⁰⁸ KERSCHEN Nicole, ROUSSEL-VERRET Isabelle. A la recherche de la société civile dans le cadre de l'Union Européenne. Des discours à l'action. in *La démocratie européenne à l'épreuve des changements économiques et sociaux, XIXe-XXe siècle*, DEMIER Francis, MUSIANI Elena (dir.), Bononia University Press, E-book, 2011, p. 240-273 ; KERSCHEN Nicole, SWEENEY Morgan. *Participatory democracy and European governance in social policy*. Working paper series FVeP 26, Pisa, Fondazione Volontariato e Partecipazione, 2013.

Dès 2000, le Conseil européen a associé les citoyens, à travers la société civile organisée, à la MOC (cf. sous III). Mais il faudra attendre le Traité de Lisbonne, pour que le principe de la démocratie participative soit consacré. Quatre dimensions furent retenues dans l'article 11 du TUE, à savoir la promotion par les institutions européennes de l'expression et de l'échange de l'opinion des citoyens et des associations représentatives (§1), un dialogue ouvert, transparent et régulier entre les institutions européennes et les associations représentatives et la société civile (§ 2), la consultation des parties intéressées par la Commission (§ 3) et l'initiative citoyenne, qui permet à un million de citoyens européens d'adresser une proposition d'acte juridique à la Commission (§ 4).

Le dialogue civil se distingue du dialogue social sur plusieurs points. La Commission n'a pas l'obligation de consulter les associations européennes avant toute action en matière de politique sociale. Alors que les partenaires sociaux européens sont des quasi-législateurs, la société civile organisée n'a pas ce pouvoir. Il y a donc une prééminence du dialogue social sur le dialogue civil. L'accord-cadre européen sur les marchés du travail inclusifs montre cependant une complémentarité entre les syndicats et les associations à travers la participation de ces dernières aux politiques mises en œuvre.

A travers la construction de l'Europe sociale se profile, progressivement et au-delà de l'Europe des travailleurs, une Europe des citoyens!

V. L'impact de la crise économique et financière de 2008 : déclin de l'Europe sociale ?

Une recherche, menée dans les 28 Etats membres, sur les conséquences de la crise sur les Etats-Providence a clairement démontré que la divergence des systèmes nationaux a augmenté depuis la crise³⁰⁹. Le processus de convergence des politiques de l'emploi et des politiques sociales a été stoppé net.

Ceci peut paraître assez paradoxal, car, au même moment, le Traité de Lisbonne a amélioré la gouvernance en matière sociale. Il a introduit dans l'article 9 du TFUE une clause

³⁰⁹ SCHUBERT Klaus, DE VILLOTTA Paloma, KUHLMANN Johanna (dir), *Challenges to European Welfare Systems*. Springer 2016.

sociale transversale : « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ». Il est à noter que cet article s'applique à toutes les politiques et actions de l'Union, même à celles en matière économique.

La coordination des politiques apparaît aujourd'hui à travers la *Stratégie Europe 2020*, qui a remplacé la *Stratégie de Lisbonne* à partir de 2010. Cette nouvelle *stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive* doit faire face à la fois à la crise économique et financière et à des défis tels que la globalisation, le changement climatique et le vieillissement des populations. Des lignes directrices intégrées, c'est-à-dire portant à la fois sur des aspects économiques, de l'emploi et sociaux, ont été définies dans ce cadre. Ainsi, une ligne directrice a pour objectif de « réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale ». La *Stratégie Europe 2020* est aujourd'hui poursuivie dans le cadre du Semestre européen (cf. ci-dessous).

Mais ce sont le durcissement de la coordination économique, la création de nouveaux instruments en marge de l'Union européenne et l'intervention de la *Troïka* dans les Etats soumis à un programme d'ajustement macro-économique, qui ont attaqué de front les Etats Providence.

Crise et renforcement de la gouvernance économique³¹⁰

En 2010, un nouveau processus de guidance et de surveillance économique a été introduit sous l'appellation « Semestre Européen ». Il s'agit d'un cycle annuel, qui comprend un Semestre européen (janvier à juin) et un Semestre national (juillet à décembre). Pendant le Semestre européen, la Commission analyse les réformes fiscales et structurelles des Etats membres, leur adresse des recommandations spécifiques et les aide à les mettre en œuvre.

³¹⁰ GOETSCHY Janine, EU social policy content and governance: A complex relationship with EU economic integration over time. in *The Eurozone crisis and the transformation of EU governance. Internal and external implications*, RODRIGUES M. Joao, XIARCHOGIANNOPOULOU E. (dir.), Farnham, Ashgate, 2014, p. 123 ; DE LA PORTE Caroline, HEINS Elke. (2014). Game change in EU social policy: Towards more European integration. in *Ibid.*, p. 157; KERSCHEN Nicole, SWEENEY Morgan, Chances and limits of the European Social Integration. in *Challenges to European Welfare Systems*, op. cit., p. 823.

Pendant le Semestre national, les Etats membres mettent en œuvre, dans le cadre de programmes nationaux de réformes, les politiques pour lesquelles ils se sont engagés. Les lignes directrices intégrées définies dans la *Stratégie Europe 2020* sont transcrites dans ces programmes de réforme. Par ailleurs, les partenaires sociaux européens sont consultés à travers le Sommet social tripartite organisé avant les Conseils européens de printemps et d'automne. Des réformes structurelles relatives au *Welfare State* sont abordées dans ce cadre.

Le Semestre européen ne s'applique pas aux Etats membres soumis à *un programme d'ajustement macro-économique*. Ceci a été le cas de l'Irlande (2010 à 2013), du Portugal (2011 à 2014) et de Chypre (2013 à 2016). Ceci est toujours le cas de la Grèce (depuis 2010). La *Troïka*, composée du Fonds Monétaire International, de la Commission européenne et de la Banque Centrale Européenne a imposé à ces Etats des programmes de réforme en contrepartie d'aides financières. Dans tous ces programmes figurent des mesures d'austérité affectant les rémunérations des salariés du secteur publique et, plus largement, le social³¹¹. Ainsi, en Grèce et à Chypre, l'Etat-Providence a été démantelé faisant de la famille le nouveau filet de sécurité. Au Portugal, les services publics concernant la santé et l'éducation ont été revus à la baisse et des réformes structurelles prônant la flexibilité du marché du travail ont été imposées. En Irlande, les prestations aux enfants, les allocations de chômage, les soins de santé et les services sociaux ont été réduits.

Des mesures d'austérité furent également imposées aux Etats membres, qui ne font pas partie de l'Euro, et qui rencontrent des difficultés dans la balance des paiements (article 143 TFUE).

Ce bilan plutôt négatif soulève des questions relatives à l'articulation entre l'économique et le social. Est-ce que l'Union européenne dispose d'instruments, qui permettent de limiter les effets des mesures d'austérité sur le social, voire de rééquilibrer l'économique et le social ? Est-ce que la Commission européenne, qui est la gardienne des traités, ne doit pas respecter dans toutes ses actions les objectifs sociaux des traités ? La CJUE a eu à se prononcer sur ces questions.

Intervention de la CJUE : l'intérêt général de l'Union européenne

³¹¹ Voir les chapitres sur Chypre (p. 79), la Grèce (p. 271), l'Irlande (p. 351) et le Portugal (p. 587) dans *Challenges to European Welfare Systems*, *op. cit.*

Depuis 2011, plusieurs juges portugais et roumains ont soumis des questions préjudicielles à la CJUE. Les syndicats, qui ont contesté les mesures d'austérité dans leur pays, ont invoqué tantôt la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail³¹² tantôt la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³¹³. Les deux outils se sont révélés d'une grande faiblesse pour contrecarrer les effets des mesures d'austérité.

D'une part, une discrimination liée à la catégorie socioprofessionnelle était invoquée par les syndicats portugais et roumains. Ils contestaient les réductions des rémunérations des salariés du secteur public et les interdictions du cumul emploi/retraite pour les fonctionnaires, alors que ces dispositions ne s'appliquaient pas au secteur privé. Or, la CJUE a rejeté la discrimination en argumentant que la catégorie socioprofessionnelle ne figurait pas parmi les critères limitativement énumérés dans la directive³¹⁴.

D'autre part, les syndicats ont invoqué la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne pour contester l'interdiction du cumul emploi/retraite affectant des juges roumains. La CJUE a d'abord vérifié que les décisions contestées relevaient bien du droit européen, car la charte ne s'applique qu'à des actions de droit européen. Elle n'est pas applicable *per se*. Une fois que cette relation a été établie, la CJUE a relevé que le droit à pension fait partie du droit de propriété protégé par la charte (article 17), que ce droit n'est pas absolu et qu'il peut être limité par des objectifs d'intérêt général de l'Union. Enfin, elle a reconnu que la loi interdisant le cumul emploi/retraite faisait partie des mesures destinées « à rationaliser les dépenses publiques dans le contexte exceptionnel d'une crise économique et financière globale » et qu'elle poursuivait, à ce titre, un double objectif, à savoir la réduction des rémunérations dans le secteur public et la réforme du système de retraite. Cet objectif faisait partie des objectifs d'intérêt général de l'Union³¹⁵. La charte s'est ainsi révélée sans grande efficacité pour contrecarrer les mesures d'austérité.

La CJUE s'est également prononcée sur le rôle de la Commission, comme gardienne des traités. Dans des affaires chypriotes liées à la restructuration du secteur bancaire, la CJUE

³¹² JOCE L 303 du 2 décembre 2000, p. 16-22.

³¹³ JOCE C 364 du 18 décembre 2000, p. 1- 22.

³¹⁴ CJUE arrêt du 21 mai 2015, *SCMD*, C-262/14

³¹⁵ CJUE arrêt du 13 juin 2017, *Florescu*, C-258/14.

a statué que la Commission en tant qu'institution européenne, « conserve, dans le cadre du mécanisme européen de stabilité (MES), son rôle de gardienne des traités, tel qu'il ressort de l'article 17 §1 du TUE, de sorte qu'elle devrait s'abstenir de signer un protocole d'accord dont elle douterait de la compatibilité avec le droit de l'Union »³¹⁶. Qu'en est-il alors de la défense des objectifs sociaux contenus dans les Traités ?

Conclusions

Depuis 1957, la coordination a permis de construire progressivement une Europe sociale, applicable d'abord aux travailleurs puis aux citoyens, tout en préservant les Etats-Providence. Les débats autour du *Brexit* démontrent que la coordination des régimes de sécurité sociale constitue une réelle garantie des droits sociaux pour les migrants au sein de l'Union européenne. Par contre, la coordination des politiques de l'emploi et des politiques sociales, souvent qualifiée de « soft law », s'est révélée d'une grande faiblesse lors de la crise économique et financière de 2008. L'intervention de la *Troïka* dans les pays soumis à un programme d'ajustement macro-économique a abouti au démantèlement de pans entiers des Etats-Providence. Les prestations sociales ont été considérées comme un simple coût pour les dépenses publiques et non plus comme des stabilisateurs économiques. Cette approche soutenue par les institutions européennes agissant dans l'intérêt général de l'Union européenne a fracturé l'Europe sociale.

Malgré les efforts de relance de l'Europe sociale déployés par la Commission *Juncker*, il apparaît de plus en plus clairement qu'il manque un *Beveridge*, un grand penseur, capable d'inventer une citoyenneté sociale européenne du XXI^e siècle ayant pour objectif de protéger tous les citoyens contre tous les risques et de les mettre à l'abri du besoin du berceau jusqu'à la tombe.

³¹⁶ CJUE arrêt du 20 septembre 2016, *Ledra et affaires jointes*, C-8/15 P à C-10/15, N° 59.

Pierre Mendès France et la construction européenne : de la CED à la CEE, les logiques d'un refus.

Alain Chatriot

La vision de la construction européenne par Pierre Mendès France est souvent au cœur des réserves émises par ses adversaires³¹⁷ ou même par certains de ses soutiens dans des ouvrages de mémoire ou même dans certains travaux d'historiens. Or, il est bon de revenir précisément aux discours et aux prises de position exactes de Mendès France pour en comprendre la logique. On évite ainsi la téléologie qui consiste à plaquer sur les débats des années 1950 un regard influencé par le devenir de l'union européenne. Il faut d'abord rappeler que ce sujet n'occupe qu'une part limitée dans l'activité et dans la réflexion politiques de Mendès France. S'il fait partie des hommes politiques français très intéressés par des questions qui ne concernent pas que l'hexagone, sa réflexion porte plus sur une échelle mondiale, avec en particulier le rôle des organisations internationales que sur l'échelle européenne.

Lorsqu'à l'Assemblée nationale en mars 1954, Mendès France reprend sa dénonciation de la guerre d'Indochine et annonce des lendemains difficiles :

« La fin de la guerre d'Indochine n'apportera pas une solution magique à tous nos problèmes comme on le croit quelque fois, mais elle est la condition préalable de toute solution française. Condition préalable si nous voulons jouer un rôle en Europe, si nous voulons participer à l'édification d'une Europe solide, et y défendre nos intérêts. Condition préalable si nous voulons substituer à des charges stériles et improductives des dépenses enrichissantes pour l'avenir, garantes du progrès économique et social³¹⁸. »

³¹⁷ Gérard Bossuat rappelle l'interpellation de Valéry Giscard d'Estaing lors d'un débat en 1972 sur le vote négatif de Mendès France au traité de Rome, cf. BOSSUAT Gérard, « Pierre Mendès France, une volonté pour l'Europe, 1944-1974 », in *Pierre Mendès France et l'économie. Pensée et action*, MARGAIRAZ Michel (dir.), Paris, Odile Jacob, 1989, p. 167-199 et cf. pour le débat de 1972, les extraits publiés dans MENDES FRANCE Pierre, *Œuvres complètes*, 5, *Préparer l'avenir 1963-1973*, Paris, Gallimard, 1989, p. 516-518.

³¹⁸ *Journal officiel de la République française, Débats parlementaires, Assemblée nationale (JORFDPAN)*, séance du 9 mars 1954, p. 760.

Cette citation montre pour lui l'interdépendance de la question européenne avec les autres questions internationales et avec les questions économiques et sociales qui restent au cœur de ses préoccupations.

Sur le débat symbolique de la Communauté européenne de défense (CED) dont l'échec lui a tant été reproché, commençons par lui donner la parole :

« Cette question, je l'aborde avec la conscience qu'elle touche aux fibres profondes de notre sensibilité nationale ; elle ne divise pas seulement les Français entre eux, elle déchire chacun d'eux intérieurement. [...] De toutes les politiques, c'est celle de l'atemoiement qui nuit le plus au crédit d'une nation dans le monde. Nous avons attendu, nous avons retardé l'heure de la décision. [...] Enfin, depuis qu'il est posé, le problème de la CED pèse d'un poids accablant sur toute notre vie publique intérieure : il a fini par vicier l'atmosphère politique du pays. Il faut en finir, il faut trancher maintenant avec sang-froid et avec décision³¹⁹. »

C'est ainsi que Mendès France présente la CED³²⁰ aux Français dans sa causerie radiodiffusée le 14 août 1954.

Dans ses mémoires publiées au début des années 1980 le sociologue et éditorialiste Raymond Aron souligne que « ce grand débat – un de plus – ranima les passions antigermainiques de certains Français. [...] Le débat servit pour ainsi dire de catharsis³²¹ », il avait même employé l'expression de « grande querelle idéologique » et d'« affaire Dreyfus de la IV^e République³²² ». La CED constitue un des moments de cristallisation des débats politiques sous la IV^e République et a d'ailleurs donné lieu à plusieurs études dans différentes perspectives³²³. Le projet esquissé dès l'automne 1950 avait abouti à un traité signé en mai 1952 par la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, les trois pays du Benelux et la

³¹⁹ 14 août 1954, in *Dire la vérité. Causeries du samedi, juin 1954-février 1955*, MENDES FRANCE P., Paris, Julliard, 1955, rééd. Tallandier, 2007, p. 48-50.

³²⁰ Rebaptisée ironiquement « Communauté européenne de défiance » par LACOUTURE Jean, *Pierre Mendès France*, Paris, Le Seuil, 1981, réimpression en Points Seuil, 2003, p. 400.

³²¹ ARON Raymond, *Mémoires*, Paris, Julliard, Presses Pocket, 1985 (1983), 1^{er} vol., p. 382.

³²² Cité par BUTON Philippe, « La CED, l'affaire Dreyfus de la quatrième République ? », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 84, 2004, p. 43-59.

³²³ Cf. l'enquête de politistes quasi-contemporaine des événements : ARON R., LERNER Daniel (dir.), *La querelle de la CED. Essais d'analyse sociologique*, Paris, Armand Colin, « Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques », 1956 ; DUMOULIN Michel (dir.), *La communauté européenne de défense : leçons pour demain ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2000 et SINGER Madeleine, « Le groupe d'études politiques « Reconstruction » et la CED », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 43-1, janvier-mars 1996, p. 35-66.

France³²⁴. Il prévoyait le réarmement de l'Allemagne dans le cadre d'une armée européenne, élément alors inacceptable pour de nombreux Français. Le traité de mai 1952 attendait toujours son vote de ratification à l'été 1954 et les partisans et adversaires avaient durci leurs positions.

On présente d'abord la tentative de résoudre le dossier de la CED par Mendès France, puis le déroulement précis du « crime du 30 août » avant d'analyser les recompositions qui suivent ce vote négatif et les prises de position de Mendès France sur cette question européenne après la période de son gouvernement.

Une question politique particulièrement piégée

Dans son discours d'investiture du 17 juin 1954, Mendès France aborde l'épineux dossier comme il l'avait fait lors de sa tentative manquée l'année précédente. Ses paroles sur ce dossier sont franches et critiques :

« La Communauté européenne de défense nous met en présence d'un des plus graves cas de conscience qui ait jamais troublé le pays. C'est un spectacle affligeant – et auquel nous ne pouvons pas nous résigner – de voir les Français profondément divisés sur une question aussi intimement liée à la sensibilité nationale. Mais n'est-il pas possible de poser avec objectivité un problème dont les facteurs affectifs obscurcissent trop souvent les données réelles ? [...] Je m'adresse aux adversaires comme aux partisans de la Communauté européenne de défense pour qu'ils renoncent aux intransigeances qui, en fin de compte, ne peuvent avoir d'autre effet que d'affaiblir durablement le moral du pays et l'armature de sa défense³²⁵. »

Dans le débat suite à la présentation de son gouvernement le 24 juin, Mendès France explique son initiative sur le dossier :

« Le Gouvernement a désigné deux hommes dont les sentiments au sujet de la défense européenne ne peuvent prêter à aucun doute, à aucune équivoque. M. le général Koenig et M. Bourguès-Maunoury ont eu, en effet, l'occasion, dans le passé, de s'exprimer sans ambages sur cette grave affaire. Je ne pense pas qu'à cette heure aucun d'eux ait changé d'avis. Mais –

³²⁴ Cf. HITCHCOCK William, *France restored: Cold War Diplomacy and the Quest for Leadership in Europe, 1944-1954*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1998.

³²⁵ JORFDPAN, séance du 17 juin 1954, p. 2993.

c'est cela le fait politique nouveau - ils ont accepté la lourde charge de rechercher, en toute bonne foi et en tout patriotisme, s'il est possible de réaliser un rapprochement, une conciliation et un accord. Si deux hommes comme eux, deux patriotes comme eux, peuvent, demain, promouvoir ce rapprochement et cette conciliation, contesterez-vous que le Gouvernement ait rendu un immense service à la cause de l'unité nationale³²⁶ ? »

Même si l'Indochine occupe le temps du président du Conseil lors du premier mois de son gouvernement, il rencontre le ministre belge des Affaires étrangères dès le 30 juin pour évoquer le dossier de la CED. Dans le compte rendu de cette discussion, Mendès France indique clairement « la situation intérieure française : majorité parlementaire hostile à la CED pour autant que des pointages valables puissent être faits³²⁷ ». Quelques jours plus tard, il écrit au haut-commissaire français à Bonn, André François-Poncet pour s'étonner de déclarations du chancelier Adenauer par lesquelles ce dernier aurait indiqué que Mendès France pouvait emporter l'adhésion du Parlement sur ce dossier³²⁸.

Un télégramme diplomatique de Mendès France aux principaux ambassadeurs en poste dans les pays occidentaux fait le point à la date du 8 août 1954. Il est très franc dans la description de la situation :

« Ainsi que vous le savez, la confrontation Koenig-Bourgès-Maunoury a été infructueuse. Cela ne m'a pas surpris mais elle m'a révélé cependant une opposition plus irréductible que je ne l'avais prévue après l'appel à la conciliation que j'avais fait et qui avait été accepté en principe par les membres de la majorité gouvernementale. Il m'appartient donc de rechercher les bases d'une proposition susceptible d'obtenir tout à la fois l'adhésion d'une majorité parlementaire aussi large que possible et un accord des cinq États cosignataires du traité de Paris. Je m'y emploie de mon mieux mais je me heurte à des difficultés extrêmes³²⁹. »

Dans une correspondance privée, Georges Boris, le plus proche collaborateur de Mendès France note le 7 août : « Nuit sans sommeil, journée harassante. Mais tout cela finira,

³²⁶ *JORFDPAN*, séance du 24 juin 1954, p. 3048. Le Général Koenig, député gaulliste, est alors ministre de la Défense et Bourgès-Maunoury, député radical et compagnon de la Libération, ministre du Commerce et de l'Industrie.

³²⁷ « Compte rendu entretien Mendès France – Spaak, archives du Quai d'Orsay », in *Œuvres complètes*, 3, *Gouverner c'est choisir (1954-1955)*, MENDES FRANCE P., Paris, Gallimard, 1986, p. 93.

³²⁸ Télégramme du 11 juillet 1954 à André François-Poncet, in *Ibid.*, p. 115.

³²⁹ Télégramme du 8 août 1954 aux principaux postes diplomatiques occidentaux, in *Ibid.*, p. 198-199.

je pense, car je ne vois pas comment nous franchirons l'obstacle CED³³⁰. » Le 14 août, trois ministres gaullistes (le général Koenig, Jacques Chaban-Delmas et Maurice Lemaire) démissionnent. Dans un courrier en réponse à Jean Monnet qui le presse d'accepter l'armée européenne pour éviter la recréation d'une armée allemande³³¹, Mendès France se place sur le plan politique et compte tenu de « l'état d'esprit qui règne au Parlement », il constate : « Là, qu'on le veuille ou non, existe une majorité très ardente contre la ratification. J'essaie de déterminer quelques hésitants, mais je suis bien peu aidé dans cette tâche ingrate qui me vaut de violentes critiques de part et d'autres³³². »

A la conférence de Bruxelles les 19 et 20 août 1954, les partenaires européens ne sont pas disposés à faire des concessions à la France. De plus, d'importants députés « cédistes » français publient durant la conférence des articles dans la grande presse pour saper le travail de Mendès France³³³, l'article de Robert Schuman est même explicitement cité en séance par le chancelier Adenauer. Alexandre Parodi, alors secrétaire général du Quai d'Orsay et présent à Bruxelles, conseille dans une note à Mendès France de ne pas céder face aux exigences des Européens et des États-Unis. Son texte témoigne bien de l'atmosphère de la réunion : « Vous êtes soumis à la pression la plus forte la plus manifestement combinée et la plus indiscrete que j'aie vu jusqu'ici exercer sur un gouvernement français. La situation où vous vous trouvez est un test : elle mesure ce qui restera d'indépendance française quand nous aurons pour nous lier le mécanisme et les règles juridiques du traité³³⁴. »

Vingt ans après la rencontre diplomatique, Mendès France témoigne que « la conférence de Bruxelles a été l'une des épreuves les plus désagréables qu'[il a] connues³³⁵ ». La conférence de Bruxelles est un échec. En quittant la Belgique, il se rend directement en Angleterre où il rencontre Eden et surtout Churchill qui les reçoit dans sa résidence d'été de Chartwell. Ses partenaires anglais poussent Mendès France à faire adopter la CED au risque sinon de réactions très hostiles des Américains et le président du Conseil français ne peut que

³³⁰ Lettre citée in *Georges Boris, trente ans d'influence*, CREMIEUX-BRILHAC Jean-Louis, Paris, Gallimard, 2010, p. 386.

³³¹ Cf. ROUSSEL Eric, *Jean Monnet 1888-1979*, Paris, Fayard, 1996, p. 668-676.

³³² Lettre du 16 août 1954 à Jean Monnet, in *Œuvres complètes*, 3, *op. cit.*, MENDES FRANCE P., p. 232.

³³³ Cf. le témoignage de l'ambassadeur français à Londres : MASSIGLI René, *Une comédie des erreurs 1943-1956. Souvenirs et réflexions sur une étape de la construction européenne*, Paris, Plon, 1978, chap. XI « Mort de la CED », p. 429-455.

³³⁴ Note du 21 août 1954 d'Alexandre Parodi pour le président Mendès France, reproduite en annexe in *Œuvres complètes*, 3, *op. cit.*, MENDES FRANCE P., p. 816.

³³⁵ MENDES FRANCE P., *Choisir. Une certaine idée de la gauche*, conversations avec Jean Bothorel, Paris, Stock, 1974, réédition revue Livre de Poche, 1976, nouvelle édition Fayard, 2006, p. 65.

leur répondre que « l'arithmétique parlementaire est un fait dont il faut tenir compte³³⁶ ». Mendès France traverse donc cette crise de la CED avec la préoccupation permanente de conserver sa majorité parlementaire. A son ministre Bourgès-Maunoury qui lui annonce son désir de démissionner si la CED n'est pas adoptée, il répond en lui demandant d'ajourner sa décision jusqu'au vote et explique : « Tous les membres du gouvernement ont des scrupules respectables et croient devoir y céder. Je suis le seul auquel on ne reconnaît pas ce droit et je subis, à l'heure actuelle, une crise dans laquelle j'avoue que je me sens bien mal compris et aidé³³⁷. »

Un débat parlementaire hors-norme

Le débat si longtemps retardé commence à l'Assemblée nationale le 28 août par les rapports du socialiste Jules Moch, pour la commission des Affaires étrangères, et du gaulliste Raymond Triboulet, pour la commission de la Défense nationale.

Montant à la tribune de l'Assemblée le 29 août, Mendès France ne cache pas les difficultés et parlant d'un « débat dramatique », assume « un réel embarras », « un réel malaise »³³⁸. Il fait d'abord part de l'échec de la mission de conciliation qu'il avait confié à Koenig et Bourgès-Maunoury et du départ de certains membres du Gouvernement ainsi que de l'échec de la négociation de Bruxelles. Sur ce point délicat, il est explicite :

« J'avais en face de moi des hommes dont je peux presque dire qu'ils étaient exaspérés – et ils me l'ont dit continuellement – par ce qu'avait été la politique de la France depuis des années. L'incertitude, l'hésitation, l'atermoisement, le fait que nous n'avions pas pu nous décider sur une initiative dont ils nous reconnaissaient ou dont ils nous attribuaient la paternité, le fait qu'après d'interminables délais – plus de deux ans, presque trois ans – la position de la France restait encore indécise et incertaine, tout cela était pour eux insupportable³³⁹. »

Mendès France aborde ensuite le débat juridique à Bruxelles sur les protocoles et il rapporte très en détail les débats de la conférence. Il confesse : « Nous avons fait concession

³³⁶ Entretien à Chartwell du 23 août 1954, archives du Quai d'Orsay, in *Œuvres complètes*, 3, *op. cit.*, MENDES FRANCE P., p. 246.

³³⁷ Lettre du 26 août 1954 à Maurice Bourgès-Maunoury, in *Ibid.*, p. 249.

³³⁸ *JORFDPAN*, séance du 29 août 1954, p. 4422.

³³⁹ *Ibid.*, p. 4423.

sur concession [...] et les concessions que nous avons faites m'ont beaucoup pesé. »³⁴⁰ et justifie son refus final. Avant que Mendès France n'ait fini son discours, les interruptions commencent à se multiplier. Le président du Conseil finit par annoncer la position qu'il a arrêté : il refuse de poser la question de confiance « sur un texte qui reste un motif de désunion entre Français »³⁴¹. S'engage alors une bataille de procédures qui oppose rappel au règlement, question préalable et motion préjudicielle. Mendès France souhaite éviter ce qui pourrait conduire à l'ajournement direct.

Mais le lendemain à la reprise de la séance, le même jeu reprend et le ton des interventions est particulièrement vive : contre les MRP qui défendent la CED³⁴², le communiste André Pierrard ironise d'un « Adenauer n'est pas content ! » et le RPF Jacques Vendroux d'un « ce sont les derniers sursauts de l'agonie. Il ne faut pas leur en vouloir³⁴³ ». Les disqualifications *ad nominem* dominent : le communiste Jacques Duclos reprochant à l'UDSR René Pleven d'être « un salarié de l'Amérique » et s'attirant en échange la réplique du MRP Fernand Bouxom : « Et vous de la Russie »³⁴⁴.

A la mise en cause de sa neutralité, Mendès France répond en réaffirmant qu'il assume le débat en regrettant de n'avoir pas trouvé la conciliation :

« J'aurais pu tenter d'esquiver, d'éluder, d'ajourner. Après tout, ce Gouvernement s'est constitué le 20 juin à la veille de la date qui est ordinairement celle des vacances parlementaires. Comme il aurait été tentant, lorsqu'on évoquait les difficultés que nous connaissons aujourd'hui et qu'il était bien facile de prévoir, d'essayer tant bien que mal d'atteindre cette date, généralement bénie par les chefs de Gouvernement, des vacances parlementaires, d'atermoyer une fois de plus et d'ajourner le problème qui depuis si longtemps se trouve devant notre route et auquel, jusqu'à présent, nous n'avions pas pu donner de solution³⁴⁵ ! »

Le débat parlementaire prend alors un tour particulier car la question préalable déposée est contresignée par Edouard Herriot. L'ancien président du Conseil et leader radical

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 4431-4432.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 4436.

³⁴² Cf. ZERAFFA-DRAY Danièle, « Le Mouvement républicain populaire et la Communauté européenne de défense 1950-1954 », in *Le MRP et la construction européenne*, BERSTEIN Serge, MAYEUR Jean-Marie, MILZA Pierre (dir.), Bruxelles, éditions Complexe, 1993, p. 181-195.

³⁴³ *JORFDPAN*, séance du 30 août 1954, p. 4456.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 4457.

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 4462.

a alors 82 ans et il se drape dans « l'autorité de [son] passé » pour intervenir contre la CED refusant « la diminution de souveraineté et d'indépendance de notre pays³⁴⁶ » et dénonçant un « texte à la fois monstrueux et ridicule³⁴⁷ ». Pierre-Henri Teitgen pour le MRP essaye de l'interrompre à plusieurs reprises mais le discours d'Herriot porte dans l'Assemblée y compris dans ses outrances lorsqu'il déclare : « pour moi, pour nous, la Communauté européenne, c'est la fin de la France³⁴⁸. » ou qu'il accumule les références historiques et parle de « notre vieux pays³⁴⁹ ». Après une suspension de séance, c'est le socialiste Christian Pineau, partisan de la CED, qui répond à Herriot non « sans quelque émotion » et le fait en rappelant son passé de déporté. Le vote a finalement lieu sur la question préalable et elle est largement adoptée (319 pour, 264 contre) entraînant l'arrêt du débat non sans d'ailleurs plusieurs incidents de séance qui donnent lieu à des échanges de cris allant de « Vive la République ! » à « Vive la France ! » en passant par « A Moscou ! A Moscou ! » ; le président finit par lever la séance faute de retour au calme³⁵⁰.

La relation exaltée que donne Debré, alors au Conseil de la République et n'ayant donc pas participé au débat, dans ses mémoires témoigne du caractère sensible du débat : « Quel immense soulagement ! Que cet instant est doux ! Dans la solitude de mon bureau, je le goûte profondément. La France survit... »³⁵¹ Le diplomate Jean-Marie Soutou qui travaille aux côtés de Mendès France présente avec une toute autre tonalité ce moment parlementaire dans ses mémoires :

« Toute la nuit, j'assiste à ça, je suis absolument fou de rage par moments, mais surtout humilié de voir mon pays incapable de se tenir. Et la chose qui va me faire le plus horreur, c'est cette espèce de pantalonnade grotesque et misérable qui fait que le vieil Herriot, impotent, est porté par deux députés jusqu'à son banc, il ne pouvait même pas assister à toute la séance. On lui a donné le temps de parole, on lui a apporté le micro et j'ai entendu un homme complètement gâteux parlant comme il aurait pu le faire, il y a trente ans, ou sinon quarante, sur l'Allemagne, l'indépendance de la France, le danger allemand, les abdications successives des européens. Je suis atterré à l'idée qu'un homme comme ça, jouissant encore

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 4464.

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 4465.

³⁴⁸ *Ibid.*, p. 4467.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 4468.

³⁵⁰ *Ibid.*, p. 4471.

³⁵¹ DEBRE Michel, *Mémoires*, 2, 1946-1958, Agir, Paris, Albin Michel, 1988, p. 223.

de tant d'autorité et de prestige, avec un pareil passé, puisse tenir un pareil langage, complètement éculé³⁵². »

Le vote obtenu, Mendès France fait une déclaration à la presse dont les termes témoignent assez bien de sa perspective :

« Je voudrais que l'opinion publique et nos amis de l'étranger ne se méprennent pas sur le sens des décisions qui sont intervenues cet après-midi et qui provoqueront certainement des commentaires inexacts et susciteront des malentendus qu'il faut éviter. Les incidents de séance s'expliquent par des passions bien compréhensibles au moment où vient de se dénouer un débat qui dure depuis trois ans et qui a profondément déchiré l'opinion publique. [...] Je regrette que nos partenaires de Bruxelles, nos alliés anglo-saxons se soient mépris sur le véritable sentiment de l'Assemblée nationale qui vient de s'exprimer avec – à très peu de chose près – les chiffres que j'avais annoncés. [...] le gouvernement français reste attaché sans défaillance et sans réserve à l'alliance atlantique, qui a toujours été sa règle et qui le restera³⁵³. »

A la séance de l'Assemblée nationale du 31 août, Mendès France constate : « Nous étions dans une impasse. Il fallait en sortir. Nous étions paralysés dans nos indécisions, nous sommes maintenant libérés de nos propres hésitations. Maintenant il va falloir agir et agir très vite³⁵⁴. » Il précise : « Avant que l'Assemblée nationale ne se soit prononcée souverainement sur la CED, il n'était pas possible de discuter de ces solutions éventuelles. Nos alliés observaient, naturellement, une discrétion explicable. La situation a maintenant changé. Il sera possible au Gouvernement d'engager sans retard les conversations prévues, qui permettront de définir le champ dans lequel des solutions peuvent s'offrir désormais³⁵⁵. » Mais cette séance parlementaire reste tendue et Teitgen attaque encore l'attitude de Mendès France sur l'ensemble du dossier, les élus MRP ne lui pardonnent ce qu'ils nomment dès lors le « crime du 30 août ». Laissons la conclusion sur ce point à l'historien Eric Duhamel qui écrivait justement : « s'il y eu crime, ce fut celui de *l'Orient Express* : un meurtre collectif. Le

³⁵² SOUTOU Jean-Marie, *Un diplomate engagé. Mémoires 1939-1979*, édité par SOUTOU Georges-Henri, Paris, éditions de Fallois, 2011, p. 99-100.

³⁵³ Déclaration à la presse du 30 août 1954, in *Œuvres complètes*, 3, *op. cit.*, MENDES FRANCE P., p. 295-296.

³⁵⁴ *JORFDPAN*, séance du 31 août 1954, p. 4489.

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 4490.

rejet de la CED arrangeait bien des gouvernements et des intérêts qui s'étaient détachés à la longue du projet d'armée européenne. Le 30 août fut tout au plus une euthanasie³⁵⁶. »

De nouveaux arbitrages internationaux

La réaction allemande est connue comme hostile mais les archives ont montré qu'il fallait nuancer ce point. La réaction américaine est plus irritée. En septembre les Britanniques proposent d'organiser à Londres une conférence avec les six partenaires européens, les États-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne. Eden fait une tournée des capitales qui passe par Paris à la mi-septembre où il s'entretient avec Mendès France et constate encore de nombreux désaccords, même si Mendès France croit avoir convaincu l'Angleterre de s'impliquer davantage dans les affaires du continent. Il est certain que le soutien recherché de Londres n'est pas toujours totalement satisfaisant. Mendès France défend ses positions par différentes interventions dans la presse ou dans différentes instances comme l'assemblée consultative du Conseil de l'Europe à Strasbourg. La situation n'est pas simple tant l'incompréhension avec le secrétaire d'État américain semble forte. Pour Dulles, Mendès France apparaît comme un allié non fiable³⁵⁷. Un soupçon permanent exprimé en Allemagne et aux États-Unis reproche à Mendès France d'avoir obtenu un accord à Genève avec Molotov contre la garantie de la non-ratification de la CED.

La conférence s'ouvre finalement à Londres le 29 septembre et dure jusqu'au 3 octobre. Après cette première étape, une des originalités réside dans le fait que Mendès France conformément à ses annonces antérieures ouvre un débat au Parlement français pour avoir la garantie d'être soutenue dans la signature de l'accord. Il pose même cette fois la question de confiance et obtient le 12 octobre une majorité de 350 voix contre 113 et 152 abstentions³⁵⁸. La négociation internationale peut se poursuivre avec une rencontre Mendès France – Adenauer à la Celle-Saint-Cloud le 19 octobre et les réunions internationales de Paris des 20, 21 et 22, aboutissant aux accords de Paris. La négociation des accords de Paris créant l'Union de l'Europe occidentale (UEO) est maintenant bien connue car aux

³⁵⁶ DUHAMEL Eric, *Histoire politique de la IV^e République*, Paris, La Découverte, « Repères », 2000, p. 78.

³⁵⁷ MELANDRI Pierre, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe 1945-1954*, Paris, A. Pedone, 1980, p. 468-475, DAVID François, *John Foster Dulles. Secrétaire d'État, Cold Warrior et père de l'Europe*, Paris, Presses universitaires Paris Sorbonne, 2011, p. 299-313 et RAFLIK-GRENOUILLEAU Jenny, *La IV^e République et l'Alliance atlantique. Influence et dépendance (1945-1958)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.

³⁵⁸ PONDAVEN Philippe, *Le parlement et la politique extérieure sous la IV^e République*, Paris, PUF, 1973, p. 48-52.

déclarations et aux mémoires des acteurs s'est ajoutée l'ouverture des archives diplomatiques et des papiers privés³⁵⁹. Lors de son voyage en Amérique du Nord à la mi-novembre, Mendès France s'entretient à nouveau avec Dulles et rencontre le président Eisenhower, les discussions portent alors à la fois sur l'Europe et sur l'Indochine.

La ratification des accords de Paris n'est cependant pas simple. Le débat s'ouvre à l'Assemblée nationale juste avant Noël alors que la majorité parlementaire du Gouvernement n'est plus aussi assurée. Le président du Conseil plaide pour un débat rapide au nom du « grand intérêt, du point de vue international, à ce que l'incertitude qui peut peser sur l'issue de ce débat commence à se dissiper³⁶⁰. » Mendès France reprend son exercice de pédagogie pour redire que la conférence de Londres s'est mieux passée que celle de Bruxelles : « Il n'y a eu ni ultimatum ni chantage. Les droits de la France ont été défendus, comme ils devaient l'être, durement par moments, efficacement, je crois³⁶¹. » De plus c'est l'occasion d'amorcer le règlement de la complexe affaire de la Sarre qui empoisonne les relations franco-allemandes depuis la Libération et d'améliorer la coopération économique entre les deux pays. Mendès France essaye de se concilier les voix gaullistes non sans difficulté. Le vote par articles est long et complexe et Mendès France n'obtient d'ailleurs pas toujours gain de cause. Après un vote négatif sur l'article 1^{er}, il pose la question de confiance sur les articles 2 et 3 et demande une seconde lecture avec question de confiance pour l'article 1^{er} ! Il obtient la confiance et la ratification mais avec un vote serré : 289 voix pour, 251 contre et 78 abstentions (287 contre 256 et même 260 sur les scrutins successifs).

Il annonce la nouvelle de la ratification à l'Assemblée au premier ministre anglais qui lui répond le 12 janvier. Winston Churchill lui écrit une lettre chaleureuse qu'il commence ainsi : « Je vous renouvelle mes félicitations pour votre succès à la Chambre. Je ressens à quel point vos difficultés avec les groupes violents et égoïstes doivent être énormes. Votre courage et votre énergie m'ont donné une impression d'autorité française (« *french leadership* ») que je n'avais pas éprouvée depuis les jours de Clemenceau. Je vous prie d'accepter mes plus vifs compliments. »³⁶² En janvier 1955, Mendès France se rend à Rome et les discussions qui s'y tiennent ont des conséquences sur les relations économiques entre les deux pays qui perdurent

³⁵⁹ Cf. SOUTOU G.-H., « La France, l'Allemagne et les accords de Paris », *Relations internationales*, 52, hiver 1987, p. 451-470, DU REAU Elisabeth, « Pierre Mendès France, la création de l'Union européenne occidentale (UEO) et son devenir », in *Pierre Mendès France et le rôle de la France dans le monde*, GIRAULT René (dir.), Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1991, p. 25-38.

³⁶⁰ *JORFDPAN*, séance du 23 décembre 1954, p. 6807.

³⁶¹ *Ibid.*, p. 6828.

³⁶² Lettre reproduite in *Documents diplomatiques français 1955 (1^{er} janvier-30 juin)*, *Annexes*, Paris, La Documentation française, 1987, p. 216.

après la chute de son gouvernement³⁶³. Les relations avec Adenauer se sont finalement améliorées et Mendès France le rencontre à Baden-Baden le 14 janvier 1955³⁶⁴.

Enfin, on peut signaler que, conscient de l'importance de ce dossier de la CED, Mendès France n'aura de cesse de clarifier et réaffirmer son rôle dans l'affaire à travers des courriers et des entretiens durant les années 1960. Sur le plan politique et économique de la construction de l'Europe et non sur le dossier militaire, Mendès France s'est exprimé une fois ponctuellement à l'été 1954 à l'Assemblée nationale en rappelant sa position : « C'est une idée que j'ai bien souvent défendue que la réalisation de l'Europe était une perspective heureuse et salubre pour la France, à condition que la France l'aborde après avoir entamé sa cure intérieure, après avoir réalisé son assainissement économique et financier intérieur³⁶⁵. »

Sur ces mêmes questions européennes, il faut pour finir commenter l'action de Mendès France en dehors de sa période à la présidence du Conseil. Sa prise de position est nette dans les débats sur la négociation du traité de Rome qui devait instaurer la communauté économique européenne. Comme on a parfois reproché par la suite (souvent non sans arrière-pensée politique) à Mendès France d'être « antieuropéen », il faut suivre là encore de près son raisonnement. Il pose d'abord ses prémisses :

« J'ai toujours été partisan d'une construction organique de l'Europe. Je crois, comme beaucoup d'hommes dans cette Assemblée, que nos vieux pays européens sont devenus trop petits, trop étroits pour que puissent s'y développer les grandes activités du XX^e siècle, pour que le progrès économique puisse y avancer à la vitesse qui nous est devenue nécessaire. Un marché vaste est un élément de large circulation des progrès techniques et des échanges, et également un élément essentiel pour l'organisation et la consolidation de la paix entre les États européens, ce qui est tout aussi important³⁶⁶. »

Mais il conditionne très vite cet idéal car il craint pour les industries françaises « une concurrence redoutable, concurrence qui pourra être salutaire à long-terme si les aménagements nécessaires sont prévus – c'est le but même du traité – et qui pourra

³⁶³ LAFOND Patrick, « Pierre Mendès France et l'Italie : une grande influence méconnue ? », *Relations internationales*, 130, 2007, 2, p. 65-85.

³⁶⁴ OSMONT Matthieu, « De nouvelles relations ? L'ouverture de l'ambassade de France à Bonn en 1955 », *Relations internationales*, 129, 2007, p. 67-83 et BERDAH Jean-François, « Pierre Mendès France et l'opinion publique ouest-allemande (1952-1955) », *Mission historique française en Allemagne, Bulletin d'information*, 12, juin 1986, p. 29-45.

³⁶⁵ JORFDPAN, séance du 6 août 1954, p. 3921.

³⁶⁶ JORFDPAN, séance du 18 janvier 1957, p. 159.

néanmoins être très douloureuse et néfaste même à long terme si les précautions appropriés ne sont pas prises et garanties³⁶⁷. » Pessimiste sur la situation économique française, Mendès France insiste sur le fait que « la France connaît de lourds handicaps dans la compétition internationale³⁶⁸. » Si certaines de ces difficultés sont liées à des contraintes comme les charges militaires, d'autres sont liées à des progrès comme le montant des charges sociales et le point est majeur car comme l'explique clairement Mendès France anticipant sur ce point bien des débats ultérieurs :

« En fait, mes chers collègues, ne nous le dissimulons pas, nos partenaires veulent conserver l'avantage commercial qu'ils ont sur nous du fait de leur retard en matière sociale. Notre politique doit continuer à consister, coûte que coûte, à ne pas construire l'Europe dans la régression au détriment de la classe ouvrière et, par contrecoup, au détriment des autres classes sociales qui vivent du pouvoir d'achat ouvrier. Il faut faire l'Europe dans l'expansion et dans le progrès social et non pas contre l'une et l'autre³⁶⁹. »

Mendès France ajoute un commentaire vis-à-vis des institutions envisagées et sur les risques d'une politique économique menée à l'échelon européen qui ne lui convienne pas :

« Il m'est arrivé souvent de recommander plus de rigueur dans notre gestion économique. Mais je ne suis pas résigné, je vous l'avoue, à en faire juge un aréopage européen dans lequel règne un esprit qui est loin d'être le nôtre. Sur ce point, je mets le Gouvernement en garde : nous ne pouvons pas nous laisser dépouiller de notre liberté de décision dans des matières qui touchent d'aussi près notre conception même du progrès et de la justice sociale ; les suites peuvent en être trop graves du point de vue social comme du point de vue politique³⁷⁰. »

Pour cette dimension, ses paroles sont d'ailleurs très fortes puisqu'il explique :

« L'abdication d'une démocratie peut prendre deux formes, soit le recours à une dictature interne par la remise de tous les pouvoirs à un homme providentiel, soit la délégation de ces pouvoirs à une autorité extérieure, laquelle, au nom de la technique, exercera en réalité

³⁶⁷ *Ibidem*.

³⁶⁸ *Ibid.*, p. 160.

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 161.

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 162.

la puissance politique, car au nom d'une saine économie on en vient aisément à dicter une politique monétaire, budgétaire, sociale, finalement « une politique », au sens le plus large du mot, nationale et internationale³⁷¹. »

Comme l'a noté l'historien Laurent Warlouzet, le Marché commun tel qu'il est alors conçu est « en porte-à-faux face à la logique des « fonctionnaires modernisateurs » » qui entourent Mendès France³⁷². On peut rappeler que le traité de Rome, finalement signé le 25 mars, est ratifié par l'Assemblée le 10 juillet 1957 (342 voix pour, 234 contre et 5 abstentions plus une série de députés n'ayant pas pris part au vote ou absents pour congés), Mendès France s'étant alors prononcé contre³⁷³.

Revenant en 1970 sur le traité envisageant la création de la CED, Mendès France répond ainsi à un journaliste :

« En toute franchise, je ne l'aimais pas. Partisan de l'Europe depuis longtemps, je déplorais qu'on lui donne une forme militaire, et l'aspect d'une construction hostile à une partie de l'Europe, à l'Europe de l'Est. Et puis, je voyais les Français profondément divisés par cette affaire ; une guerre de religion passionnelle s'était développée à ce sujet à travers le pays dont on peut, difficilement, aujourd'hui, évoquer la virulence, le fanatisme³⁷⁴. »

Cette dimension qui ne doit pas être minorée à jouer dans ses choix à l'été 1955. Avec la suite du traité de Rome, sa position s'est adapté tout en restant fidèle à sa conception de la politique économique. La construction européenne reste un sujet sur lequel il revient régulièrement au cours des années 1960 et 1970, période où il réfléchit et publie à propos des questions économiques et de la question de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la communauté européenne. De manière nette, il refuse de dissocier les enjeux économiques et politiques. Ainsi sur la monnaie, il déclare lors d'un colloque de 1971 : « La leçon qui me paraît se dégager de ce débat, c'est que le problème monétaire européen – ce problème que certains auraient pu considérer comme académique ou technique – est, avant tout,

³⁷¹ *Ibid.*, p. 166.

³⁷² WARLOUZET Laurent, *Le choix de la CEE par la France. L'Europe économique en débat de Mendès France à de Gaulle (1955-1969)*, Paris, CHEFF, 2011, p. 72.

³⁷³ JORFDPAN, séance du 9 juillet 1957, p. 3490-3491 (il s'agit en fait du vote le plus important parmi d'autres votes sur des propositions d'amendements).

³⁷⁴ MENDES FRANCE P., *Choisir...*, *op. cit.*, p. 67.

politique. »³⁷⁵ En conclusion de cette intervention il réaffirme sa vision politique reposant sur une pratique pédagogique de la démocratie et il explique :

« Encore une fois, il y faudra du temps et souvent du courage ; chaque réforme, chaque harmonisation, chaque progrès comportera d'abord des inconvénients, voire même des souffrances (auxquelles il faudra trouver des atténuations et des remèdes, en s'inspirant des principes de la solidarité). Mais tout au long du cheminement, la politique affirmée et pratiquée donnera aux peuples concernés la conscience qu'après un long enlisement dans l'ornière, l'Europe se fait pour eux et par eux. Et les obstacles, les gênes rencontrés et que l'on surmontera seront désormais les jalons d'une marche en avant vers une Communauté enfin digne de ce nom. »³⁷⁶

³⁷⁵ MENDES FRANCE P., *Œuvres complètes*, 5, *Préparer l'avenir 1963-1973*, Paris, Gallimard, 1989, p. 475.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 480.

Construire l'Europe par les réseaux ?

Alain Beltran

L'Europe s'est donnée après la seconde guerre mondiale des buts politiques, économiques et culturels destinés à une construction ambitieuse et progressive à la fois. En fait, la technique fut assez peu présente dans les projets initiaux à la différence de la Science et même de la Big Science (comme le projet EURATOM). Sans doute les ingénieurs étaient-ils peu nombreux parmi les pères de l'Europe, sans doute la technique ne semblait-elle pas un levier suffisant pour rassembler les Européens ? Pourtant, dès le XIX^e siècle, les industries de réseau ont irrigué le Vieux Monde, ont relié par-delà les frontières des Européens qui pouvaient ainsi communiquer et échanger. Ces réseaux pouvaient-ils être davantage qu'une technologie moderne mais également un pont vers plus d'unité, plus de fraternité, plus de coopération ? Car, par définition, un réseau international suppose des interconnexions, des normes communes, une standardisation, une égalité entre partenaires ou tout au moins un système qui permet à chacun des partenaires de tirer des avantages équivalents du système mis en place. Certes, un système technique a sa propre logique, il évolue selon les progrès et selon les besoins. Mais il suppose des caractéristiques qui peuvent être le chemin vers plus d'unité et plus de coopération. Les réseaux peuvent-ils se substituer ou du moins renforcer une politique d'intégration ? De la seconde moitié du XIX^e siècle à aujourd'hui, il a existé un discours récurrent, plus ou moins audible, plus ou moins convaincant, sur une autre façon de construire l'Europe, par les grands réseaux techniques au service de tous les Européens³⁷⁷.

Les réseaux du XIX^e siècle : un pas vers la paix ?

Certes il a existé des réseaux dès l'époque moderne (les routes, les canaux) et le mot lui-même possède à l'origine une connotation militaire (on évoque ainsi un réseau de fortifications)³⁷⁸. Mais ces premiers réseaux restent nationaux ou même sont là pour défendre le « pré carré ». Il en va différemment avec la création de réseaux techniques de grande ampleur destinés à traverser et irriguer les pays et donc à même de franchir les frontières. Le

³⁷⁷ Voir une première approche, plus technique, dans : MERGER Michèle, CARRERA Albert, GIUNTINI Andrea, *Les réseaux européens transnationaux XIX-XX^e siècles, Quels enjeux ?*, Nantes, Ouest Editions, 1995

³⁷⁸ GUILLERME André, « L'émergence du concept de réseau 1820/1830 », *Flux*, 1986.

chemin de fer, les grandes liaisons interocéaniques, les banques internationales : on reconnaît ici la marque des saint-simoniens qui pensaient en effet que la fraternité entre les peuples viendrait de la circulation des hommes et des idées. Leur discours -quelquefois confus- a cependant marqué des générations de grands ingénieurs bâtisseurs, en France certes mais pas uniquement. Ils ont donné une dimension politique et même métaphysique à la modernité technique. L'exemple de la liaison trans-Manche en est un bon exemple. Les libéraux comme Richard Cobden étaient très favorables aux liens fixes entre la France et l'Angleterre, par exemple au moyen d'un service de navires à vapeur qui étaient vus en 1846 comme une « véritable alliance » qui permettrait « d'accéder à une union de l'esprit et des sentiments³⁷⁹ ». Napoléon III qui admirait l'Angleterre fit en conséquence un accueil très favorable au premier ingénieur Thomé de Gamond qui pensa creuser un tunnel entre les deux pays (lien tout à fait pacifique cette fois-ci si l'on songe aux projets plus ou moins fantasmés d'invasion des Îles britanniques par les révolutionnaires ou Napoléon). Sans surprise, ce programme fut soutenu par le grand libéral Michel Chevalier (l'un des pères du traité de libre-échange avec la Grande-Bretagne de 1860, où l'on retrouve d'ailleurs Richard Cobden). Certes, la liaison avec Londres a dû attendre le XX^e siècle mais, dans l'intervalle, les chemins de fer ont vite dépassé les frontières. Lors de l'inauguration de la ligne entre Strasbourg et Bâle en 1841, le même Michel Chevalier n'hésita pas à se montrer lyrique³⁸⁰ pour célébrer cette première internationale en Europe : « *les peuples civilisés qui composent aujourd'hui l'Europe ne sont ennemis ou jaloux les uns des autres que parce qu'ils ne se connaissent pas. En leur apprenant à se connaître et à s'aimer, les chemins de fer cimenteront la paix du monde ; ils installeront à poste fixe la paix, non pas une paix factice qui toujours semble au moment de se rompre, mais la paix véritable, celle qui concilie les nationalités sans les effacer ni les amoindrir. Les chemins de fer européens élargiront pour chaque individu comme pour chaque peuple la sphère des affections en même temps qu'ils étendront indéfiniment le cercle du bien-être. [...] l'entreprise des grandes lignes européennes aura un caractère entièrement religieux : tout ce qui sur la terre efface des antipathies et des haines particulières ou nationales, tout ce qui apprend aux peuples et aux individus à s'estimer et à s'aimer, tout est du domaine direct de la religion* ». Grands travaux, paix et technique : les caractéristiques du saint-simonisme entrepreneurial étaient bien ici rassemblées. L'année suivante, le Journal des

³⁷⁹ BONNAUD Laurent, *Le tunnel sous la Manche, Deux siècles d' passions*, Paris, Hachette, La vie quotidienne, 1994, page 20

³⁸⁰ CHEVALIER Michel, *Lettres sur l'inauguration du chemin de fer de Strasbourg à Bâle*, Paris, Librairie Charles Gosselin, 1861.

Chemins de fer (1842) déclarait dans la même veine : « *Le chemin de fer a tué l'esprit de conquête* ».

Associée très étroitement au chemin de fer (pour des raisons de sécurité et de gestion du trafic), une invention électrique (parmi les premières de ce siècle très électrique³⁸¹), le télégraphe, a également été la source de discours fraternels pour la construction d'une Europe sans conflits. Le grand Victor Hugo n'hésita pas à déclarer lors du Congrès de la Paix de 1849 en faisant directement allusion à l'invention de Samuel Morse : « *Avant peu, l'homme parcourra la terre comme les dieux d'Homère parcouraient le ciel, en trois pas. Encore quelques années, et le fil électrique de la concorde entourera le globe et étreindra le monde.* » Il est à noter que l'Union télégraphique internationale est née très tôt à Paris en 1865, avant même l'Union postale internationale qui n'est apparue qu'en 1874 et en 1882 pour la Conférence internationale des Chemins de fer (à Berlin cette fois-ci). Le télégraphe a acquis une valeur symbolique comme élément de civilisation pénétrant au plus profond des continents et grâce auquel on apporter le secours de la modernité contre la barbarie (qu'on pense au *Michel Strogoff* de Jules Verne où le télégraphe est un enjeu entre tous les acteurs). Le téléphone eut aussi, et l'on retrouve Victor Hugo, son lot de qualificatifs pacifiques car avec l'information instantanée et sans détours, la ruse et le mensonge n'étaient-ils pas condamnés ? Le discours ne s'est pas affaibli en 1877 quand le juriste Louis Renault déclarait dans un des premiers articles de sa brillante carrière de spécialiste de droit international. « Les administrateurs des postes et des télégraphes, qui ont créé l'Union postale et l'Union télégraphique et dont les noms sont ignorés du public, ont fait plus pour la civilisation et l'entente entre les peuples que bien des diplomates célèbres³⁸² ».

Bien d'autres exemples témoigneraient de cette conscience de participer à un mouvement qui annonçait de grands changements, ou plutôt de cette volonté de le voir comme tel. En 1878, le délégué du Libéria Alphonse Huard espérait que « le congrès postal universel, qui vient de réunir toutes les nationalités du monde dans un même faisceau, sera le précurseur du grand Congrès de tous les peuples, signant, sur la table de travail, la paix universelle³⁸³ ». À Washington, en 1897, le général américain Batcheller, qui présidait le

³⁸¹ BELTRAN Alain et CARRE Patrice, *La vie électrique Histoire et imaginaire (XVIII-XXI^e siècles)*, Paris, Belin, 2016.

³⁸² RENAULT Louis, *Etudes sur les rapports internationaux. La poste et le télégraphe*, Paris, Libraire Larose, 1877, pages 6/7 (extrait de la Nouvelle Revue historique de droit français et étranger).

Voir en particulier, LABORIE Léonard, *L'Europe mise en réseaux. La France et la coopération internationale dans les postes et les télécommunications (années 1850/années 1950)*, Bruxelles, PIE Lang, 2010 dont nous avons tiré plusieurs exemples.

³⁸³ Documents du congrès postal de Paris 1878, Berne, *Union postale universelle*, 1878, p. 622.

Congrès postal, lança au moment de la clôture : « Est-ce que c'est trop chimérique, trop visionnaire, d'espérer que nos réunions périodiques, quoique d'un caractère restreint et technique, auront dans un avenir pas trop lointain l'effet d'inspirer aux gouvernements politiques, aux personnages diplomatiques, l'esprit conciliateur sous le régime duquel tout conflit, toute divergence, tout différend seront réglés par un tribunal d'arbitrage dont notre congrès aura été l'heureux prototype et le modèle³⁸⁴ ». Reste à lever une ambiguïté : ces espoirs de paix retrouvée ou conservée passaient autant sinon plus par des réunions régulières de congressistes qui n'avaient pas encore l'habitude de se rencontrer que par des réseaux techniques internationaux. En fait, se mettre d'accord sur des questions d'interconnexions et de standardisation était du domaine du possible surtout pour des hommes possédant en commun le même bagage intellectuel. Au-delà, les problèmes politiques réapparaissaient. Les Prussiens en 1870 ont montré comment ils pouvaient utiliser très bien leurs chemins de fer à des fins militaires...

Le premier XXe siècle entre utopies et politiques de pouvoir

Si le XIXe siècle a vu se développer des réseaux de transport et de communication, les échanges d'énergie ne l'ont pas concerné avant la fin du XIXe siècle. Avec la mise au point de moteurs électriques et les premières lignes de transport d'énergie, les réseaux d'électricité sont devenus réalité. Certes, l'industrie gazière née au début du XIXe a construit des réseaux au niveau urbain mais sans approcher le niveau national, tout au plus régional (Ruhr, nord de la France...). Dans l'entre-deux-guerres, le réseau électrique a atteint dans différents pays l'échelle nationale et donc s'est posée la question des échanges frontaliers. Il est alors assez logique de voir émerger un discours sur le rôle des réseaux électriques en Europe. Là aussi, des congrès techniques ont émergé afin de faciliter ces échanges. Le CIGRE (Congrès international des grands réseaux européens) fut soutenu par la Société Des Nations. L'UNIPÉDE (Union des producteurs et distributeurs d'électricité) créée en 1925 essaya de jouer un rôle dynamique entre sociétés électriques européennes³⁸⁵. Enfin, la Conférence

³⁸⁴ Documents du congrès postal de Washington 1897, Berne, Staempfli & Cie, 1898, p. 722.

³⁸⁵ BPUNEAU Christophe, DERDEVET Michel, PERCEBOIS Jacques, *Les réseaux électriques au cœur de la civilisation industrielle*, Timée Editions, 2007, en particulier les pages 20/58. Voir aussi : BOUNEAU Christophe, « Les réseaux de transport d'électricité en Europe occidentale depuis la fin du XIXe siècle : de la diversité des modèles nationaux à la recherche de la convergence

économique internationale de mai 1927 a mis l'électricité au centre des discussions et en particulier l'électrification rurale qui avait besoin d'une aide extérieure (les entreprises privées ne trouvaient guère d'intérêt financier dans ces réseaux peu denses). Toutefois, dans un esprit qu'on pourrait qualifier de Locarno, les ingénieurs essentiellement français et allemands se penchèrent sur la faisabilité d'un réseau électrique contemporain à taille européenne. Rappelons au passage que l'électricité voyage mal et que sur une distance de plusieurs centaines de kilomètres, les « pertes en ligne » sont importantes (par échauffement). En 1929, l'ingénieur français Georges Viel présenta un projet d'un réseau 400 kilovolts (kV) pour l'Europe suivi un an plus tard d'un projet par Ernst Schönholzer et Oskar Oliven ; le dernier projet était beaucoup plus ambitieux et projetait un réseau européen de 10 000 km contre 3000 km pour le premier projet. En 1932, un grand ingénieur français, Marcel ULRICH publia dans le journal *l'Européen* un article à propos de la construction d'un réseau électrique continental. Cette idée partait de conceptions techniques pour aboutir à un projet politique qui rapprocherait les Européens. La *jeune Europe* en 1932 mit en première page le réseau électrique comme symbole de la progression de l'unification. Le projet dépassa alors le cercle des ingénieurs et intéressa la Société des Nations. Albert Thomas y vit par exemple un moyen de réduire le chômage par des grands travaux (idée reprise jusqu'à nos jours). Mais la création du réseau était largement basée sur une entente franco-allemande et après janvier 1933 les projets allemands furent moins pacifiques...

Il reste que pour des raisons qui sans doute sont liées à la position centrale de l'Allemagne et à son rôle dans la paix et la guerre sur le continent, des projets plus ou moins utopiques se sont développés outre-Rhin. Le premier est véritablement un projet européen mais qui englobe aussi la Méditerranée et le nord de l'Afrique. L'idée de base était de fermer la Méditerranée au niveau du détroit de Gibraltar ce qui permettrait d'obtenir de l'énergie à partir de nombreuses ressources hydroélectriques (50 000 MW environ) et de récupérer les terres asséchées. Parfaitement documenté et calculé, ce projet de l'ingénieur allemand Herman Sörgel parut en 1928 (il est décédé en 1952). Le programme est à la fois technique et politique puisque pour bien répartir l'énergie produite en Afrique, les Européens doivent apprendre à s'unir. Il n'est donc pas étonnant de voir que le centre de commandement d'Atlantropa (le nom de ce projet) est situé à Genève, à l'instar de la Société Des Nations, porteuse de paix dans cette période. Cette vision humaniste est accompagnée de nombreux

européenne », *Annales historiques de l'électricité*, N°2 L'électricité en réseaux, juin 2004, pages 23/37.

dessins et esquisses qui supposent des calculs bien réels. Il semble que Sörgel ait montré son projet à Hitler qui en fait était plus intéressé par une expansion vers l'est que vers le sud. Le projet est donc resté sans suite mais relève de l'esprit saint-simonien, mâtiné d'un peu de colonialisme, ce qui est aussi dans l'air du temps même si l'Allemagne est un pays désormais sans colonies.

Hitler eut aussi son grand projet technique et paneuropéen, à l'époque où l'Allemagne nazie dominait l'Europe. Ce chemin de fer est connu sous le nom Breitspurbahn³⁸⁶ (« chemin de fer à grand gabarit »). Il s'agit d'un réseau européen doté de locomotives hors du commun qui auraient traversé le continent de façon complète un peu comme des paquebots traversaient l'Atlantique. L'idée de base venait de Fritz Todt dont le nom est associé à la construction des défenses côtières contre les Alliés. La construction d'un Reichsspurbahn ne pouvait se faire qu'avec un écartement spécifique nécessaire au vu de la taille et du poids des convois. La première ligne était prévue entre Hambourg et Linz en Autriche en passant par Berlin. Les études ont rassemblé deux cents personnes environ qui ont travaillé sur tous les défis techniques entraînés par la taille peu commune de ce train extra-large. L'écartement retenu était de trois mètres soit presque le double de la taille normale. Pour la traction, des locomotives mues à la vapeur, par une turbine gaz/électricité, ou diesel/hydraulique ou simplement électrique ont été étudiées. Des wagons de 42 mètres de longueur pour des trains faisant au total 500 mètres devaient transporter de 2000 à 4000 passagers à la vitesse commerciale de 200 km/h. Le réseau envisagé irriguait la grande Allemagne avec ses conquêtes et ses alliés :

- une ligne est-ouest de Rostov à Paris en passant par Cracovie et Berlin
- une ligne Hambourg-Istanbul
- une ligne Berlin-Rome par Prague et Vienne
- une ligne Munich-Paris qui se poursuivait vers l'Espagne

Comme on s'en doute, ce projet unificateur mais aussi mégalomane était à l'image de la Nouvelle Europe nazie. Les circonstances ont empêché toute réalisation concrète mais une nouvelle fois un grand réseau technique avait pour fonction d'unifier dans le même esprit (mais sous la botte nazie) les nations du Vieux Continent, autour de Berlin capitale du grand Reich et non de Genève, siège de la SDN .

³⁸⁶ Sur ce projet, voir JOACHIMSTHALER Anton, *Die Breitspurbahn, Das Projekt zur Erschliessung des gross-europäischen Raumes 1942/45*, Herbig, 1996.

BARNES Robin, *Broader than Broad : Hitler's Great Dream : Three Meter Gauge Rails Across Europe*, Locomotives International, 1998.

Les grands réseaux techniques dans l'Europe unie : stratégies nationales et relance globale

La construction de l'Europe à six qui a commencé en partie par des questions énergétiques (la CECA et EURATOM) n'a pas pris en compte la question des grands réseaux techniques avant une période assez récente. En effet, avant la question des lignes de transport, il y avait celle du statut des entreprises gérant les différents services publics. Ce n'est que dans les années 1990 que les différents statuts se sont rapprochés. Pendant des années, les grands réseaux techniques ont donc poursuivi leurs tâches de standardisation et de normalisation sans que leur dimension politique soit vraiment prise en compte³⁸⁷. Il y eut cependant une exception dans les années 1970-1980 avec l'extension du réseau gazier européen et les liaisons transcontinentales pour que l'ouest européen puisse bénéficier des ressources en méthane de l'URSS. En pleine guerre froide, contre l'avis des autorités américaines (le président Reagan lui-même intervint) qui menacèrent l'Europe d'un embargo technologique, les grandes entreprises nationales (Belgique, Allemagne, France...) se réunirent en consortiums pour acheter de grandes quantités de gaz naturel et construisirent un réseau qui partant de Tchécoslovaquie traversait l'Allemagne et l'Autriche pour atteindre la France et la Belgique. Le réseau gazier qui était national devenait européen avec des liaisons importantes à la fois par la densification à l'ouest et une liaison forte avec les ressources soviétiques.

Si cette initiative s'est faite hors du Marché Commun, ce dernier avait quand même réagi très tôt sur le manque d'unité technique des réseaux européens. Le mémorandum européen du 16 mars 1955 avait dénoncé l'existence de trois systèmes d'électrification concurrents, de quatre types de chauffage dans les voitures et surtout de normes d'écartement de rails différents³⁸⁸. Ce cloisonnement s'expliquait par l'Histoire mais aussi par la volonté de se protéger du voisin par des normes inconciliables. La chute du mur de Berlin en 1989 puis la disparition de l'URSS deux ans plus tard ont révélé des réseaux techniques différenciés qui demanderaient du temps pour être mis à niveau et devenir compatibles. Ce n'est que le traité d'Amsterdam (datant de 1997 mais applicable au premier janvier 1999) qui a établi la base

³⁸⁷ Voir cependant l'ouvrage récent de LEBOUTTE René, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2008. En particulier les pages 300 et suiv. sur la politique des transports et de l'énergie.

³⁸⁸ BEER Antoine, « Le contact des réseaux ferrés à écartement russe et européen. Héritage embarrassant ou futur trait d'union continental ? », *Strates*, 15/2008 (consultable sur revues.org).

juridique des réseaux transeuropéens, que ce soit pour le transport terrestre, l'électricité et le gaz, les télécommunications pour une période jusqu'en 2010. Toutefois, les événements d'Ukraine (le conflit entre ce pays et la Russie a amené Moscou à couper l'alimentation en gaz de Kiev ce qui a par voie de conséquence privé de fourniture une partie de l'Europe centrale et dans une moindre mesure l'Europe occidentale) ont accéléré les prises de décision. L'instabilité chronique du Moyen-Orient a souligné également la dépendance énergétique de l'Europe en particulier pour le pétrole. La politique européenne a donc été définie dans un cadre et une ambition élargis : préserver l'environnement (décarboner l'économie), assurer la sécurité d'approvisionnement, améliorer les échanges intra-européens et la compétitivité. Il est certain que l'ensemble de ces critères suppose de grands efforts organisationnels, et financiers bien entendu. Le 25 février 2015 a donc été lancé le projet européen d'Union de l'Energie avec pour ambition d'engager 1000 milliards d'euros sur cinq ans dans la construction de réseaux vraiment interconnectés et européens³⁸⁹. Si l'on se concentre sur l'idée de la construction européenne par les réseaux, l'objectif était donc de décloisonner les Etats présentés comme des « îles énergétiques » avec chacun sa stratégie nationale, peu compatible avec le voisin ou tout au moins développé sans beaucoup de concertation entre nations de l'UE (ainsi la décision allemande de reprendre le nucléaire puis de l'abandonner définitivement a été prise uniquement sur des critères des intérêts allemands). Les interconnexions énergétiques doivent optimiser les échanges et non se contenter de la vente à la frontière de molécules de gaz ou d'électrons. L'objectif de 10% d'échanges intereuropéens n'apparaît pas seulement comme technique pour Jacques Delors : *Avant tout, l'Union de l'énergie est une opportunité unique de replacer l'énergie au centre de la construction européenne : elle doit permettre de rompre avec l'approche fragmentée, court-termiste et de repli sur soi qui affecte dangereusement l'Europe, ses États membres et ses citoyens.*

Pourquoi l'énergie ne pourrait-elle pas prendre la place centrale qui lui revient dans le projet européen, conformément à ce que les citoyens européens demandent depuis plusieurs années ? Il est temps de retrouver l'enthousiasme pour une idée qui demeure une utopie mais qui peut être réalisée³⁹⁰. »

Face à cette « utopie » chère au Président Delors, l'accueil des gestionnaires de réseaux européens est resté très mitigé. En effet, les structures du secteur énergétique ont été ouvertes mais en fait re-réglées sans que le consommateur en tire un avantage bien net. Les

³⁸⁹ DERDEVET Michel, « Energie, l'Europe en réseaux », *Géoéconomie*, 2015, N°2, pages 137 à 150.
« L'Europe de l'énergie, un enjeu majeur », *La Tribune*, 8 avril 2015. L'article cite un chiffre supérieur pouvant atteindre 2000 milliards d'euros d'investissements d'ici à 2025.

³⁹⁰ Andoura Vinois, *Huffington Post* 28 février 2015.

accords bilatéraux l'emportent largement comme ceux entre Allemagne et Russie pour le gaz naturel (Northstream 1 et 2). Les résistances à l'ouverture sont nettes que ce soit dans les chemins de fer ou dans l'énergie. La situation de l'Europe actuelle est plus tentée par la fermeture que l'ouverture des frontières. Optimisation et construction européenne ne sont en fait pas de la même nature. Mais les projets techniques à fin politique n'ont quand même pas disparu ne serait-ce que dans le domaine environnemental.

Depuis deux siècles, on rêve donc de construire l'Europe par le moyen de grands réseaux techniques rassembleurs. Mais n'a-t-on pas inversé les facteurs ? Ne faudrait-il pas d'abord construire politiquement l'Europe et en conséquence la doter de réseaux intégrateurs. Les progrès techniques des réseaux sont réels, les échanges aux frontières ont été réalisés mais les frontières ont du mal à s'effacer dans les têtes. A la première crise, un réseau transeuropéen devient suspect : la responsabilité du voisin est aussi une perte de responsabilité que ce soit dans le domaine ferroviaire ou énergétique sans compter que les frontières se durcissent en période de crise migratoire. Les réseaux ont atteint les buts techniques qui leur étaient alloués. Mais au-delà, sont-ils encore dans leur sphère de capacité si on leur demande de construire une nouvelle citoyenneté ? Après tout, on pouvait circuler très librement dans l'Europe d'avant 1914 ce qui n'a pas empêché la première guerre mondiale. Toutefois, faire coopérer les Européens pour créer de nouvelles solidarités, une nouvelle géographie³⁹¹, plus de fluidité n'est pas innocent. Leur faire partager les mêmes réseaux vitaux pour plus d'efficacité suppose un langage et des objectifs communs. Cette démarche sur le long terme est un des ciments d'une Europe plus forte. A condition de ne pas demander trop aux réseaux, à condition de garder un peu de la foi des hommes du XIX^e siècle et des pères fondateurs du XX^e siècle, les réseaux permettront plus de convergence. Quant à l'intégration européenne, les réseaux techniques en profiteront mais ils n'en seront qu'un acteur auxiliaire.

³⁹¹ Voir la thèse récente d'Angélique Palle, *L'espace énergétique européen, Quelles intégrations régionales ? Réseaux, normes, marchés, politiques, des intégrations à plusieurs échelles ?* Thèse de doctorat de l'Université de Paris 1.

L'Unification allemande et l'Europe

Bernd Zielinski

La chute du mur de Berlin en 1989, l'unification allemande du 3 octobre 1990 et le renversement des régimes communistes autoritaires en URSS et en Europe centrale et orientale représentent une véritable césure historique entraînant un changement fondamental de la donne géopolitique et économique. En 2015, vingt cinq ans après l'unification, deux grands sujets sont au cœur des débats publics en Europe: premièrement, les négociations dramatiques au sujet de la crise de la dette grecque au cours desquelles le ministre de finances allemand Wolfgang Schäuble est allé jusqu'à évoquer la possibilité d'une sortie temporaire de la Grèce de la zone Euro, jugeant que le pays n'appliquait pas suffisamment les mesures d'austérité imposées par la Troika. Deuxièmement, face à une crise humanitaire, la décision du gouvernement Merkel, à partir de septembre, d'accueillir un grand nombre de réfugiés syriens (environ un million en 2015). Ces deux enjeux européens renvoient au fait que, depuis l'unification, le rôle, le poids et les responsabilités de l'Allemagne ont changé.³⁹² Dans le présent article, on se propose d'analyser l'histoire et la crise de gouvernance de la zone Euro sur fonds de processus d'unification de l'Allemagne et des ses conséquences économiques.

Caractéristiques politiques et économiques de l'unification allemande en 1990

En 1989, quatre ans après le lancement de réformes de Michael Gorbatchev en URSS, le régime autoritaire est-allemand dominé par le parti communiste (SED) est confronté à une contestation grandissante.³⁹³ En septembre et en octobre, les manifestations se multiplient pour réclamer une démocratisation du régime politique, la liberté de voyager et des réformes économiques. Après la démission mi-octobre du chef du parti et de l'État, Erich Honecker, et la chute du mur de Berlin le 9 novembre, le communiste réformateur Hans Modrow devient ministre-président d'un gouvernement de transition. Jusqu'aux premières élections libres du 18 mars 1990, les débats entre représentants de l'opposition et du parti communiste en mutation vont se dérouler essentiellement pendant les séances de la "Table ronde", un forum de transition démocratique mis en place le 7 décembre 1989. Le gouvernement transitoire de Modrow et la « Table Ronde » tentaient dans un premier temps la mise en œuvre d'une

³⁹² BULMER Simon, PATERSON William E, « Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints », in *Journal of European of public policies*, volume 20, 2013,10, p.1387-1405.

³⁹³ JÄGER Wolfgang, *Die Überwindung der Teilung, Der innerdeutsche Prozess der Vereinigung 1989/90*, Geschichte der deutschen Einheit Band 3, DVA, Stuttgart 1998.

politique économique de « troisième voie » visant à introduire un système de « socialisme démocratique » en RDA tout en introduisant des éléments d'économie de marché, censés augmenter la productivité et la qualité des produits. En même temps on préparait les premières élections libres en RDA qui devaient avoir lieu le 18 mars 1990.

Au processus de transition interne de la RDA se superposait rapidement la perspective de l'unification avec l'Allemagne de l'Ouest. Selon la Constitution ouest-allemande deux modalités juridiques de la réalisation de cette l'unification étaient envisageables. La procédure explicitement prévue était formulée dans l'article 146 de la Loi fondamentale. Il prévoyait l'élaboration d'une nouvelle Constitution approuvée par l'ensemble de la population allemande, ce qui aurait supposé un débat démocratique et préalable sur les institutions politiques et économiques de l'Allemagne unifiée. La deuxième option, finalement utilisée le 3 octobre 1990, figurait dans l'article 23 de la Loi fondamentale et permettait l'adhésion de nouvelles régions à la République fédérale. Cette fusion politique, finalement choisie, fut préparée par l'introduction du deutschemark en RDA dans le cadre de l'Union monétaire de juillet 1990. Proposée le 6 février par Helmut Kohl, entre autre pour ralentir le flux de migrants est-allemand venus de RDA, l'Union monétaire avait pourtant suscité des controverses importantes.³⁹⁴ Au défenseur du projet plaçant pour une « thérapie de choc » en RDA s'opposaient des institutions aussi réputées que la Bundesbank et le Conseil des experts économiques (SVR) qui favorisaient la « théorie de couronnement ». Ces derniers argumentaient que la fusion abrupte de deux économies de niveau si différent (le niveau de productivité de la RDA n'était que 40 à 50 % celui de la RFA) ne pouvait se solder que par un effondrement des entreprises et d'une grande partie de l'économie de la RDA provoquant l'émergence d'un chômage massif. Ces problèmes devaient avoir des conséquences économiques néfastes pour l'Ouest, comme l'inflation, les transferts financiers massifs vers l'Est et la hausse des impôts. Au lieu d'une thérapie de choc les experts prônaient donc l'introduction du DM en RDA comme l'étape finale (le couronnement) d'un processus de convergence économique plus ou moins long entre les deux Allemagnes au cours duquel la RDA appliquerait des réformes et une modernisation économique profonde. Malgré ces avertissements, et essentiellement pour des raisons politiques, le gouvernement ouest-allemand de Helmut Kohl optait néanmoins pour la « thérapie de choc ». Pour justifier ce choix on invoquait la théorie de Josef Schumpeter sur la « destruction créatrice » comme voie de modernisation, censée montrer qu'après une courte crise de destruction des anciennes

³⁹⁴ ZIELINSKI Bernd, *Allemagne 1990. Economie politique de l'unification*, L'Harmattan, Paris 2005, p. 61 scq.

structures de son économie, la RDA grâce aux investissements occidentaux trouverait rapidement, la voie de la croissance et de la modernisation.³⁹⁵

L'introduction du deutschemark en RDA fut également le thème central de la campagne électorale pour les premières élections libres au parlement est-allemand le 18 mars 1990. Celles-ci se déroulèrent sous forte influence ouest-allemande. Les partis de la RFA, notamment la CDU et le SPD, s'étaient désormais liés à leurs partis frères à l'Est et les aidaient financièrement tout en participant directement à l'élaboration des contenus de campagne et des programmes. Le résultat des élections fut surprenant et sans appel. Avec 48 % des voix, l'« Alliance pour l'Allemagne » était le grand vainqueur et frôlait la majorité absolue. Dans cette Alliance la CDU-Est présidée par Lothar de Maizière fut le partenaire le plus important. Pendant le communisme, il avait été un « parti du bloc » loyal au régime communiste mais depuis la chute du mur il s'était reconverti à la démocratie et à l'économie de marché. Sa victoire écrasante fut possible car la promesse de l'introduction du deutschemark et de l'unification rapide avec la RFA séduisait les électeurs. Avec le nouveau ministre président est-allemand Lothar de Maizière, Helmut Kohl disposait désormais d'un partenaire qui allait lui permettre de lancer très rapidement (dès le 1^{er} juillet) non seulement l'Union monétaire mais aussi l'Union économique et sociale. Le « transfert des institutions » ouest-allemandes, aux modalités problématiques, pouvait commencer. Le choc de l'Union monétaire pour la RDA fut encore plus rude que prévu, entre autres à cause du taux de conversion d'un Mark-Est contre un Mark-Ouest pour les salaires. Le résultat de l'ouverture du marché est-allemand à la libre concurrence des entreprises de l'Ouest révélait le problème de la faible productivité de l'industrie est-allemande, condamnant beaucoup d'entreprises à la faillite. La politique de privatisation des entreprises est-allemandes par la société fiduciaire « Treuhandanstalt » s'avérait beaucoup plus laborieuse et coûteuse que prévu.³⁹⁶ Le résultat fut un recul dramatique du PIB lié à une véritable « désindustrialisation » accompagnée d'une montée spectaculaire du chômage. Tandis que l'industrie de la RDA s'effondrait, l'économie ouest-allemande connaissait pendant les deux premières années un véritable « boom de l'unification », résultant notamment de la demande supplémentaire venant de l'Allemagne de l'Est.

Entre 1992 et 1995 la tendance se renversait: tandis qu'en ex-RDA un processus de rattrapage débutait avec une croissance annuelle moyenne d'environ 8 %, l'ex-RFA fut

³⁹⁵ GROSSER Dieter, *Das Wagnis der Wirtschafts-Währungs-und Sozialunion*, Geschichte der deutschen Einheit Band 2, Stuttgart 1998, p. 117 scq.

³⁹⁶ Zielinski, op.cit., p.164 scq.

touchée de plein fouet par la crise internationale et afficha un recul du PIB en 1993 de -2,1 % et des taux de croissance faibles les années suivantes (autour de 2 %). Cet écart de croissance en faveur de l'Allemagne orientale aurait à terme pu mener à une harmonisation des niveaux de production et surtout à une indépendance financière de l'ex-RDA. Mais, à partir de 1996-1997, la croissance en ex-RDA redevint faible (2 % et 1,6 %) se rapprochant ainsi des taux ouest-allemands. Le processus de "rattrapage" était ainsi fortement ralenti et il l'est jusqu'à aujourd'hui. L'Allemagne de l'Est a certes vécu un processus de modernisation spectaculaire mais, entre autre à cause des effets traumatisants de la thérapie de choc de 1990, elle reste encore marquée par certains problèmes structurels et un retard par rapport à l'Allemagne de l'Ouest. On peut évoquer à titre d'exemples les domaines de la productivité, du taux d'industrialisation ou de la taille des entreprises. Dans l'ensemble, les années 90 furent pour l'Allemagne unifiée une période de gestion des conséquences du choc de l'unification et de problèmes économiques et financiers.

Unification allemande et intégration européenne

Le processus de l'unification allemande avait dès son départ, une dimension internationale et européenne.³⁹⁷ Les quatre pays vainqueurs de la Seconde guerre mondiale, y compris l'Union soviétique de Gorbatchev, ainsi que les pays de la Communauté européenne, soutenaient certes le principe de l'unification. Mais cette attitude favorable n'excluait pas certaines craintes chez les partenaires européens: l'Allemagne unifiée ne sera-t-elle pas politiquement et économiquement trop dominante en Europe ? Assistera-t-on éventuellement à son éloignement de l'Europe de l'Ouest au profit d'une nouvelle orientation vers l'Est ? Il s'agissait alors pour des dirigeants européens comme François Mitterrand d'accompagner le processus d'unification allemande par un approfondissement des institutions de l'Europe afin d'éviter toute possibilité de dérive nationaliste de la nouvelle Allemagne. Le prochain approfondissement prévu était la mise en place de l'Union monétaire européenne. Ce projet avait déjà été relancé par le rapport Delors, commandé par le Conseil européen en 1988 et devait être accéléré par l'unification allemande. Depuis le début de la discussion sur la

³⁹⁷ KORTE Karl Rudolf, *Außenpolitik für die deutsche Einheit. Geschichte der deutschen Einheit 4*, DVA, Stuttgart 1998 MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela et. al., *Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Gerhard Merkel*, Wiesbaden, Leske und Budrich, 2010, SCHIMMELPFENNIG Frank, « Zwischen Neo-und Postfunktionalismus, Die Integrationstheorien und die Eurokrise », *Politische Vierteljahresschrift*, 53, 2012, 3, S.394-413, PEDERSEN Thomas, *Germany, France and the Integration of Europe: A Realist Interpretation*, London, Pinter, 1998.

monnaie unique autour du « plan Werner » de 1970, l'Allemagne avait défendu une position ressemblant à la « théorie du couronnement » selon laquelle une telle union ne devrait se réaliser qu'après un processus de convergence des économies et des politiques économiques des pays participants. En effet, l'Allemagne craignait le spectre d'une « union inflationniste » nécessitant de sa part un soutien important des pays plus faibles par des interventions coûteuses.³⁹⁸ Mais face à l'insistance des partenaires, elle accepta en 1990 de modifier sa position et l'accélération de l'introduction de la monnaie unique. Helmut Kohl et son gouvernement étaient convaincus que cette concession était une contrepartie indispensable pour l'Unification allemande. Il aurait en outre eu du mal à refuser à ses partenaires l'introduction plus rapide de la monnaie unique après avoir choisi la « thérapie de choc » lors de l'union monétaire avec la RDA.

Cependant, en contrepartie, les dirigeants allemands exigeaient, avec les pays partageant leur position, que les institutions et la gouvernance de la future monnaie unique devaient être calquées sur le modèle de l'ordo-libéralisme et de la culture de stabilité allemande. Parmi les exigences intégrées dans le Traité de Maastricht de 1992, dessinant l'architecture de la future monnaie européenne, figuraient notamment l'indépendance de la future Banque Centrale Européenne lui permettant de défendre prioritairement la stabilité monétaire. On insistait également sur la nécessité de l'introduction de « critères de convergences » concernant l'inflation, les déficits budgétaires, les taux de change et les taux d'intérêts que devaient respecter les Etats souhaitant participer à la monnaie unique. Finalement, la clause du "non-bail out", selon laquelle aucun Etat ne devait intervenir pour résoudre les problèmes budgétaires d'un autre, correspondait également aux convictions allemandes en matière de politique économique et devait éviter des problèmes d'aléa moral.³⁹⁹ En défendant le principe de subsidiarité, l'Allemagne insistait donc pour que la politique budgétaire relève toujours de la compétence des Etats-Nation. L'idée française de compléter l'Union monétaire par un « gouvernement économique » ne fut pas acceptée. On était face à un schéma de divergences franco-allemandes que l'on allait retrouver à plusieurs étapes de l'histoire de l'Euro : L'Allemagne craignait surtout la mise en cause de la stabilité monétaire et budgétaire, la France les effets négatifs d'une logique de rigueur pour la croissance et l'emploi.

³⁹⁸ WESKE Simone, *Europapolitik im Widerspruch: Die Kluft zwischen Regierenden und Regierten*, Wiesbaden, VS Verlag, 2011, p.121 scq., ZIELINSKI Bernd (éd.), *France-Allemagne. Les défis de l'Euro*, Paris, PIA, 2000.

³⁹⁹ Weske, op.cit p.119 scq.

En 1997, les principes d'inspiration allemande s'imposaient de nouveau dans le « Pacte de stabilité et de croissance » du « Traité d'Amsterdam », qui stipulait que les critères de qualification pour l'Euro soient perpétrés et leur non-respect sanctionné par des amendes pour les pays déficitaires. Suite à une exigence du gouvernement français de Lionel Jospin, l'objectif d'un niveau élevé d'emploi fut certes intégré dans le Traité mais sans prévoir un transfert des compétences en la matière au niveau européen.⁴⁰⁰ Selon la logique ordo-libérale prédominante en Allemagne, la mise en place des règles et institutions des Traités de Maastricht et d'Amsterdam aurait dû suffire à créer une dynamique de croissance et la convergence économique entre les pays de la future monnaie unique.

Après l'introduction de l'Euro en 1999 et jusqu'à la crise financière de 2007/2008, les pays du sud de l'Europe profitèrent des conditions de refinancement très favorable de leurs dettes publiques et privées et de taux d'intérêt réels bas, favorisant la croissance. On assistait dans ces pays à une arrivée importante de liquidités, entre autre à cause de l'afflux de capitaux étrangers.⁴⁰¹ Ce phénomène se traduisait par l'émergence de bulles spéculatives (Espagne, Irlande), d'une stimulation de la demande (Italie, Grèce) ou des deux (Portugal).

D'un autre côté, lors de l'introduction de la monnaie unique, l'économie allemande était encore fortement marquée par le choc de l'unification. La croissance était faible, le taux de chômage élevé et l'endettement public avait doublé depuis l'unification sur fonds de transferts financiers ouest-est, mettant même en cause la qualification du pays pour le futur Euro. Ainsi, en 2000, l'Allemagne était souvent considérée comme « l'homme malade de l'Europe ». ⁴⁰² En 2003 elle échappait avec la France à une procédure de sanction pour déficit excessif. Face à cette situation le gouvernement rouge-vert (SPD et Grüne) de Gerhard Schröder, arrivée au pouvoir en 1998, lançait en 2003 une politique de réformes structurelles d'inspiration sociale-libérale, débouchant de facto sur une stratégie de désinflation compétitive. Parmi les réformes dites de « l'Agenda 2010 » figuraient notamment une diminution de l'allocation chômage (loi Hartz IV), les « jobs à 400 Euros » partiellement exemptés de cotisations sociales ainsi qu'une réforme des assurances de retraite et de santé. On appliquait également des mesures de libéralisation des marchés financiers. Parallèlement à

⁴⁰⁰ Ibid., p. 159 scq.

⁴⁰¹ FRATZSCHER Marcel, *Die Deutschland Illusion*, München, Hanser 2014, p.123.

⁴⁰² Ibid., p. 127.

cette politique, on assistait en Allemagne à une tendance à l'érosion du système des conventions collectives qui couvraient de moins en moins de salariés, notamment en Allemagne de l'Ouest.⁴⁰³ Cette évolution, accompagnée de la stratégie de flexibilisation des accords tarifaires existants à travers des "clauses d'ouverture" se traduisait au cours des années 2000, par une stagnation voire un recul des salaires réels en Allemagne. Ce fut la base d'une augmentation de la compétitivité allemande sur les marchés internationaux.

Gerhard Schröder payait le prix politique de l'Agenda 2010, qui tardait à produire les effets positifs promis et le rendait impopulaire auprès de ses propres électeurs. Ses conséquences sociales furent jugées contraires aux valeurs traditionnelles de la social-démocratie. Après plusieurs élections régionales perdues, le chancelier décida en 2005 de provoquer des élections anticipées au Bundestag, qui débouchaient sur un gouvernement de « grande coalition » avec la nouvelle chancelière Angela Merkel. La conjoncture allemande redémarrait en 2006/2007 et le chômage commençait à baisser. Se creusait alors l'écart entre l'Allemagne affichant des excédents commerciaux de plus en plus importants et des pays européens avec des déficits comme l'Espagne ou la Grèce. Leurs importations, qui profitaient à l'Allemagne, furent en partie financées à travers des crédits dont l'obtention fut facilitée par leur appartenance à la zone Euro.

La crise financière et ses conséquences

La crise financière de 2008 allait révéler la fragilité et les problèmes structurels de ce modèle de développement économique. La chute conjoncturelle en Allemagne était plus forte qu'ailleurs mais la reprise fut très rapide et vigoureuse. La grande coalition mettait en place un programme de relance conjoncturel, du niveau de ceux pratiqués par les autres pays européens et recourait massivement au chômage partiel pour atténuer la crise sociale. Le gouvernement pensait ainsi avoir accompli son devoir, y compris celui concernant l'Europe. Ainsi, en 2009/2010 lors de l'éclatement de la crise de la dette grecque, sous la pression des marchés financiers, l'Allemagne défendait d'abord une position orthodoxe. Selon elle, les difficultés grecques étaient le résultat des erreurs internes en matière de politique économique et budgétaire et le principe de « no-bail out » devait être strictement respecté. Le non respect des critères de Maastricht et d'Amsterdam dans le passé était considéré par Madame Merkel comme le problème majeur de la zone Euro. Les attaques des marchés

⁴⁰³ EGLE Christoph, *Reformpolitik in Deutschland und Frankreich, Wirtschafts-und Sozialpolitik bürgerlicher und sozialdemokratischer Regierungen*, Wiesbaden, VSA Verlag, 2009, p.244 scq.

financiers contre certains pays à travers l'augmentation des taux d'emprunt étaient vues comme une pression nécessaire sur les « mauvais élèves ». Elle devait les inciter à appliquer les réformes structurelles et les économies budgétaires nécessaires pour retrouver la confiance des investisseurs. Angela Merkel, en craignant une « union de transferts », refusa donc dans un premier temps d'envisager des programmes collectifs d'aide européenne à la Grèce comme ils furent proposés très tôt par la France. Ce positionnement lui valut d'être fréquemment appelé « Madame No » dans les instances bruxelloises.⁴⁰⁴

Mais face à l'évidente incapacité de la Grèce à affronter seule la crise et suite aux attaques des marchés financiers contre d'autres pays d'Europe du Sud, les partenaires européens et des institutions internationales faisaient de plus en plus pression sur l'Allemagne pour qu'elle change de position. Celle-ci accepta finalement au printemps 2010 un programme d'aide à la Grèce de 110 milliards d'Euros. Il fut suivi par la mise en place du fonds d'aide européen ESFS en 2011 et du Mécanisme européen de stabilité (MES) d'un montant de 750 milliards d'euros, en 2012 auquel l'Allemagne devait participer de 190 milliards d'Euros. Mais en contrepartie de ces concessions, l'Allemagne insista pour que la mise en place du MES soit accompagnée par des mesures de contrôle renforcé des budgets nationaux par Bruxelles et des sanctions plus sévères en cas de déficit excessifs. En revanche Par ailleurs, la mutualisation de la dette, par exemple à travers des Eurobonds, ainsi que des programmes européens de relance conjoncturelle ambitieux restèrent tabou à Berlin.⁴⁰⁵

En janvier 2012, sous l'impulsion du gouvernement Merkel, les pays membres de l'UE à l'exception de la Grande Bretagne et de la République tchèque, signaient le « Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire » (TSCG) stipulant entre autres l'introduction de la « règle d'or » budgétaire dans les pays signataires. Il s'agissait en quelque sorte d'un nouveau transfert des principes du modèle allemand dans la mesure où une telle règle avait déjà été introduite en Allemagne en 2009. Le Traité devait encore être ratifié par les parlements nationaux. En France, le nouveau président socialiste élu en mai 2012, François Hollande, avait promis d'imposer une renégociation avant la ratification afin de renforcer le volet de stimulation de la croissance. Mais face à l'attitude orthodoxe de l'Allemagne, Hollande ne réussit pas à imposer une réorientation significative du Traité, qui fut adopté le 29 juin par le conseil européen. Tout au plus on accordait à la

⁴⁰⁴ Meiers, op.cit. 63 scq.

⁴⁰⁵ MORISSE SCHILBACH Melanie, « „Ach Deutschland!“ Greece, the euro crisis, and the costs and benefits of being a benign hegemon », in *Internationale Politik und Gesellschaft online*, 1/2011, p. 26-41.

France d'ajouter un « pacte de croissance » qui fut ni original ni très efficace car il était déjà largement prévu auparavant par les instances bruxelloises.

Le gouvernement allemand, avec les pays partageant son approche, partait donc toujours du principe que la sortie de la crise de croissance de la zone Euro passait avant tout par une politique d'assainissement budgétaire et de réformes structurelles dans les pays participants. Cette position avait l'inconvénient de sous-estimer systématiquement les effets de contraction conjoncturelle d'une politique d'austérité généralisée en Europe. Elle ignorait ainsi la possible existence d'une spirale négative dans laquelle une politique budgétaire restrictive provoque un recul de la croissance, débouchant sur une tendance désinflationniste rendant extrêmement difficile la solution aux problèmes de surendettement. L'Allemagne refusait en outre, ~~et~~ malgré les multiples critiques des institutions internationales, de mettre en cause son propre modèle de croissance excessivement basée sur les exportations, modèle qui peut être considéré comme un élément important des déséquilibres au sein de l'Europe. Elle omettait également de mettre en place, au niveau national, une stratégie pour remédier au sous-investissement dans les domaines de l'infrastructure et du capital humain. Le programme de 10 milliards d'investissements publics annoncé finalement fin 2014, par le ministre des finances allemand Wolfgang Schäuble fut jugé insuffisant par la plupart des experts.⁴⁰⁶

Lors de l'été 2012, l'Allemagne a néanmoins dû accepter une inflexion de la politique monétaire européenne. Lorsque les taux de refinancement de l'Italie et de l'Espagne frôlaient les 7%, le président de la banque centrale européenne, Mario Draghi annonça que son institution achèterait des obligations d'Etat pour calmer les marchés secondaires, et cela sans fixation de limite. Le gouvernement allemand devait finalement se résoudre à accepter cette politique, pourtant initialement jugée contraire à la mission de la BCE.⁴⁰⁷ Ainsi, Draghi obtint le soutien tacite du gouvernement d'Angela Merkel à partir d'août 2012. En même temps, celle-ci rappelait encore une fois son opposition à toute forme de mutualisation de la dette.

Ce positionnement restait populaire auprès d'une grande partie de l'opinion publique allemande. Ainsi en 2013, la CDU gagnait de nouveau les élections fédérales même si elle perdait son partenaire libéral, le FDP, qui ne réussissait pas à franchir la barre des 5 % permettant d'être représenté au Bundestag. On forma donc une grande coalition avec les sociaux-démocrates, comme cela avait déjà été le cas entre 2005 et 2009. Le prochain

⁴⁰⁶ Fratzscher, op.cit. p.74 scq.

⁴⁰⁷ STIGLITZ Joseph E., *L'euro. Comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe*, Paris, Les liens qui libèrent, 2016, p. 186.

psychodrame lié à la dette et à la gouvernance de l'Euro s'imposa dès 2015. Le nouveau gouvernement grec d'Alexis Tsypras critiquait ouvertement la politique d'austérité et de réformes structurelles imposée comme contrepartie des programmes d'aide européens. Tsypras envisageait de ne plus signer de nouveaux programmes d'aide et proposait une conférence européenne sur la dette pour revoir le problème dans son ensemble. Ce choix politique du gouvernement grec était perçu par le gouvernement allemand comme une sorte de provocation. Dans cette situation, l'Allemagne n'excluait plus la perspective d'une sortie, au moins temporaire, de la Grèce de l'Euro. Cette option fut évoquée par le ministre des finances allemand Wolfgang Schäuble lors de négociations dramatiques entre les membres de la zone Euro en été 2015. D'autres pays membres, notamment l'Italie et la France plaidaient avec insistance en faveur d'un maintien de la Grèce. Finalement, confronté au manque de crédits et à la menace d'un « Grexit » aux conséquences incalculables, le gouvernement grec céda. En contrepartie de l'extension du programme d'aide européen, Alexis Tsypras dut donner son accord à la poursuite de la politique d'économies budgétaires et de réformes structurelles qu'il avait jugé auparavant contreproductives. Avec cet arrangement on restait dans la logique des mesures improvisées et appliquées à tâtons sans solution durable pour les problèmes de la Grèce et de la zone Euro dans son ensemble.⁴⁰⁸

Si on a pu accuser fréquemment l'Allemagne d'un manque de solidarité dans le contexte de la crise de l'Euro, la situation se présenta autrement en automne 2015 dans un autre domaine de politique européenne, celui de l'accueil de réfugiés. Le gouvernement Merkel décida en septembre face à une grave crise humanitaire provoqué entre autres par la politique de la Hongrie, d'accueillir en Allemagne un grand nombre de réfugiés, venant principalement de Syrie. La chancelière allemande espérait alors que les autres pays membres de l'Union participent à l'accueil des réfugiés dans une action coordonnée collective de solidarité. Ses espoirs ont été en grande partie déçus et le restent jusqu'à aujourd'hui. Un quart de siècle après l'unification allemande force est de constater que les mécanismes de fonctionnement et les orientations politiques prédominantes en Europe n'ont pas permis de répondre aux deux défis majeurs : les difficultés économiques de la zone Euro et la politique face au drame des réfugiés. Une réorientation dans ces deux domaines est urgente face à la montée du néonationalisme populiste.

⁴⁰⁸ STIGLITZ, op.cit., p.231 scq.

MEMOIRE ET IMAGINAIRES DE L'EUROPE CONTEMPORAINE

Le territoire communautaire. Impossible référent identitaire

Yann Richard

Depuis le début de la crise économique et financière et depuis la crise liée à l'accueil difficile des réfugiés du Moyen-Orient, l'Union européenne affiche un spectacle de désunion qui fait craindre pour sa pérennité. Le scénario de l'éclatement a été souvent évoqué par la presse de nombreux pays. Ces événements montrent que l'Union n'est pas une union. C'est plutôt une collection de réalités nationales aux dynamiques sociales et économiques différentes parfois divergentes. Cela montre aussi que le modèle d'intégration européen, essentiellement technique et économique, s'essouffle puisque la légitimité de l'UE ne s'est pas substituée à celle des Etats nations. Plus fondamentalement, c'est le signe que l'UE n'est pas devenue un référent identitaire partagé.

Dans ce contexte, on peut faire une hypothèse. Pour pallier les faiblesses de l'intégration européenne et faire un véritable saut qualitatif vers un degré plus avancé d'intégration, les Européens devraient s'approprier davantage le projet communautaire et le reconnaître comme une réalité partagée et comme un référent identitaire. Certes, il y a loin de la coupe aux lèvres car la construction d'une identité européenne associée à l'Union ne peut s'appuyer sur aucun précédent. L'UE ne se construit pas au jour le jour comme ont été construits les Etats-nations pendant plusieurs siècles. Toutefois, la question mérite d'être posée : une identité européenne ne pourrait-elle pas émerger en s'appuyant sur le socle du territoire communautaire qui se construit un peu plus tous les jours, puisque ce territoire est une construction commune ?

L'analyse géographique peut apporter quelques éléments de réponse en analysant les relations qui existent entre l'intégration européenne, dans son volet territorial, et la carence identitaire européenne. Ce type d'analyse est possible et légitime pour au moins trois raisons :

l'UE est un objet géographique comme un autre en vertu de son déploiement spatial ; la construction de l'UE a pour effet de produire de l'espace géographique et du territoire ; il existe un rapport évident entre identité et territoire.

I. L'Union européenne, le territoire, la géographie

Le territoire : un objet central de la géographie

Le territoire se distingue de l'espace géographique. La notion d'espace géographique est englobante. Elle désigne la manière dont les sociétés humaines se projettent à la surface de la Terre. Elle se donne à voir dans des faits de répartition et dans leur évolution à différentes échelles de temps et d'espace. La notion de territoire désigne une réalité plus précise car elle est une modalité de la production de l'espace géographique. Elle renvoie à l'idée d'un « en dedans » et d'un « au dehors », donc à l'idée de limite voire de frontière, au-delà de laquelle on n'est plus dans le même territoire, même si cette limite est imprécise.

Longtemps associé aux idées d'appartenance exclusive, l'usage du mot « territoire » met l'accent sur l'idée appropriation exclusive, sur celles de contrôle et de pouvoir⁴⁰⁹. Mais cela ne suffit à épuiser sa richesse. Outre que le mot a connu une fortune particulière sous l'impulsion des politiques d'aménagement des territoires, on parle aujourd'hui de plus en plus « des territoires » par référence à différentes entités qui prennent part à l'aménagement en tant qu'acteurs (régions, communautés urbaines, syndicats intercommunaux, départements, villes et quartiers, 'pays'). Ce sont des territoires délimités qui doivent être aménagés et qui sont des acteurs agissant de l'aménagement : ils disposent éventuellement de ressources fiscales et sont en mesure de prendre des décisions suivies d'effets.

Le rapport entre identité et territoire

Il y a un rapport entre identité et territoire. Le territoire n'est pas qu'une portion d'espace servant de support aux sociétés. Sa configuration est le résultat d'un processus de

⁴⁰⁹ SACK Robert D., *Human Territoriality: Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge Studies in Historical Geography, 1986.

territorialisation⁴¹⁰: chaque groupe transforme, aménage et s'approprié l'espace, il le territorialise sur une période de temps donnée. Ce faisant, le groupe social se donne une image de lui-même, de son histoire et de sa singularité, ne serait-ce que parce que les frontières qu'il construit viennent suggérer avec force la présence d'un voisin Autre. Construit dans le temps long, le territoire devient un objet de représentation collective (sociale) et éventuellement un référent identitaire. Chaque groupe humain finit par se reconnaître dans le territoire qu'il investit durablement qui devient objet de mémoire et d'attachement et un lieu d'enracinement.

Les géographes envisagent la question du rapport entre identité par le territoire de plusieurs manières⁴¹¹: l'étude des représentations du territoire et des discours identitaires autour du territoire, l'étude des géosymboles et de marqueurs spatiaux, l'étude des pratiques et des usages du territoire par les communautés relevant d'une identité commune, l'étude du territoire comme support et vecteur de l'identité⁴¹².

L'UE est une construction territoriale

L'Union européenne est une construction territoriale. Elle se déploie à la surface de la terre, à travers l'agrégation des territoires des pays membres. A ce titre, elle possède des limites externes cartographiables. A l'intérieur de ces limites, pendant plusieurs décennies, les Européens ont construit et continuent à construire chaque jour le territoire communautaire de plusieurs manières. Ils abaissent les frontières intérieure (dans le cadre du marché unique) et favorise les coopérations territoriales entre les pays membres. Ils construisent des réseaux et homogénéisent les normes techniques. Ils aménagent des grands corridors qui, avec les réseaux routiers et ferrés européens, doivent transcender les espaces nationaux pour faire de l'UE une réalité territoriale intégrée. Ils mettent en œuvre des politiques à base territoriale, telles que la politique de cohésion (32% du budget communautaire) qui doit réduire les écarts de développement entre les régions en s'appuyant entre autres sur les fonds structurels qui permettent d'investir dans des domaines variés (éducation, emploi, énergie, transport, recherche, etc.) tout en soutenant les régions les moins développées. Toutes ces initiatives

⁴¹⁰ DI MEO Guy, *Géographie sociale et territoires*, Nathan université, 1994.

⁴¹¹ BONNEMAISON Joël, CAMBREZY Luc, QUINTY-BOURGEOIS Laurence, *Les territoires de l'identité. Le territoire, lien ou frontière ?*, Paris, L'Harmattan, 1999.

⁴¹² RICHARD Yann, *La Biélorussie. Une géographie historique*, Paris, L'Harmattan, 2002.

sont financées partiellement en commun par les Européens qui produisent ainsi une réalité territoriale commune.

II. Le territoire communautaire, un impossible référent identitaire ?

De nombreuses raisons s'opposent à ce que le territoire communautaire devienne un référent identitaire.

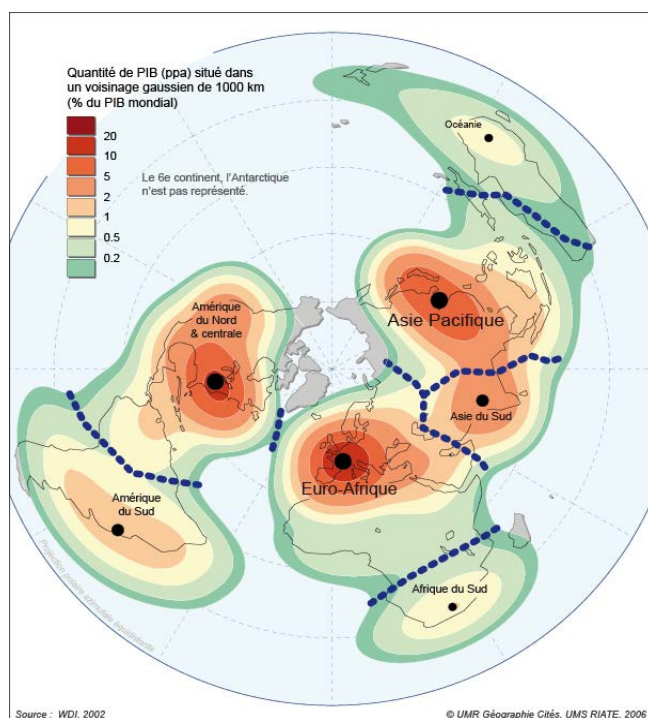
Le lien entre l'Union européenne et l'Europe : une base géographique indéfinie

L'Union européenne n'est pas l'Europe mais les liens entre les deux notions sont évidents. L'UE renvoie nécessairement à l'idée de continent européen ne serait-ce que par l'existence d'une ressemblance onomastique. Par ailleurs, au fil des élargissements, il apparaît que l'UE finit par couvrir la plus grande partie de ce qu'on appelle l'Europe par convention, à l'exclusion de la Russie pour laquelle il n'existe aucune perspective d'adhésion, même à long terme. Mais le lien entre Union européenne et Europe est un lien piégé car l'Europe est un objet géographique paradoxal. C'est une catégorie géographique qui s'est lentement et solidement imposée dans les représentations sociales depuis l'Antiquité. Mais sa définition spatiale est problématique car aucun texte n'en donne les limites une fois pour toute. Les traités européens ne sont d'aucun secours sur ce point, notamment l'article 49 du traité de Maastricht (repris dans Lisbonne) : il pose que pour adhérer à l'Union européenne un État doit être... européen, mais il ne renseigne pas sur la définition de cet adjectif. *Idem* pour l'article 2 de la résolution 1 247 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : « ne peuvent devenir membres du Conseil de l'Europe que les États dont le territoire national est situé en totalité ou en partie sur le continent européen et dont la culture est étroitement liée à la culture européenne ». Mais l'article 3 pose que « les frontières de l'Europe n'ont pas encore été complètement définies par le droit international ».

Géographes, historiens eux-mêmes réfléchissent depuis longtemps au thème des limites de l'Europe. La plupart rappellent que les limites de l'Europe sont difficiles voire impossibles à définir, autrement que par convention tout en exprimant une méfiance vis-à-vis de ce que Michel Foucher appelle la fausse évidence des continents. Mais beaucoup tentent de franchir la difficulté en utilisant des méthodes variées : soit ils retiennent la définition

conventionnelle jusqu'à l'Oural⁴¹³, soit ils proposent un modèle centre-périphérie qui juxtapose un « noyau européen » et périphéries de moins en moins semblables à ce noyau à mesure que l'on se dirige vers l'est⁴¹⁴...

Figure 1

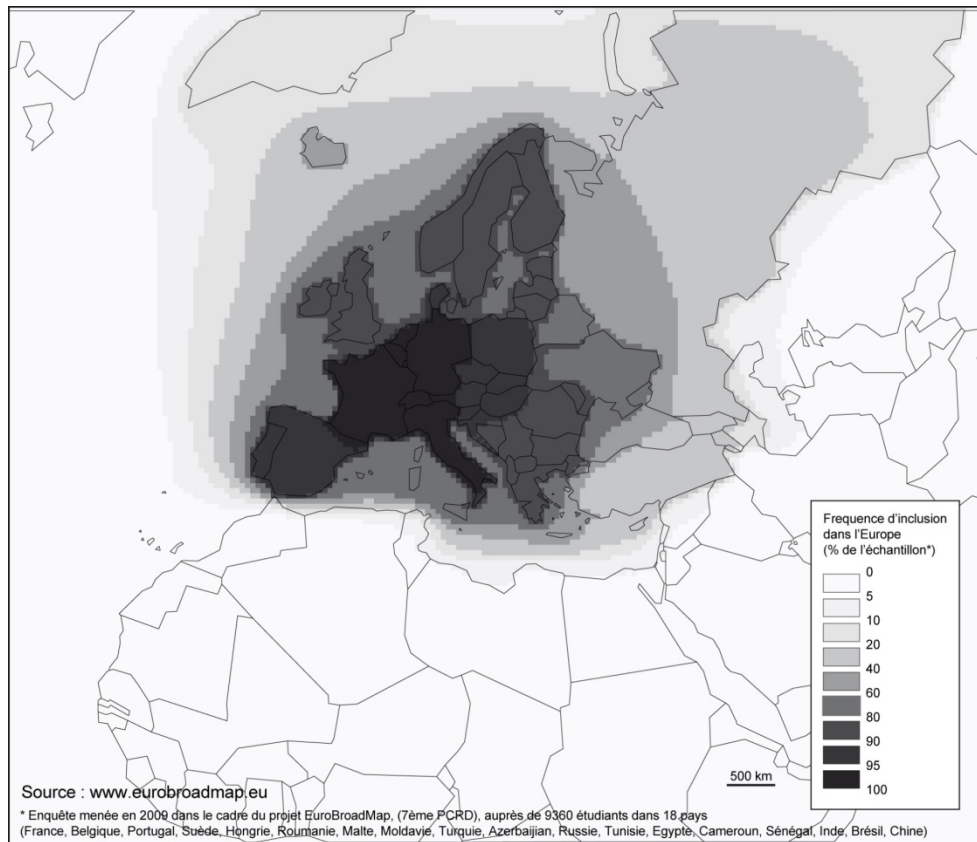


D'autres étudient l'Europe comme une réalité géographique fonctionnelle, c'est-à-dire un système géographique régional (une région du monde définie par des fortes interaction interne) et proposent des représentations étonnantes. La cartographie du potentiel de richesse (Figure 1) montre par exemple un monde divisé en 7 continents (sans l'Antarctique), avec une Europe large incluant une part notable de ce qu'on appelle l'Afrique et le Moyen-Orient par convention. Au point qu'on peut se demander si le nord de l'Afrique et le monde arabe ne sont pas en réalité des parties de l'Europe du sud. Certains géographes enfin étudient l'Europe comme représentation mentale et leurs résultats de recherche confirment l'idée que la limite orientale est une source de grandes hésitations dans une majorité de la population européenne ou mondiale (figure 2).

⁴¹³ FREMONT Armand, *Europe, entre Maastricht et Sarajevo*, Montpellier, Reclus, 1996.

⁴¹⁴ LEVY Jacques, *L'Europe. Une géographie*, Paris, Hachette, 1997 ; DURAND François, LEVY Jacques, RETAILLE Denis, *Le monde, espaces et systèmes*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1992.

Figure 2



L'Union européenne est elle-même un objet géographique difficile

Contrairement à une idée reçue, les limites de l'Union européenne ne sont pas claires. Elles sont même source de confusion. Premièrement, elles ne sont pas stables car l'UE a connu de nombreux élargissements jusqu'en 2013. Elle sera d'ailleurs prochainement élargie encore l'adhésion de plusieurs pays des Balkans occidentaux. Cette instabilité territoriale suscite de l'inquiétude et les opinions favorables à l'élargissement exprimées dans l'Eurobaromètre baissent depuis plusieurs années: 38 % en 2013, 47 % en 2007.

L'UE se construit en se projetant vers l'extérieur car le régionalisme européen s'appuie entre autres sur des stratégies et des instruments qui permettent de réguler et de développer les relations avec les pays les plus proches⁴¹⁵. L'objectif est d'intensifier la coopération avec ces pays et de sécuriser l'enveloppe régionale de l'UE. Les pays les plus

⁴¹⁵ DIDEON Clarisse, RICHARD Yann, VAN HAMME Gilles, *Le territoire européen*, Paris, PUF, 2011.

proches sont amenés à d'adopter des comportements conformes à ceux de l'Union, ou au moins considérés comme acceptables par cette dernière. Plusieurs méthodes sont employées : exportation de règles et de normes européennes vers les pays tiers, renforcement de l'intégration à l'espace économique européen, convergence voire harmonisation des dispositifs techniques et juridiques dans certains domaines... dans le cadre de la politique d'élargissement ou de la politique de voisinage, et par le biais d'accords bilatéraux. Cela a pour effet de brouiller la limite extérieure de l'Union européenne et de remplacer les frontières externes de l'UE, apparemment linéaires, par des constructions plus complexes qui, en transgressant le voisinage, s'inscrivent en profondeur et définissent des auroles d'européanisation⁴¹⁶ ou des dispositifs frontaliers qui s'inscrivent en profondeur⁴¹⁷. Tout cela contribue à brouiller l'image du référent territorial communautaire. On peut rappeler que la transgression européenne décrite ci-dessus, combinée à d'autres phénomènes, peut en outre être un facteur de tensions géopolitiques. La crise ukrainienne est en partie due à la mise en œuvre de la politique de voisinage et à la signature d'un accord d'association renforcée entre Kiev et Bruxelles. Cette initiative a été perçue par la Russie comme une ingérence dans ce qu'elle présente comme sa sphère privilégiée d'intérêt régional.

L'intégration européenne est productrice d'inégalités territoriales

L'intégration européenne est productrice d'inégalités territoriales⁴¹⁸. Les performances économiques et sociales des pays membres ont incontestablement convergé vers une moyenne sur le temps long (hors période de crise depuis 2008). Toutefois, malgré la politique européenne de cohésion qui absorbe plus du tiers du budget européen, des inégalités parfois anciennes traversent l'espace communautaire. Une tendance au creusement des inégalités de richesse et de développement au profit des espaces métropolitains, déjà soulignée par un

⁴¹⁶ TSANKOVA Veselina, « Les mécanismes internes de l'intégration européenne et le défi de l'élargissement vers l'Europe centrale et orientale », in VAN EEUWEN Daniel et DUQUETTE Michel (dir.), *Les nouveaux espaces de l'intégration. Les Amériques et l'Union européenne*, Paris, Karthala, 2005, pp. 215-252 ; CHRISTIANSEN Thomas, PETITO Fabio, TONRA Ben, « Fuzzy Politics around Fuzzy Borders: The European Union's Near Abroad » in *Cooperation and Conflict*, vol. 35, n°4, 2000, pp. 389-415.

⁴¹⁷ RICHARD Yann, « L'Union européenne et ses frontières. Un défi aux approches théoriques des frontières », in ROSIERE Stéphane, COX Kevin, DAHLMAN Carl, VACCHIANI-MARCUZZO Céline (dir.), *Penser l'espace politique*, Paris, Ellipses, 2009, pp. 234-254.

⁴¹⁸ DIDELON Clarisse, RICHARD Yann, VAN HAMME Gilles, *Le territoire européen*, Paris, PUF, 2011.

rapport du parlement européen en 2004 a été confirmée par de nombreuses études⁴¹⁹. De telles disparités, vécues par les citoyens européens comme des inégalités, menacent la cohésion européenne, car elles peuvent provoquer des réactions de rejet vis-à-vis de l'UE. Or des constructions politiques culturellement hétérogènes supportent mal la persistance d'inégalités territoriales, comme en témoignent les difficultés politiques rencontrées au sein d'entités politiques autrement plus anciennes et légitimes que l'UE : l'Espagne, l'Italie, ou la Belgique.

Plus grave, la construction du marché unique, à l'instar de la mondialisation⁴²⁰, est elle-même susceptible de renforcer les inégalités régionales de développement économique et social : la mise en concurrence de territoires inégalement développés mène dans certaines conditions à la destruction des appareils productifs les plus faibles ; l'ouverture du marché unique favorise la concentration de certaines activités dans les régions centrales de la dorsale européenne, là où les externalités sont assez nombreuses pour permettre des économies d'échelles, au détriment d'autres territoires moins bien dotés ou moins bien situés. Il s'agit d'un mécanisme bien décrit et modélisé par les économistes⁴²¹. On retrouve ces effets de concentration à l'intérieur de certains pays membres : sur plusieurs décennies, on constate ainsi dans les États du sud, du centre et de l'est de l'Europe, un accroissement des écarts entre les régions les plus développées et le reste du pays, sous l'effet de processus de métropolisation intenses. Le tableau ci-dessous montre par exemple un creusement de l'écart de PIB par habitant entre les 5 territoires les plus riches et les 5 territoires les moins riches en Belgique à quatre dates différentes. On observe un accroissement sensible de la différence en valeur absolue entre 2003 et 2014. C'est le signe que les parties les plus riches du territoire belge ont connu une croissance de leur PIB par habitant beaucoup plus rapide que les parties les moins riches. On retrouve ce type de situation dans les autres pays membres de l'UE : les richesses moyennes de pays membres convergent sur le temps long mais les différences se creusent entre les territoires à l'intérieur des pays membres.

⁴¹⁹ VAN HAMME Gilles, *TIGER - Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions*, ESPON Program, Applied Research, 2013.

⁴²⁰ DOLLFUS Olivier, *L'espace monde*, Paris, Economica, 1994 ; DOLLFUS Olivier, *La mondialisation*, Paris, Economica, 2007.

⁴²¹ KRUGMAN Paul, "What's new about the new economic geography?" in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, 1998, pp. 7-17; KRUGMAN Paul, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Paris, La Découverte, 2000 ; KAHN René, « La place des territoires dans la nouvelle stratégie économique européenne » in *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Economiques en Europe*, n°21, 2009.

Les écarts régionaux de PIB par habitants en Belgique

	003	006	010	014
Les 5 unités territoriales les plus riches	1 040	6 440	7 460	0 880
Les 5 unités territoriales les plus pauvres	3 480	5 220	6 140	7 760
Différence entre les deux	7 560	1 240	1 320	3 220

Note : comparaison entre les 5 PIB/hab. les plus élevés et les 5 PIB/hab. les plus bas aux quatre dates

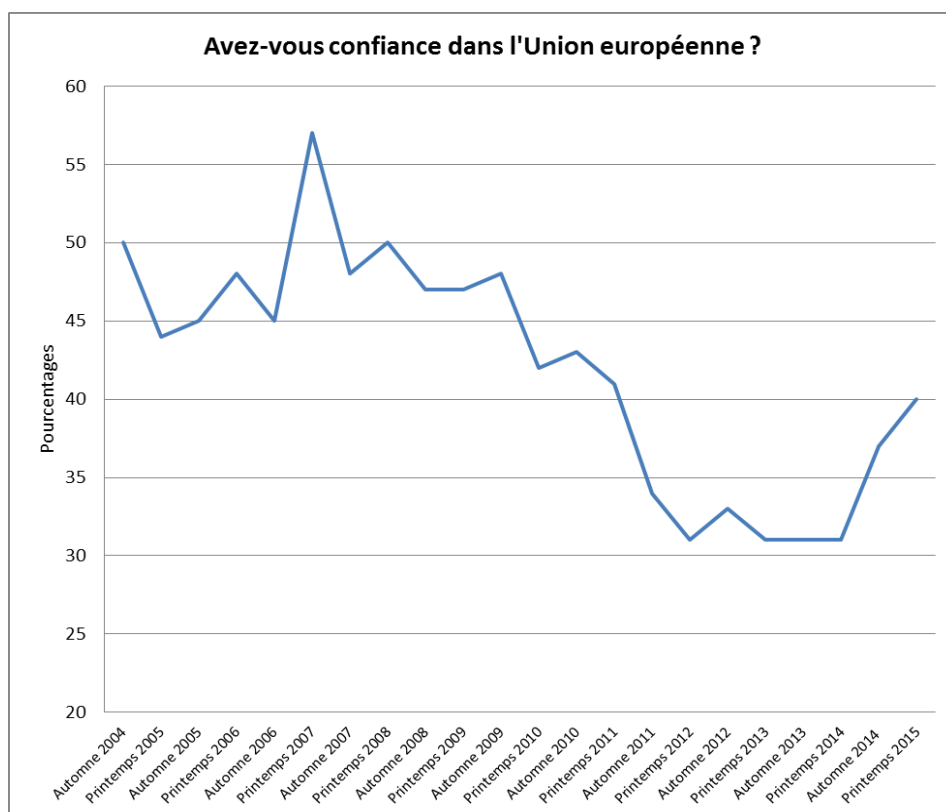
Source : Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>

III. L'Union européenne : un territoire non approprié

Méfiance vis-à-vis des institutions européennes

Les institutions européennes sont à l'initiative de la construction du territoire communautaire, notamment le conseil européen, la Commission européenne et le parlement. Or les citoyens européens ressentent une méfiance croissante vis-à-vis de ces institutions. La confiance dans l'UE a connu avec une chute continue et rapide entre 2006 et 2014. Cette méfiance se traduit de différentes manières : la montée en puissance des partis populistes (Autriche, Danemark, Pays-Bas ; dans une moindre mesure : Allemagne, Belgique, Grèce, Hongrie, Italie, Portugal, République tchèque et Slovaquie) et l'émergence ou la résurgence de nationalismes régionaux et le surinvestissement identitaire de l'échelle locale.

Figure 3



L'aporie territoriale et identitaire européenne

Les crises récentes attisent la réflexion sur la question identitaire dans l'UE⁴²² car les scénarios de sortie de crise auront des traductions territoriales qui réactiveront la problématique du lien identité - territoire communautaire .

Diverses analyses montrent que la crise économique, financière et politique traversée par l'UE depuis 2008, ouvre la voie à une plus grande intégration au sein de la zone euro, par le biais d'un renforcement de sa gouvernance⁴²³. Cette évolution confirme le scénario de la différenciation, qui se traduit par une mise en œuvre flexible des règles et normes européennes par les pays membres⁴²⁴. L'intégration différenciée est souvent utilisée comme

⁴²² RICHARD Yann, "La crise européenne. Un regard de géographe", *EchoGéo*, 2012 URL: <http://echogeo.revues.org/13043>.

⁴²³ CHOPIN Thierry, JAMET Jean-François, « L'Europe d'après. Contribution à une stratégie globale de sortie de crise », Fondation Robert Schuman, Question d'Europe, Juin, n°243, 2012 ; DEHOUSSE Franklin, COUSSENS Wouter, GREVI Giovanni, « Integrating Europe. Multiple Speeds – One Direction? », *Political Europe*, European Policy Centre Working Paper, avril 2004; BERTONCINI Yves et alii (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008.

⁴²⁴ DEHOUSSE Franklin, COUSSENS Wouter, GREVI Giovanni, « Integrating Europe. Multiple Speeds – One Direction? », *Political Europe*, European Policy Centre Working Paper, avril 2004.

une réponse aux défis créés par les élargissements ou par l'augmentation du nombre des compétences partagées et des compétences exclusives des institutions européennes⁴²⁵. Cette démarche permet d'éviter la paralysie dans l'intégration alors que les négociations dans divers domaines sont rendues plus compliquées par l'augmentation du nombre de pays membres. En ce sens, la différenciation ne menace pas l'intégration européenne. Mais on peut se demander si cette évolution ne va pas finalement freiner l'appropriation identitaire et territoriale par les citoyens européens, en rendant le territoire communautaire encore plus complexe et moins lisible qu'auparavant et en entretenant le creusement d'inégalités socio-économiques régionales.

Le scénario de la différenciation dessine un territoire européen en quatre secteurs géographiques : (I) une zone Euro profondément intégrée économiquement et politiquement qui a renforcé sa gouvernance ; (II) un cercle composé de pays qui souhaitent entrer dans la zone Euro et qui participent déjà totalement à l'intégration européenne dans les autres domaines ; (III) un espace économique européen plus large structuré par les règles du marché intérieur qui inclut des pays non membres mais quasi-membres qui participent au marché commun (Suisse, Norvège, Islande, Liechtenstein par exemple), la Turquie (Union douanière) et des pays en instance d'adhésion (Balkans occidentaux) , (IV) dans un dernier groupe, on trouve les pays du voisinage : certains sont déjà étroitement liés à l'UE en termes fonctionnels (commerce, tourisme, migration etc.). Ils participent parfois à certaines politiques européennes et tentent même de renforcer leur association avec l'UE en signant des accords d'associations avancés. Certaines études tentent même de montrer que le voisinage représente un réservoir potentiel de croissance économique, grâce à une population jeune, à une croissance démographique rapide, à des ressources variées et abondantes, à des complémentarités économiques avec l'UE...

Dans ce tableau géographique, le territoire communautaire perd de sa lisibilité car le dedans et le dehors se présente avec une évidence décroissante. Un éventuel retrait du Royaume-Uni ajoutera à la confusion car il est fort probable que ce pays entrera vis-à-vis de l'UE dans un régime ressemblant à celui de la Norvège qui participe à diverses politiques européennes sans être membre à part entière.

⁴²⁵ BERTONCINI Yves *et al.* (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008.

Conclusion

L'Union européenne est prise dans une série de rétroactions institutionnelles qui ralentissent son intégration approfondie. On peut faire l'hypothèse qu'une avancée du fédéralisme pourrait renforcer l'UE comme référent identitaire, mais l'instauration du fédéralisme se heurte à un déficit d'intégration par le bas et à un manque de légitimité, renforcé par la crise. Pour que les Européens acceptent d'avancer vers le fédéralisme, ils sont censés s'approprier le projet européen. Or sans une plus grande coordination assortie d'une intégration approfondie, il ne sera pas possible de fabriquer de socle identitaire. Et sans le sentiment plus grand d'une identité partagée, tout pas en avant significatif vers une intégration approfondie de type fédéral sera quasi impossible.

Le problème exploré dans ce chapitre ne concerne pas que l'Union européenne, bien qu'il y soit particulièrement aigu dans cette partie du monde à cause de la crise des dettes souveraines. La globalisation connecte tous les territoires à un grand tout, rendant l'espace plus transparent. Mais elle accompagnée par la création de grands ensembles géographiques multiétatiques plus ou moins intégrés⁴²⁶. Certaines associations régionales, fondées sur des accords régionaux internationaux, ont maintenant droit de cité sur la carte politique du monde. L'Alena, le Mercosur, l'Asean, etc. sont des associations bien connues et désormais parfaitement visibles. On peut faire l'hypothèse que ces ensembles participeront de plus en plus à la gouvernance du monde. Toutefois, cela ne pourra se faire que si leur légitimité est parfaitement établie. Et il est possible que l'approfondissement de leur intégration se heurtera

⁴²⁶ BHAGWATI Jagdish, « Regionalism versus Multilateralism » in *The World Economy*, vol. 15, n°5, 1992, pp. 535-556; FRANKEL Jeffrey, STEIN Ernesto, WEI Sjang-Jin., 1996, "Regional trading arrangements: Natural or supernatural?" in *American Economic Review*, vol. 86, n° 2, 1996, pp. 52-56; BALDWIN Richard E., "The causes of Regionalism" in *The World Economy*, vol. 27, n°7, 1997 p. 865-888; WINTERS Alan L., « Regionalism versus Multilateralism », in Baldwin Richard E., Cohen Daniel, Sapir André et Venables Anthony (dir.), *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Cambridge, Centre for Economic Policy Research, Cambridge UP, 1999, pp. 7-52; SIROËN Jean-Marc, *La régionalisation de l'économie mondiale*, Paris, La Découverte, 2000 ; NEWFARMER Richard, *Global Economic Prospects 2005. Trade, regionalism and Development*, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, Washington DC, 2005.

aux mêmes obstacles dès lors qu'il sera question d'y élargir le domaine de la supranationalité, surtout si les bâtisseurs de ces grandes régions en voie d'intégration reprennent à leur compte certains aspects du modèle européen.

La citoyenneté de l'Union européenne, un statut fondamental ?

Myriam Benlolo-Carabot

A l'heure où l'Union européenne (UE) n'en finit pas de gérer sa ou ses crises⁴²⁷, il est autant utile que nécessaire de revenir sur l'une de ses constructions les plus originales, la citoyenneté de l'Union. Quelles que soient en effet les critiques, fondées, adressées à une organisation souvent incapable de démontrer aux peuples qui la composent la légitimité et la plus-value de son action, quelles que soient donc l'ampleur et la réalité du « déficit démocratique » souvent décrié de l'Union européenne, il n'en reste pas moins que la citoyenneté de l'Union représente sans conteste la tentative la plus aboutie à ce jour de construction d'une citoyenneté « supra » ou « post » nationale, entendue au stade de cette introduction comme une citoyenneté ne marquant plus un lien d'appartenance entre un individu et un Etat, mais au-delà, entre un individu et une entité politico-juridique distincte de la structure étatique, l'UE.

Précisons-le d'emblée, notre point de vue et notre éclairage, résolument juridiques, diffèrent quelque peu de ceux que peuvent apporter sur cette même problématique historiens, sociologues, philosophes ou politistes. Il s'agit pour nous d'analyser la citoyenneté de l'UE en tant que notion juridique, inscrite depuis le traité de Maastricht aux articles 8 et suivants du Traité instituant la Communauté européenne (TCE), devenus depuis les articles 20 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Si elle ne saurait se substituer à une approche philosophique ou sociologique, une telle analyse nous paraît indispensable, tant le droit constitue depuis 1945 le principal (si ce n'est le seul ?) instrument d'unification des Etats européens, lesquels, après la seconde guerre mondiale, entrent dans un processus de rapprochement économique et juridique, qui diffère de toutes les tentatives d'unité précédentes en ce qu'il se fait « d'une façon réfléchie, selon des modalités programmées d'avance et acceptées à l'issue des négociations par les Etats concernés »⁴²⁸.

⁴²⁷ « Les » crises sont bien sûr multiples (crise économique et sociale, crise migratoire, crise institutionnelle, Brexit...). Elles amènent à envisager « une » seule et profonde crise de l'UE, remise en cause dans sa légitimité même par des populations toujours plus nombreuses.

⁴²⁸ POMIAN Krzysztof, *Le Débat* n° 129, mars-avril 2004.

Cette « unité par le projet »⁴²⁹, est portée avant tout par le droit, qui vise à coordonner, harmoniser ou même parfois fusionner des positions et des systèmes nationaux que parfois tout sépare.

Si l'approche juridique est spécifique, il n'en reste pas moins que la question centrale reste la même, et c'est elle qui innerve l'ensemble de ce beau colloque : comment concilier la diversité des nations et donc des identités nationales avec la volonté d'affermir une identité européenne ? Comment construire un sentiment d'appartenance au-delà de l'Etat, tout en respectant pleinement celui-ci dans son existence et ses fonctions ? Car c'est bien de cela qu'il s'agit : en affirmant qu'il est institué « une citoyenneté de l'Union », qu'est « citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre » et que « la citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas », l'article 20 du TFUE consacre un statut formellement distinct de chacune des nationalités des Etats membres de l'UE, mais aussi la nécessaire coexistence de celui-ci avec des identités/citoyennetés/nationalités étatiques que la citoyenneté européenne n'a nullement vocation à faire disparaître. Si donc la citoyenneté de l'UE innove, ce n'est pas seulement parce qu'elle se situe au-delà de l'Etat, mais aussi et surtout parce qu'elle se construit sur une pluralité de nationalités, et qu'elle entend faire de cette pluralité une véritable raison d'être⁴³⁰. D'un côté la « citoyenneté », qui marque l'appartenance à une même communauté sociale et politique. De l'autre, plusieurs « nationalités », qui consacrent le lien politique et juridique d'appartenance d'un individu à un Etat. Pour des Etats dont les traditions et systèmes constitutionnels ont souvent, quoique pas toujours⁴³¹, confondu nationalité et citoyenneté, donc conditionné notamment l'exercice du droit de vote à la qualité de national, la révolution est conséquente. Ceci explique les nombreuses résistances opposées par certains Etats membres lors de l'introduction de la citoyenneté de l'Union dans le traité de Maastricht, qu'elles soient d'ordre politique lors du processus de ratification du traité⁴³² ou

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ Nous nous permettons de renvoyer sur ce point à l'ouvrage issu de notre thèse de doctorat, BENLOLO CARABOT Myriam, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, Bruxelles, Bruylant, « Droit de l'Union européenne. Thèses », 2007, pp. 151-239.

⁴³¹ *Ibid.*, pp. 70-116.

⁴³² L'exemple le plus probant est sans doute celui du Danemark, dont la population rejette une première fois le traité de Maastricht par référendum avant d'approuver une version amendée quelques mois plus tard. C'est précisément sur la notion de citoyenneté que le gouvernement danois a obtenu des modifications, dans une déclaration unilatérale qui accompagne l'acte danois de ratification du Traité sur l'Union européenne. Cette déclaration précise notamment que « la citoyenneté de l'Union est un concept politique et juridique qui est entièrement différent de celui de citoyenneté au sens que

constitutionnelles lors de l'inscription de ce nouveau concept et des droits qui en découlent, notamment le droit de vote aux élections municipales et européennes dans l'Etat de résidence, dans les constitutions des Etats⁴³³.

Juridiquement consacrée en 1992 dans le traité de Maastricht⁴³⁴, la citoyenneté européenne a en réalité une longue histoire et une place centrale dans la construction de l'UE, et plus largement de l'Europe. Appelée de ses vœux par Victor Hugo dans de vibrants et magnifiques plaidoyers pour l'unité de l'Europe⁴³⁵, la consécration d'une citoyenneté européenne est envisagée plus près de nous par Winston Churchill, qui souhaite en 1946 la naissance « d'un groupement européen qui donnerait à des peuples éloignés l'un de l'autre le

lui attribuent la constitution du Royaume du Danemark et le système juridique danois. *Aucune disposition du traité sur l'Union européenne n'implique ni ne prévoit un engagement visant à créer une citoyenneté de l'Union au sens de citoyenneté d'un Etat Nation*. La question de la participation du Danemark à une évolution dans ce sens ne se pose donc pas », *Conseil européen d'Edimbourg, Conclusions de la Présidence, déclarations unilatérales du Danemark dont sera assorti l'acte danois de ratification du traité sur l'Union européenne et dont les onze Etats membres prendront connaissance*, Bull. CE, 12-1992, partie B, Annexe 3, p. 28, souligné par nous.

⁴³³ L'inscription de la citoyenneté de l'Union dans la constitution française a par exemple été singulièrement difficile, puisqu'il a fallu trois décisions du Conseil constitutionnel entre 1992 et 1998 pour rendre effectif le droit de vote des citoyens européens aux élections municipales dans leur commune de résidence. C'est finalement l'article 88-3 de la Constitution qui prévoit que « sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article ».

⁴³⁴ Plus précisément à l'article 8 du TCE dans sa version révisée de 1992.

⁴³⁵ Les deux discours les plus connus sont celui du 21 août 1849 au Congrès de la Paix et celui prononcé à l'occasion de l'anniversaire de la Révolution de 1848 le 24 février 1855. Au Congrès de la Paix, Victor Hugo prédit : « Un jour viendra où vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes, nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne, absolument comme la Normandie, la Bretagne, la Bourgogne, la Lorraine, l'Alsace, toutes nos provinces, se sont fondues dans la France. [...] Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le vénérable arbitrage d'un grand Sénat souverain qui sera à l'Europe ce que le parlement est à l'Angleterre, ce que la diète est à l'Allemagne, ce que l'Assemblée législative est à la France ! »

Le 24 février 1855, l'écrivain et homme politique poursuit : « Si l'Europe des peuples eût succédé en 1848 à l'Europe des rois, voici quelle serait aujourd'hui après sept années de liberté et de lumière, la situation du continent.

[...] Le continent serait un seul peuple ; les nationalités vivraient de leur vie propre dans la vie commune ; l'Italie appartiendrait à l'Italie, la Pologne appartiendrait à la Pologne, la Hongrie appartiendrait à la Hongrie, la France appartiendrait à l'Europe, l'Europe appartiendrait à l'Humanité. Le groupe européen n'étant plus qu'une nation, l'Allemagne serait à la France, la France serait à l'Italie ce qu'est aujourd'hui la Normandie à la Picardie et la Picardie à la Lorraine. »

sentiment d'un patriotisme plus large et d'une sorte de nationalité commune »⁴³⁶. Quant à la prise en considération de la citoyenneté dans la construction proprement juridique de l'Union européenne, le traité de Maastricht doit être vu avant tout comme un aboutissement. L'acte de naissance de la citoyenneté européenne, c'est en effet l'arrêt *Van Gend en Loos* de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) laquelle, en 1963, affirme avec force que le traité CEE « constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les Etats contractants ; que cette conception se trouve confirmée par le préambule du traité qui, au-delà des gouvernements, vise les peuples [...] ; qu'il faut conclure de cet état de choses que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais également leurs ressortissants »⁴³⁷. Les ressortissants des Etats membres de la Communauté ne sont certes pas encore des « citoyens ». Mais parce qu'ils sont au centre de la construction communautaire, parce que le droit communautaire engendre des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique, ils ne relèvent plus de leur seul Etat de nationalité. En posant l'effet immédiat et / ou direct du traité CEE⁴³⁸, en établissant donc une relation juridique directe entre les institutions de la CEE et les particuliers, la CJCE pose indiscutablement la première pierre de l'édifice de la citoyenneté.

Il n'en reste pas moins que jusqu'en 1992, la vocation politique des Communautés n'est ni évidente, ni assumée. L'instauration formelle de la citoyenneté de l'Union marque à cet égard un changement important, et il nous faut, près de 25 ans après celle-ci, porter un regard sur la fonction et la place de cette notion dans le droit de l'UE. Dans quelle mesure le statut de citoyen est-il, comme le proclame le juge de l'Union depuis 2001, « le statut fondamental des ressortissants des États membres »⁴³⁹ ? Comment le droit de l'UE peut-il pérenniser et développer un lien de « citoyenneté », lequel présuppose donc l'existence d'une communauté politique, en l'absence d'un peuple européen plus ou moins homogène ? Est-il même concevable de penser une citoyenneté sans peuple, ou faut-il penser que la citoyenneté

⁴³⁶ Discours de Winston Churchill à l'Université de Zurich le 19 septembre 1946.

⁴³⁷ CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, *Rec.*, p. 23.

⁴³⁸ Les deux notions sont proches mais nullement synonymes : voir sur cette question les analyses de Denys SIMON dans son manuel *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 2001, §§ 290 et ss ; 342 et ss. Voir aussi du même auteur « « Invocabilité et primauté : petite expérience de déconstruction », in *Union européenne et droit international*, BENLOLO-CARABOT Myriam, CANDAS Ulaş, CUJO Eglantine (dir.), Paris, Pedone, 2012, pp. 139-152.

⁴³⁹ CJCE, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk*, aff. C-184/99, *Rec.*, p. I-06193, point 31.

de l'Union en présuppose et/ou consolide l'existence ? La citoyenneté européenne est-elle « post nationale », ou au contraire, reproduit-elle des schémas tirés des droits nationaux ? Ne convient-il pas, eu égard aux nombreuses et profondes différences qui distinguent la citoyenneté de l'Union des citoyennetés nationales, de rejeter le terme même de « citoyenneté » comme manifestement inapproprié ?

Sans prétendre répondre de manière exhaustive à ces questions, la présente contribution se propose de pointer quelques-unes des nombreuses particularités de la citoyenneté de l'Union. Souvent vues comme des faiblesses ou des insuffisances (I), celles-ci ont fait l'objet d'une interprétation dynamique et audacieuse des institutions de l'UE, et en premier lieu de la Cour de justice, dont la jurisprudence a été centrale pour autonomiser le statut de citoyen et affirmer sa « fondamentale », dans un mouvement ambigu et largement inachevé (II).

I. Beaucoup de bruit pour rien ? La timide consécration de la citoyenneté dans les traités constitutifs de l'UE

L'inscription de la citoyenneté de l'Union dans les traités constitutifs de l'UE est doublement limitée. Parce qu'objet de vives polémiques, le concept de citoyenneté transposé sur le plan européen ne pouvait guère qu'être le fruit d'un difficile compromis entre visions étatiques et institutionnelles divergentes. Ce point se vérifie tant sur le plan des conditions d'attribution de la citoyenneté de l'Union (A) que sur celui des droits attachés à ce nouveau statut (B).

A. Une citoyenneté dépendante

L'article 20 du TFUE précédemment cité instaure d'une manière extrêmement claire une relation de dépendance entre la citoyenneté de l'Union et la nationalité d'un Etat membre. Est citoyen de l'Union tout national d'un Etat membre, ce qui signifie donc que la nationalité est le critère d'accès exclusif à la citoyenneté de l'Union. Les autres solutions un temps envisagées et défendues par le Parlement européen, conditionnant notamment l'obtention de la citoyenneté européenne à une durée de résidence sur le territoire communautaire, n'ont jamais prospéré dans le droit positif de l'UE.

A la rédaction initiale de l'article 8 du TCE⁴⁴⁰, a par la suite été ajoutée une phrase révélatrice des crispations étatiques sur la question. Alors même que le traité était tout à fait clair, les rédacteurs du traité d'Amsterdam ont jugé utile, dans la version consolidée du TCE en 1997, de compléter l'article et de préciser que « la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». Inutile et redondant sur le plan juridique, l'ajout est d'une haute signification politique : il est une conséquence directe des réticences exprimées par certains Etats, comme le Danemark⁴⁴¹, craignant une dilution, voire une disparition de leur nationalité dans une citoyenneté supranationale. Il doit être lu à la lumière de la Déclaration sur la nationalité annexée au traité, rédigée comme suit : « La Conférence déclare que chaque fois que le traité instituant la Communauté européenne fait référence aux ressortissants d'Etats membres, la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel Etat membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'Etat concerné. »⁴⁴² Nul doute possible donc à la lecture du traité : la citoyenneté de l'Union dépend de la nationalité interne, et seul l'Etat est compétent pour déterminer les modalités d'acquisition et de perte de sa nationalité. C'est là une compétence exclusive, dont les Etats entendent garder la maîtrise, et ce, y compris, et surtout, après 1992.

Il en résulte que l'Union européenne elle-même n'a guère de prise sur la définition de ses citoyens, ce qui frappe d'une certaine étrangeté la jeune citoyenneté de l'Union. Comment en effet satisfaire l'objectif affiché par les institutions de l'UE, c'est-à-dire instaurer une relation directe entre l'organisation européenne et ses citoyens, si la première dépend des Etats dans la définition des seconds ? Seule solution acceptable pour les Etats membres, la médiatisation de la citoyenneté européenne emporte comme conséquence la nécessaire mise à l'écart de l'Union dans la maîtrise d'une relation juridique pourtant présentée comme centrale et novatrice. Elle est en outre préjudiciable à la construction d'un statut uniforme, car, même si certains mouvements de convergence peuvent être constatés, les Etats membres de l'Union ont des législations dans le domaine de la nationalité profondément marquées par des histoires, des intérêts et des spécificités socioculturelles, autant de différences qui caractérisent de fait les conditions d'attribution de la citoyenneté européenne.

⁴⁴⁰ Devenu article 20 du TFUE.

⁴⁴¹ Voir *supra*.

⁴⁴² La Déclaration précise ensuite que « Les Etats membres peuvent préciser, pour information, quelles sont les personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants aux fins poursuivies par la Communauté en déposant une déclaration auprès de la présidence ; ils peuvent le cas échéant, modifier leur déclaration ».

Dépendante, la citoyenneté de l'Union est aussi fragmentée, caractère qui l'éloigne encore davantage des citoyennetés nationales.

B. Une citoyenneté fragmentée

L'article 20, paragraphe 2, du TFUE, dispose :

« Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

- a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;
- b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ;
- c) le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ;
- d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue.

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci. »

La lecture de l'article laisse perplexe. Tout d'abord, il n'y a nulle mention explicite dans les traités de l'UE des « devoirs » auxquels seraient soumis les citoyens de l'Union au titre de l'article 20, paragraphe 2. Certes, on pourrait considérer qu'en feraient partie par exemple le respect de l'égalité entre les hommes et les femmes en matière de rémunération⁴⁴³, ou encore l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité⁴⁴⁴. Il n'en reste pas moins que le silence du traité pose problème : il révèle peut-être les limites de la solidarité européenne, celle-ci ne pouvant pour l'heure être le fondement d'obligations pour les

⁴⁴³ Article 157 du TFUE.

⁴⁴⁴ Article 18 du TFUE.

citoyens⁴⁴⁵. La référence aux devoirs désormais incluse dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE n'est guère plus explicite. Dans son préambule, la Charte, qui a désormais, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la même valeur juridique que les traités UE, dispose que « la jouissance des droits proclamés entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures ».

L'énoncé des droits attachés à la citoyenneté de l'Union interroge aussi et surtout de par son caractère quelque peu disparate et incomplet. Sont énumérés à la fois des droits dits « de bonne administration », tels le droit de recourir au Médiateur, de s'adresser aux institutions de l'UE ou d'exercer le droit de pétition ; des droits proprement politiques, à savoir le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales ; des protections, comme le droit à la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre quand le citoyen de l'Union est dans un pays tiers ; et enfin le droit de libre circulation et de séjour, dont on ne sait à quelle catégorie juridique de droits il appartient, tant son rattachement à la notion de citoyenneté est inhabituel. Le trouble s'accroît si l'on constate que dans cette énumération, peu de droits apparaissent nouveaux et donc, susceptibles de démontrer la valeur ajoutée de la citoyenneté européenne. En effet, le droit de libre circulation et de séjour, initialement réservé aux travailleurs, a progressivement été étendu à la fois par le droit dérivé et la jurisprudence communautaires, au point qu'en 1992, quand il est attaché à la citoyenneté de l'Union, ce droit est d'ores et déjà acquis pour tous les ressortissants des Etats membres, y compris les retraités, les étudiants et les inactifs⁴⁴⁶. La même remarque s'impose pour le droit de vote aux élections européennes, acquis depuis la décision et l'Acte portant élection des représentants du Parlement européen au suffrage universel direct, signés à Bruxelles le 20 septembre 1976, et entrés en vigueur en 1978⁴⁴⁷. Quant au droit d'adresser des

⁴⁴⁵ En ce sens, voir DUBOIS Louis, BLUMANN Claude, *Droit matériel de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, « Domat Droit public », 2015, 7^e éd., pp. 43-44.

⁴⁴⁶ Trois directives adoptées le 28 juin 1990 étendent le droit de libre circulation et de séjour à ces catégories, Directive 90/364 relative au droit de séjour, Directive 90/365 relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, et Directive 90/366 relative au droit de séjour des étudiants, JO L 180 du 13 juillet 1990, pp. 26-31. La Directive 90/366, annulée par la Cour pour base juridique erronée, a été remplacée par la Directive 93/96 du 29 octobre 1993.

⁴⁴⁷ Il faut noter cependant que les ressortissants communautaires qui résidaient hors de leur pays d'origine n'avaient guère la possibilité de prendre part à l'élection des parlementaires européens jusqu'au traité de Maastricht puisque, à de rares exceptions près, les Etats membres n'autorisaient pas les non-nationaux à voter. Il ne restait donc que le vote par procuration ou par correspondance.

pétitions au Parlement européen, il est prévu dans le règlement de celui-ci depuis 1953⁴⁴⁸ et il a été consacré par les autres institutions en 1989, dans un accord interinstitutionnel⁴⁴⁹.

En outre, et c'est là particulièrement révélateur des ambiguïtés de la citoyenneté de l'Union, la plupart des droits attachés à ce statut ne paraissent pas exclusivement réservés au citoyen. C'est le cas pour le droit de libre circulation et de séjour, dont de nombreux ressortissants tiers à l'UE peuvent bénéficier, du fait d'une extension continue du champ d'application personnel de cette liberté. C'est le cas des droits de bonne administration, lesquels peuvent tous être exercés non seulement par tout citoyen, mais plus largement par toute personne résidant sur le territoire de l'UE. C'est enfin le cas du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes. En ce qui concerne les élections municipales, il convient de rappeler que certains Etats, comme les Etats nordiques par exemple, accordent ce droit non seulement aux citoyens européens, mais aussi à tout étranger résidant légalement dans la commune depuis une durée déterminée⁴⁵⁰. Quant aux élections européennes, qui paraissaient réservées aux seuls citoyens européens, l'évolution est venue de la jurisprudence de la CJUE, laquelle, dans un arrêt de 2006 très remarqué, a admis, au nom de certaines traditions constitutionnelles et spécificités nationales, que des personnes qui n'avaient pas la qualité de citoyen européen, à savoir les habitants de Gibraltar, avaient néanmoins le droit de vote aux élections européennes, le territoire de Gibraltar devant en conséquence être inclus dans le découpage des circonscriptions électorales britanniques⁴⁵¹. Un non-national peut donc exercer des droits de citoyenneté européenne, y compris ceux qui sont supposés être à son cœur, les droits politiques.

Il ressort donc de cette analyse que la citoyenneté de l'Union est incomplète et fragmentée. Incomplète, en comparaison bien sûr des droits nationaux, qui font de la citoyenneté le fondement de la participation à une communauté politique, ce que ne peut être

⁴⁴⁸ A l'époque, il s'agissait de l'Assemblée de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

⁴⁴⁹ Accord interinstitutionnel du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 12 avril 1989 sur le droit de pétition, *JOCE* C 120 du 16 mai 1989, p. 90.

⁴⁵⁰ C'est le cas du Danemark, de la Suède ou encore des Pays-Bas. D'autres Etats comme l'Espagne ou le Portugal accordent sous certaines conditions ce droit à des étrangers résidant sur leur territoire. Pour une étude plus approfondie, voir BENLOLO CARABOT Myriam, *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*, op. cit., pp. 105-114.

⁴⁵¹ CJCE, 12 septembre 2006, *Espagne contre Royaume-Uni*, aff. C-145/04, *Rec.*, p. I-7917. Voir aussi l'arrêt du même jour *Eman et Sevinger*, aff. C-300/04, *Rec.*, p. I-8055 : la Cour reconnaît à l'inverse qu'un Etat a le droit de refuser à certains de ses nationaux l'exercice des droits de citoyenneté européenne dans certains territoires à statut spécial (Aruba), sous réserve de respecter le principe de non-discrimination.

que très partiellement la citoyenneté de l'Union. Fragmentée, car il n'y a guère de coïncidence entre le statut de citoyen formellement accordé aux nationaux des Etats membres et les droits qui y sont attachés. Fragmentée également, car la citoyenneté de l'Union reste marquée par les origines et la vocation initialement économiques de la Communauté : certes, le droit de séjour est certainement la pierre angulaire du statut de citoyen européen, et c'est sans doute ce qui fonde l'une de ses originalités les plus saillantes. Mais il n'est acquis de manière quasi-inconditionnelle que pour le seul travailleur ou agent économique, celui ou celle qui peut subvenir à ses besoins. Le TFUE dans son article 20 précise bien en effet que les droits énoncés « s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci ». Or, parmi ces mesures, l'une des plus importantes est sans doute la Directive 2004/38/CE⁴⁵² qui continue d'imposer⁴⁵³ au citoyen de l'Union qui n'est pas un travailleur et qui souhaite séjourner au-delà de trois mois dans un Etat membre autre que celui de sa nationalité une condition de ressources suffisantes « afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil au cours de son séjour ». Le citoyen européen doit aussi justifier d'une assurance maladie complète dans l'Etat membre d'accueil⁴⁵⁴.

Fragmentée, la citoyenneté de l'UE l'est enfin et surtout parce que manque dans le traité sans doute l'essentiel : alors que la citoyenneté marque l'appartenance à une communauté d'égaux, les dispositions initialement prévues relatives à la citoyenneté de l'Union ne font pas de référence à la non-discrimination ou à l'égalité.

C'est sur ce point, entre autres, que l'apport de la CJUE va être décisif. La juridiction de l'UE n'a eu de cesse en effet depuis 1992 de renforcer, parfaire et d'autonomiser une citoyenneté de l'UE appelée à être le « statut fondamental » des ressortissants des Etats membres.

II. Vers une autonomisation progressive de la citoyenneté de l'Union européenne ?

⁴⁵² Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, adoptée le 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, *JOUE* L 158 du 30 avril 2004, p. 77.

⁴⁵³ Ces limitations étaient en effet déjà inscrites dans les trois directives précitées de 1990 visant à étendre le droit de séjour aux inactifs.

⁴⁵⁴ Articles 7, § 1, b, et 14, § 1, de la Directive.

Sans pouvoir dans le cadre de cette contribution faire état dans son intégralité d'une évolution complexe et mouvante, nous aimerions montrer le mouvement d'autonomisation de la citoyenneté qui est en cours du fait de deux tendances fortes de la jurisprudence de la Cour de justice. En affirmant la fondamentale du statut de citoyen de l'Union, la Cour cherche d'une part à détacher celui-ci des nationalités internes, en imposant aux Etats membres dans l'exercice de leur compétence exclusive dans ce domaine de respecter les exigences du droit de l'Union, et notamment de la citoyenneté (A). D'autre part, la juridiction de l'UE a rapidement « connecté » deux dispositions juridiques qui évoluaient de manière séparée dans le droit de l'UE, la non-discrimination et la citoyenneté, ce qui lui a permis d'étendre considérablement les potentialités offertes par le statut de citoyen de l'Union (B).

A. L'affirmation progressive d'un statut autonome par rapport aux nationalités internes

La Cour n'a pas attendu la consécration officielle de la citoyenneté de l'Union pour prendre une position forte et de principe sur la question de la compétence nationale exclusive dans la détermination des nationaux. Consciente des effets potentiellement dévastateurs pour l'autonomie du droit communautaire d'une telle liberté laissée aux Etats, elle affirme, dans un arrêt important du 7 juillet 1992, l'arrêt *Micheletti*, qu'« il n'appartient pas [...] à la législation d'un Etat membre de restreindre les effets de l'attribution de la nationalité d'un autre Etat membre, en exigeant une condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité en vue de l'exercice des libertés fondamentales prévues par le traité »⁴⁵⁵. En effet, si « la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque Etat membre », celle-ci « doit être exercée *dans le respect du droit communautaire* »⁴⁵⁶. Un double national italo-argentin a donc le droit de s'établir en Espagne sur la base des dispositions du TCE relatives au droit d'établissement, même si la législation espagnole, en l'occurrence l'article 9 du Code civil, fait prévaloir, en cas de double nationalité et lorsqu'aucune d'elles n'est la nationalité espagnole, celle correspondant à la résidence habituelle précédant l'arrivée en Espagne, soit pour le requérant la nationalité argentine. Pour la Cour de justice, seule doit être prise en compte en l'espèce la nationalité italienne de l'intéressé, qui fait de lui un ressortissant

⁴⁵⁵ CJCE., 7 juillet 1992, *Micheletti*, aff. 369/90, *Rec.*, p. I-4262, point 10.

⁴⁵⁶ *Ibid.*

communautaire. La Cour prend ainsi le contrepied d'une théorie solidement ancrée dans le droit international et ici appliquée dans le droit espagnol, celle de l'effectivité de la nationalité.

Dans une prise de position beaucoup plus récente et cette fois entièrement fondée sur le statut de citoyen de l'Union, la Cour de justice est allée encore plus loin dans l'affirmation d'un contrôle européen d'une compétence pourtant exclusive. L'affaire *Rottmann*⁴⁵⁷ concerne un ressortissant autrichien ayant sollicité et obtenu la nationalité allemande et ayant ainsi, de par les dispositions du droit de la nationalité autrichien, perdu sa nationalité d'origine. Quelques mois plus tard, les autorités allemandes découvrent que Rottmann a manifestement fraudé pour obtenir la nationalité allemande, en cachant des éléments très importants tels l'existence d'un mandat d'arrêt international lancé contre lui. L'Allemagne décide donc de retirer la nationalité allemande à l'intéressé, qui se retrouve *de facto* apatride. La CJUE estime que l'individu se trouve placé « *dans une situation susceptible d'entraîner la perte du statut conféré par l'article 17 CE*⁴⁵⁸ *et des droits attachés* », situation qui « *relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union* »⁴⁵⁹. Tout en reconnaissant la légitimité de l'intérêt étatique consistant à lutter contre la fraude, la Cour soumet alors au contrôle de proportionnalité la décision administrative de retrait de la nationalité et juge que « vu l'importance qu'attache le droit primaire au statut de citoyen de l'Union, il convient, lors de l'examen d'une décision de retrait de la naturalisation, de tenir compte des conséquences éventuelles que cette décision emporte pour l'intéressé et, le cas échéant, pour les membres de sa famille en ce qui concerne la perte des droits dont jouit tout citoyen de l'Union. Il importe à cet égard de vérifier, notamment, si cette perte est justifiée par rapport à la gravité de l'infraction commise par celui-ci, au temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait ainsi qu'à la possibilité pour l'intéressé de recouvrer sa nationalité d'origine »⁴⁶⁰.

Cette audacieuse prise de position doit être lue à la lumière d'arrêts déjà cités, les arrêts *Espagne contre Royaume-Uni* et *Eman et Sevinger* de 2006, qui ont amené la Cour, au nom cette fois du respect des prérogatives étatiques dans des régions spécifiques et

⁴⁵⁷ CJUE, 2 mars 2010, *Rottmann*, aff. C-135/08, *Rec.*, p. I-01449.

⁴⁵⁸ Numérotation alors en vigueur sous l'empire du traité d'Amsterdam : il s'agit de l'actuel article 20 du TFUE.

⁴⁵⁹ Point 42 de l'arrêt *Rottmann*.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, point 56.

juridiquement complexes telles Gibraltar ou Aruba, à dissocier le lien automatique établi par l'article 20 du TFUE entre nationalité d'un Etat membre et citoyenneté européenne. Certes dans ces arrêts, et notamment le premier, la Cour dit très clairement que les habitants de Gibraltar, parce qu'ils n'ont pas la nationalité d'un Etat membre, ne sont pas des citoyens de l'Union. Ils peuvent néanmoins jouir des droits attachés à ce statut, et l'un de ses plus importants, le droit de vote aux élections européennes.

On voit bien, dans ce mouvement jurisprudentiel, que la Cour doit, et tente, de concilier deux impératifs, le souci de préserver la compétence étatique dans la détermination des nationaux d'une part, mais également celui d'affirmer la fondamentale et donc l'autonomie relative mais nécessaire, du statut de citoyen de l'Union d'autre part. L'Avocat général Poiares Maduro, qui a rédigé les conclusions sous l'affaire *Rottmann*, a exprimé en des termes particulièrement éclairants cette tension, qui lui semble en fait révélatrice de la spécificité la plus prometteuse de la citoyenneté de l'Union. Evoquant « le miracle de la citoyenneté de l'Union », Miguel Poiares Maduro estime que cette dernière « présuppose l'existence d'un lien de nature politique entre les citoyens européens, bien qu'il ne s'agisse pas d'un lien d'appartenance à un peuple. [...] En ce qu'elle n'implique pas l'existence d'un peuple européen, la citoyenneté procède conceptuellement d'un découplage avec la nationalité. [...] La citoyenneté de l'Union [...] renforce les liens qui nous unissent à nos États (dans la mesure où nous sommes des citoyens européens précisément parce que nous sommes des nationaux de nos États) et, en même temps, elle nous en émancipe (dans la mesure où nous sommes à présent des citoyens au-delà de nos États). L'accès à la citoyenneté européenne passe par la nationalité d'un État membre, qui est réglementée par le droit national, mais, comme toute forme de citoyenneté, elle constitue la base d'un nouvel espace politique, duquel émergent des droits et des devoirs qui sont fixés par le droit communautaire et ne dépendent pas de l'État. C'est cela qui, en retour, légitime l'autonomie et l'autorité de l'ordre juridique communautaire »⁴⁶¹.

Cette volonté d'autonomiser le statut de citoyen anime aussi les institutions de l'UE en ce qui concerne le champ d'application matériel des articles 20 et suivants du TFUE.

B. L'extension du champ d'application matériel de la citoyenneté de l'Union

⁴⁶¹ Conclusions POIARES MADURO Miguel, sous l'affaire *Rottman* présentées le 30 septembre 2009, point 23.

Les droits du citoyen européen ont été progressivement étoffés. La révision des traités à Lisbonne a été une étape importante dans ce processus, puisqu'ont été insérées dans le droit primaire des nouvelles dispositions prometteuses pour la perfection de la « communauté politique » européenne. Une mention particulière doit être accordée à l'introduction du droit d'initiative citoyenne, qui permet à un million de citoyens au moins, nationaux d'un nombre minimum d'Etats membres, d'inviter la Commission à soumettre une proposition sur une question où ils considèrent qu'un acte législatif de l'Union est nécessaire⁴⁶². Un règlement a été adopté en 2011⁴⁶³, lequel prévoit que le lancement d'un tel projet est conditionné par la constitution d'un comité de sept citoyens au moins résidant dans sept Etats différents de l'Union. La proposition doit recueillir un million de signatures, et satisfaire à des conditions de recevabilité assez strictes. Ce dernier point explique le démarrage très lent du dispositif : depuis 2012, seules trois initiatives citoyennes ont franchi le seuil de la recevabilité et ont été examinées par la Commission, qui n'est pas juridiquement tenue de présenter une proposition législative⁴⁶⁴. Il y a là cependant une disposition potentiellement très intéressante pour le citoyen de l'Union, appelé à participer à l'élaboration de la législation de l'Union. De manière sans doute révélatrice, ce droit, contrairement à d'autres, est réservé aux seuls citoyens de l'Union.

C'est cependant encore la Cour de justice qui est venue apporter la contribution la plus importante au développement matériel de la citoyenneté. En énonçant le 12 mai 1998 dans l'arrêt *Martinez Sala*⁴⁶⁵ qu'« un citoyen de l'Union européenne qui [...] réside légalement sur le territoire de l'Etat membre d'accueil peut se prévaloir de l'article 6 du traité⁴⁶⁶ dans toutes les situations relevant du domaine d'application *ratione materiae* du droit communautaire »⁴⁶⁷, la CJCE établit enfin le lien entre le statut de citoyen et le principe de non-discrimination en raison de la nationalité. Refusée par les Etats lors de la conférence

⁴⁶² Articles 11 du TUE et 24 du TFUE.

⁴⁶³ Règlement 211/2011 du 16 février 2011, JOUE L 65 du 11 mars 2011, p. 1.

⁴⁶⁴ Le suivi des initiatives citoyennes est possible sur le site internet de la Commission, ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=fr

⁴⁶⁵ CJCE, 12 mai 1998, *Martinez Sala*, aff. C-85/96, *Rec.*, p. I-2691.

⁴⁶⁶ Actuel article 18 du TFUE : « Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. »

⁴⁶⁷ Arrêt *Martinez Sala*, point 63.

intergouvernementale de 1991⁴⁶⁸, la connexion entre la citoyenneté de l'UE et le principe d'égalité est fondamentale : elle autorise à évoquer l'existence d'une véritable « citoyenneté sociale », qui puise sa légitimité dans la recherche toujours plus poussée de l'égalité de ses membres. Le droit primaire de l'UE reflète d'ailleurs aujourd'hui cette évolution, puisque la deuxième partie du TFUE, intitulée « Citoyenneté et non-discrimination », énonce à la fois les dispositions relatives à la citoyenneté et les deux clauses de non-discrimination⁴⁶⁹.

L'arrêt *Martinez Sala* doit aussi et surtout être remarqué en raison de la logique qu'il inaugure. Au premier abord, le raisonnement paraît classique, la Cour recherchant si la requérante dans l'affaire au principal, qui s'est vue refuser l'octroi d'une allocation d'éducation pour son enfant, est un travailleur au sens des différentes normes du droit dérivé communautaire. N'ayant pas suffisamment d'éléments pour trancher cette question, la Cour doit déterminer, alors même que les conditions du droit de séjour ne sont pas remplies au regard du droit national⁴⁷⁰, si cette seule circonstance autorise l'Etat membre à refuser l'octroi de la prestation en cause. La Cour pose alors le droit à l'égalité de traitement social de la requérante, du fait qu'elle a résidé légalement, à un moment donné, sur le territoire de l'Etat. Comme le souligne Loïc Azoulai, « la qualité de citoyen confère un titre direct à l'octroi des avantages sociaux »⁴⁷¹. Surtout, l'auteur note le renversement opéré par la Cour : c'est le bénéfice de l'égalité de traitement qui emporte finalement la légalité du séjour de l'intéressée⁴⁷², et non l'inverse. Le principe d'égalité, dans sa liaison avec la citoyenneté européenne, se voit ainsi doté d'une portée nouvelle, susceptible, par lui-même, de dépasser les restrictions et les limitations posées au droit de séjour des citoyens européens.

Dans une série de décisions retentissantes, la Cour va confirmer cette nouvelle méthode d'appréhension des dispositions relatives à la citoyenneté de l'Union. En jugeant que le principe de non-discrimination « doit être lu en combinaison avec les dispositions du traité

⁴⁶⁸ La Commission avait formulé une proposition en ce sens, non retenue par les Etats, voir à ce sujet ILIOPOULOU Anastasia, « Citoyenneté européenne et principe de non-discrimination », *Revue des affaires européennes*, 2011, n° 1, p. 51.

⁴⁶⁹ Il s'agit de l'article 18 (non-discrimination du fait de la nationalité) et de l'article 19 du TFUE (clause de lutte contre toutes les formes de discrimination, qui permet au Conseil d'arrêter les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle).

⁴⁷⁰ Mme Martinez Sala réside légalement en Allemagne, mais ne peut fournir depuis 1984 que des documents attestant que la prorogation de son titre de séjour a été sollicitée. En 1993, date à laquelle elle demande à bénéficier de l'allocation en cause, la requérante n'a pas de titre de séjour.

⁴⁷¹ AZOULAI Loïc, « La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale », in *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010, p. 6.

⁴⁷² *Ibid.*, p. 7.

sur la citoyenneté de l'Union »⁴⁷³ pour apprécier le domaine d'application de celui-ci, et que le statut de citoyen de l'Union « a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique »⁴⁷⁴, la juridiction communautaire approfondit d'une manière décisive le contenu social de la citoyenneté européenne. Cela est vrai quant à la possibilité des citoyens de l'Union de revendiquer le bénéfice de prestations auparavant exclues du champ d'application matériel du traité, comme un minimum de moyens d'existence, qui doit être accordé à un étudiant ayant gagné sa vie pendant ses premières années d'études, ou une aide sous forme d'un prêt subventionné, pareillement accordée à un étudiant pour couvrir ses frais d'entretien.

Le mouvement n'est pourtant guère linéaire, et la solidarité européenne audacieusement construite par la CJUE peut être mise à mal par ce même acteur pourtant souvent prompt à porter l'intégration européenne. Les dernières prises de position jurisprudentielles sont en effet en net retrait, la Cour prenant sans doute acte, dans un contexte de profonde crise économique et sociale, de la méfiance grandissante des Etats membres à l'égard d'une ouverture incontrôlée des systèmes de prestations et d'assurances sociales et d'une migration jugée désormais trop pressante. Dans l'important arrêt *Dano*⁴⁷⁵, confirmé ultérieurement⁴⁷⁶, le juge de l'Union inverse la logique inaugurée par l'arrêt fondateur *Martinez Sala*. Il autorise un Etat membre à refuser l'accès à des prestations sociales, ici une prestation de subsistance, à une citoyenne de l'Union économiquement inactive et qui ne peut subvenir seule à ses besoins et à ceux de sa famille. Les limitations posées au droit de séjour dans le droit dérivé de l'UE permettent certes à l'Etat d'exiger du citoyen de l'Union qui se trouve dans cette situation de justifier de « ressources suffisantes ». Cependant, on l'a dit, l'arrêt *Martinez Sala*, puis plus largement, une série de décisions ultérieures⁴⁷⁷, ont soumis cette logique restrictive du droit dérivé à une lecture quant à elle nettement plus ambitieuse du droit primaire, à savoir le statut fondamental de citoyen combiné au principe d'égalité. Cette démarche, qui permettait à la Cour de contourner certaines restrictions voulues par les Etats,

⁴⁷³ CJCE, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk*, aff. C-184/99, *Rec.*, p. I-6193, point 30. Voir aussi CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, aff. C-209/03, *Rec.*, p. I-2119, point 31.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, point 31.

⁴⁷⁵ CJUE, gr.ch., 11 novembre 2014, *Dano*, aff. C-333/13.

⁴⁷⁶ CJUE, gr. ch., 15 septembre 2015, *Alimanovic*, aff. C-67/14.

⁴⁷⁷ Parmi une jurisprudence abondante, voir surtout CJCE, 7 septembre 2004, *Trojani*, aff. C-456/02, *Rec.*, p. I-7573.

est désormais refusée : le citoyen de l'Union doit justifier de ressources suffisantes s'il entend séjourner plus de trois mois sur le territoire de l'Etat d'accueil, et il ne peut dans le cas contraire prétendre à une aide sociale.

Si de nombreuses lectures de l'arrêt *Dano* sont possibles⁴⁷⁸, elles convergent toutes vers un constat, celui d'un durcissement de la position de la Cour à l'égard des citoyens de l'Union appelés à faire appel à la « solidarité européenne ». Le même repli caractérise la manière dont la Cour appréhende le droit au séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille qui se trouvent dans une « situation purement interne », c'est-à-dire une situation qui ne présente pas d'élément d'extranéité. Dans l'arrêt *Zambrano* du 8 mars 2011⁴⁷⁹, la Cour avait admis qu'un ressortissant colombien, père de deux enfants belges du fait de leur naissance sur le territoire de cet Etat, avait le droit de rester sur le territoire de l'Union et d'y bénéficier d'un permis de travail, car son expulsion serait susceptible de menacer la jouissance effective des droits de ses enfants, citoyens européens obligés de quitter le territoire de l'UE. La décision, remarquable, fait fi d'une condition pourtant bien établie dans la jurisprudence de la Cour : pour pouvoir invoquer le droit de la libre circulation, le citoyen de l'Union doit avoir exercé sa mobilité, il doit d'une manière ou d'une autre être dans une situation qui se rattache au droit de l'UE et dont tous les éléments ne sont pas cantonnés à l'intérieur d'un seul Etat membre. Or, dans le cas *Zambrano*, ni le père ni les enfants n'ont exercé leur droit à la libre circulation, toute la famille ayant toujours vécu en Belgique. En interdisant à la Belgique l'expulsion de Zambrano, la CJUE étend considérablement l'emprise du droit de la citoyenneté de l'UE sur celui des Etats membres. Elle « fondamentalise » toujours davantage le statut, qui désormais suffit, sans condition de mobilité, à jouir des droits qui lui sont attachés.

Dès la fin de l'année 2011, la Cour est revenue sur cette jurisprudence extrêmement contestée par les Etats membres de l'Union. Elle n'a cessé depuis de restreindre les potentialités ouvertes par son raisonnement novateur, en circonscrivant à l'extrême les situations dans lesquelles la « jurisprudence *Zambrano* » peut être valablement invoquée⁴⁸⁰.

⁴⁷⁸ Voir parmi de nombreux commentaires, ILIOPOULOU Anastasia, « Chronique citoyenneté. L'arrêt *Dano* », *Annuaire du droit de l'Union européenne*, 2014, pp. 372-377.

⁴⁷⁹ CJUE, gr. ch., 8 mars 2011, *Zambrano*, aff. C-34/09, *Rec.*, p. I-1177.

⁴⁸⁰ Voir entre autres CJUE, 5 mai 2011, *Shirley McCarthy*, aff. C-434/09, *Rec.*, p. I-3375 ; CJUE, gr. ch., 15 novembre 2011, *Dereci*, aff. C-256/11, *Rec.*, p. I-11315.

La tendance est donc actuellement au repli....Après des années au cours desquelles la Cour a souhaité donné corps aux droits du citoyen de l'Union et donc a étendu considérablement le champ d'application matériel de ces derniers, l'heure est peut-être venue pour la juridiction de l'Union de donner corps à ces fameux « devoirs » mentionnés dans l'article 20 du TFUE et dont on a noté l'imprécision⁴⁸¹. Pour jouir du droit de séjour, le citoyen de l'Union doit montrer sa volonté de s'intégrer dans la société d'accueil. Cette intégration peut être prouvée par la volonté de travailler ou par d'autres éléments qualitatifs, comme les attaches familiales ou la durée de la résidence. Intéressant, car il contribue aussi à donner corps à une véritable « citoyenneté », ce mouvement est cependant hésitant et bien difficile à cerner avec certitude.

Les spécificités de la citoyenneté de l'UE sont sans doute sa plus grande richesse, mais elles sont aussi sa faiblesse intrinsèque : fondé sur une pluralité de nationalités, ce statut ne peut s'épanouir qu'en tenant compte des Etats qui composent l'UE, et donc de leurs identités, leurs intérêts et aujourd'hui leurs craintes et leurs résistances, que celles-ci soient fondées ou fantasmées.

⁴⁸¹ En ce sens, voir ILIOPOULOU Anastasia, chronique précitée, p. 376.

Quelles Europes pour quelles ethnologies ?

Le cas de la revue *Ethnologie française*

Martine Segalen

Une revue continuatrice de *Arts et traditions populaires* s'ouvre à l'ethnologie scientifique de la France en 1971, sous le titre *Ethnologie française* qui affiche la volonté de publier les recherches d'une nouvelle génération de chercheurs, professionnels, formés aux canons de l'anthropologie française et anglo-saxonne dont le credo est alors le terrain et l'observation participante, quel que soit le sujet traité. Dans un premier temps, le périmètre de publication couvre les travaux concernant la France et les cultures francophones, puis s'est ouvert, dans une démarche comparative, à d'autres terrains situés en Europe. Mais avant de s'interroger sur la place – ambiguë - que tient l'Europe au sein d'*Ethnologie française*, il faut décaler le regard vers ce que la discipline en faisait à partir des années 1970 et dont les travaux trouvent évidemment un écho dans ses livraisons.

L'ethnologie (conservons cette appellation) ne pouvait qu'être interpellée par la construction d'une Europe économique et politique, suscitant auprès des chercheurs des questionnements complexes. Une discipline classée comme « européeniste » (pour s'élever à la hauteur des « africanistes » ou des « indianistes ») s'interroge sur ce que peut-être la pratique du terrain « européen ». Un point dans un espace ou la totalité de celui-ci, et lequel ? Comment appréhender à cette échelle les cultures et les identités, l'une des spécificités de l'approche de la discipline, pour construire un « européenisme » ?

Ces interrogations sont devenues légitimes dans le sillage des travaux de Ernst Gellner⁴⁸² montrant que l'étude de la construction des nationalismes relevait d'une nouvelle façon de travailler. Revenue de ses terrains lointains, l'ethnologie peut avoir pour objectif et pour objet de comprendre et d'analyser les paramètres de la diversité européenne. Si, dans une seconde acception, l'Europe, c'est une entité politique qui se manifeste à travers des institutions, alors l'ethnologie peut tenter d'en comprendre les rouages et les mécanismes comme elle le fait pour d'autres institutions sociales. De fait, qu'il s'agisse de ses terrains, de ses méthodes, de ses regards ou de ses écrits, l'anthropologie s'est toujours « auto-examinée » et notre interrogation n'a donc rien de nouveau, sinon que son cadre de référence a été déplacé.

⁴⁸² GELLNER Ernst, *Nations et nationalismes*, Paris, Payot, 1989.

Ainsi, aux côtés du regard historique et politique, inviter l'ethnologie à participer à une réflexion sur « L'Europe : une autre nation ? » peut enrichir celle-ci, d'autant plus que l'intérêt pour l'Europe est consubstantiel de la fondation de l'ethnologie, quand bien même elle ne s'appelait que folklore. Pour résumer le propos de cet article, on peut dire que l'ethnologie européeniste (si tant est qu'elle existe) est située comme en miroir de la construction politique de l'Europe. Naturellement l'une a une profonde influence sur l'autre.

Avant-guerre : l'Europe des folkloristes

On pourrait faire remonter l'intérêt pour l'Europe à Diderot et d'Alembert, dont les chapitres de l'*Encyclopédie* consacrés aux techniques compilent toutes les connaissances accumulées dans les pays européens. Dès après la première guerre mondiale, Marcel Mauss comme Arnold Van Gennep traitaient des proximités et des différences culturelles des diverses nations européennes. Aucun des deux n'ayant lu l'autre d'ailleurs⁴⁸³. Dans « La Nation », Mauss dresse un panorama comparé des sociétés du monde et montre que l'idée de nation s'est constituée en Europe « par le droit public national et international »⁴⁸⁴, tout en distinguant l'Est et l'Ouest. Les Etats de l'Est rassemblent des populations ethniquement très diverses, alors que l'Ouest est « au contraire l'empire des nations », dont il décrit les paramètres : intégration à l'intérieur de frontières sur le plan économique, linguistique, esthétique. Arnold Van Gennep dans son « *Traité comparatif des nationalités* » ne partage pas tout à fait ce point de vue : « Il est peut-être regrettable au point de vue pratique que la population de l'Europe ne soit pas comme une race, langue et aspirations ; mais, elle ne l'est pas ; et les groupes différenciés qui y subsistent ne semblent disposés ni les uns ni les autres à s'assimiler réciproquement ni capables de s'anéantir à jamais dans le sein d'un seul d'entre eux »⁴⁸⁵. Il examine tous les marqueurs symboliques qui fondent le sentiment de différenciation entre des « groupes stabilisés » : plans des maisons, costumes, frontières, rapport à un territoire, et surtout langues. Comme le remarque Jean-François Gossiaux dans sa préface à la réédition de l'ouvrage, pour Van Gennep, « la problématique récurrente est celle

⁴⁸³ Et pour cause, le texte de Mauss n'est publié qu'en 1956 ; Mauss ne semble pas avoir lu le texte de Van Gennep qu'il ne cite pas dans la conférence qu'il donna en 1920...mais c'est deux ans avant la publication de VG !

⁴⁸⁴ VAN GENNEP Arnold, *Traité comparatif des nationalités, Les éléments extérieurs de la nationalité*, préface de Jean-François Gossiaux, Paris, éditions du CTHS, 1995, p. 16.

⁴⁸⁵ Ivi, p. 24.

de l'altérité plus que celle de l'identité », faisant de son texte un traité de déconstruction de l'identité nationale⁴⁸⁶.

Dans ces deux ouvrages, la construction d'une Europe de la paix n'est pas, évidemment, abordée, mais affleure simultanément, chez ces deux ethnologues, le souci des conséquences des frontières telles qu'elles ont été tracées par le Traité de Versailles et, bien que traitée différemment, la question des différences internes à l'Europe.

Si entre les deux guerres, le développement de ce qu'on nomme folklore continue d'être inspiré par les différences culturelles et sociales des diverses populations qui forment les pays d'Europe, sur un autre plan, l'Europe occupe le terrain au travers d'entreprises comparatistes qui doivent servir à installer le folklore comme discipline scientifique.

L'étude des populations européennes avant la deuxième guerre mondiale, dénommée *folklore*, *Volkskunde*, *folklivsgranskning*, *folklivforskning* désignant les études relatives aux mœurs et coutumes des peuples d'Europe a longtemps peiné à s'établir comme discipline, en raison du caractère même des objets d'étude, très régionaux ou locaux. Pour obtenir une légitimité académique, les protagonistes ont cherché à s'unir au niveau européen en établissant ces disciplines comme une science comparative. Ce n'est que dans les années 1930 qu'un nouveau terme voit le jour : l'*ethnologie (régionale) européenne*, proposé par le Suédois Sigurd Erixon, chargé des études ethnologiques au sein du Nordiska Museet de Stockholm de 1916 à 1934 puis de la chaire d'ethnologie jusqu'en 1955. Nommé « doyen des ethnologues européens », il fonda des revues à visées comparatistes comme *Le Journal Européen d'ethnologie et de folklore* (de courte vie, 1937), *Laïos*, (1951-1955), puis en 1965 *Ethnologia Europaea*⁴⁸⁷. Pour que la science folklorique fût européeniste et comparatiste, les chercheurs devinrent des disciples de l'école historico-géographique et s'attelèrent à l'établissement d'Atlas ethnographiques. Tracés sur fond de diffusionnisme, la connaissance d'un trait culturel (une coutume, un outil) et de sa diffusion à l'échelle des pays européens, devait permettre de déterminer des aires géographiques culturelles au sein de l'ensemble européen, encore ouvert à l'Est avant la 2^e guerre mondiale. De grands projets sont engagés comme l'atlas européen de la culture populaire.

La guerre a évidemment totalement rebattu les cartes, tandis que ces vastes opérations collectives apparaissaient appartenir à un folklore démodé depuis que l'ethnologie- à l'image

⁴⁸⁶ Ivi, p. XXI.

⁴⁸⁷ SEGALÉN Martine, « Ethnologie française, ethnologies européennes », in *Ethnologie française*, 1997, XXVII, 3, p. 367-373.

de sa grande sœur l'anthropologie- faisait d'une immersion longue dans un terrain son credo. De plus les atlas ethnographiques portaient sur les traits culturels ou techniques de sociétés rurales en voie de disparition, tandis que l'ethnologie se consacrait à l'étude des nouveaux modes de vie induits par les transformations socio-économiques des années 1960.

Le renouveau pour une ethnologie européenne date des années 1970 comme le montre la publication des actes du premier colloque international d'ethnologie européenne tenu en 1973 sous le titre *Europe as a cultural area*⁴⁸⁸. L'ouvrage fait le constat d'un développement considérable d'études dites européenistes –peut-être conséquence de la fermeture de terrains exotiques du fait de la décolonisation- mais aussi sûrement inspiré par la mise en place volontaire d'une Europe économique. Un nouveau programme attend les ethnologues : mieux faire comprendre ce qu'est l'Europe pour participer à sa construction. Un vent de volontarisme optimiste souffle dans le texte et les questions que formule Jean Cuisenier, dans l'introduction, résonnent comme en écho aux analyses de Mauss et Van Gennep : « Comment établir une communauté européenne ou quelque chose de ce genre sans examiner le supranationalisme de ses institutions qui modifient les relations entre les états-nations et redéfinissent les relations entre les autorités centrales et régionales ? Comment analyser la situation sans une connaissance approfondie des régions, de leurs relations et conflits qui les opposent, sans analyser les mécanismes qui fondent leur identité culturelle et leurs principes de base ? »⁴⁸⁹. S'il trace un projet, le contenu du livre montre que l'on en est loin, révélant plutôt la grande différence des traditions ethnologiques au sein de l'Europe. La question reste ouverte de la caractérisation en tant qu'anthropologie de l'Europe d'une multitude de recherches qui n'ont souvent que des points communs très éloignés. Il ouvre un vaste chantier, fondé sur une affirmation militante à l'aube de cette construction qui semble aujourd'hui si mal en point.

1970-1990 : A la recherche de l'Europe

L'ethnologie des années 1970 rompt avec les terrains et les méthodes du folklore et se donne pour légitimité scientifique la méthode malinowskienne, c'est-à-dire la production de monographies réalisées à la suite d'un long séjour sur le terrain, monographies de villages, de régions. Une ethnologie européeniste qui se veut être au niveau de ce qu'on appelle

⁴⁸⁸ CUISENIER Jean (ed.), *Europe as a cultural area*, The Hague, De Gruyter, Mouton, 1979.

⁴⁸⁹ Ivi, p. 3.

l'anthropologie sociale (reprenant la division allemande entre *Volkskunde* et *Volkerkunde*. Significativement, les dénominations des départements universitaires changent. Balayé le folklore, ses collections et ses fiches, par exemple en Suède avec le passage du *folklivforskning* à *European Ethnology*, ou ailleurs avec la création de départements d'ethnologie culturelle.

Pour reproduire les conditions de « l'exoticisme », les ethnologues dits européanistes, français, s'intéressent aux transformations villageoises, tandis que les anglo-saxons, pour leur part, vont chercher au fond des villages andalous, des montagnes suisses, dans le sud de la botte italienne des sociétés rurales qu'ils présentent souvent sous la forme de sociétés figées, traditionnelles etc..., ce qui leur sera beaucoup reproché par la suite, notamment par les ethnologues autochtones.

Au niveau national s'ouvrent de nouveaux champs : l'urbain, la parenté contemporaine, le commerce, le sport, etc. En ce qui concerne l'Europe, de nouvelles problématiques s'imposent sur l'agenda des chercheurs : (1) quel est le contenu de cette unité/diversité/identité européenne ; (2) quels sont les moyens de recherche et les thèmes à travailler pour s'emparer de cette question ; (3) comment faire de la construction européenne politico-démocratique un objet d'étude en soi.

Plusieurs ouvrages paraissent dans les années 1990 qui s'interrogent sur la nature d'une possible identité européenne. Dans la fièvre d'une Europe politique en construction et avant même la chute du rideau de fer, les ethnologues se penchent sur cet espace qui est bien peu en accord avec les terrains auxquels ils étaient habitués, petits terrains ruraux, quartiers de ville. On accuse les ethnologues d'avoir « primitivisé » l'Europe⁴⁹⁰. Pour comprendre ce qu'est l'identité de l'espace politique en voie de création, il ne faut pas se contenter des marges et des périphéries (allusion aux anthropologues américains qui disaient être « européanistes » en travaillant dans les vallées alpines ou le sud de l'Italie), mais au contraire aller au cœur de l'Europe, et comprendre les mécanismes qui ont construit sa singularité (voire sa supériorité). Si en suivant Max Weber, on attribue celle-ci à l'industrialisation et au capitalisme, il faut étudier aussi bien les processus d'urbanisation que la création des Etats, des nations, des bureaucraties etc.. – ce qui n'est pas un mince défi. Il ne s'agit plus de s'immerger dans de petits terrains, mais de s'intéresser aux espaces intersticiels entre le micro et le macro, entre le local, et le national. L'ethnologie doit démontrer qu'à côté de l'histoire et

⁴⁹⁰ GRILLO Ralph, « Nation » and « State » in Europe. *Anthropological perspectives*, Londres, Academic Press, 1980.

de la science politique, elle peut faire entendre une musique qui lui est propre en prenant l'angle de l'étude des identités.

The Anthropology of Europe : Identities and Boundaries in Conflict [1996] est le premier ouvrage publié après la chute des communismes de l'Europe de l'Est et du centre, et se veut un programme de recherches pour comprendre les paramètres culturels et politiques d'une Europe qui va devoir intégrer ces anciennes dictatures. L'ouvrage relève d'une anthropologie sociopolitique s'intéressant aux identités, aux concepts de citoyenneté et aux niveaux de participation. On y trouve les premiers travaux sur l'ancienne Yougoslavie aux prises avec les tensions ethniques qui se sont manifestées au cours de la guerre des Balkans.

La construction d'une ethnologie européenne se révèle cependant ardue. D'abord, elle a été plombée par une anthropologie de la méditerranée, aire d'étude dans laquelle se sont investis de nombreux chercheurs, notamment américains, jouissant de fonds pour la recherche et l'organisation de colloques. L'importance réelle ou imaginée de l'identité méditerranéenne semblait en dénier une au reste de l'Europe. Après avoir conclu à cette unité, le jeu de balancier de la recherche oeuvra dans le sens de la déconstruction pour montrer que cette identité de la Méditerranée concernait surtout les régions qui, sur un substrat gréco-romain et chrétien, avaient subi une domination islamique, - ce qui laissait la place pour d'autres chemins d'enquête à la recherche de l'Europe⁴⁹¹.

D'autres ont suggéré de traiter l'Europe comme une icône qui concentre de multiples sens. Et dont on peut dire la même chose que la nation : « ce grand opérateur irrationnel dont l'autorité s'instaure et se ressource dans un ailleurs, un en-deçà religieux »⁴⁹². Mais chercher à établir un parallèle entre l'espace européen et la nation fait peser sur le chercheur le soupçon du nationalisme. Or l'Europe est mal assise entre ses cultures et ses nations, dans la mesure où la construction européenne est plus associée à la montée des nationalismes et des régionalismes qu'à la construction d'une identité collective. Comme pour les ouvrages précédents, après une introduction brillante, très inspirée d'ailleurs par la lecture des textes de Mauss et Van Gennep cités plus haut, l'ouvrage développe surtout des études cas localisés à propos du patrimoine en tant que valeur d'identification à la nation dans divers pays. En ce qui concerne l'étude des symboles, thème bien spécifique à l'ethnologie, force est de constater la maigreur du sujet. Le sens des étoiles sur le drapeau est mal connu. L'hymne

⁴⁹¹ ALBERA Dionigi, BLOK Anton, BROMBERGER Christian (dir.), *L'anthropologie de la Méditerranée / Anthropology of the Mediterranean*, Paris, Maisonneuve et Larose-MMSH, 2001.

⁴⁹² FABRE Daniel (dir.), *L'Europe entre cultures et nation*, Paris, éditions de la MSH, 1996, p. 114.

collectif n'a pas de paroles, il n'existe pas de rituels collectifs. La production des billets de banque de l'Euro, première manifestation tangible de l'unité, a été une occasion ratée de construire ces symboles dont l'Europe manque cruellement.

Ces divers ouvrages étaient cependant encore portés par une ambition commune, un espoir dans l'intégration européenne, la question étant d'en prévoir les conséquences : une homogénéité se dessinera-t-elle dans l'espace européen ou les différences seront-elles exacerbées ? –dont on se rendit compte rapidement qu'elle conduisait à une aporie.

Années 2000 : une entité insaisissable

Déjà en 1996, Marc Abélès se montrait bien pessimiste sur la possibilité d'une identité européenne – en dépit de l'usage du terme « communauté » - qui offre comme une image en creux de ce qui fait pour le meilleur et pour le pire, l'Etat-nation : absence de patrimoine, de langue, de passé collectif éventuellement réinventé, en tout cas réapproprié.

Une autre voie veut s'ouvrir avec la déconstruction des concepts, sous la plume de Michael Herzfeld : « Née des mêmes catégories taxinomiques que le nationalisme européen, l'anthropologie moderne parlait jusqu'à très récemment de « cultures » comme si elles constituaient des unités bien définies selon le prototype de l'État-nation avec ses frontières géographiques nettes et incorporées dans les pratiques cartographiques »⁴⁹³. Il faut, insiste-t-il, que les chercheurs se dégagent de la vieille définition d'aire culturelle, et qu'ils placent leurs études dans un cadre comparatif qui s'élargit, en ces temps de mondialisation, à toutes les sociétés du monde. Vaste programme qui rencontre un écho de plus en plus actuel.

Alors que l'Europe voit son interdépendance économique accrue, l'augmentation de ses échanges liés à la mobilité des jeunes, du tourisme, et des migrations de travail, force est de constater que résistent des facteurs culturels nationaux, les différences d'attitudes face à des phénomènes identiques. Les phénomènes concernant l'arrivée massive de migrants en est le révélateur récent le plus cruel. Proposant un bilan concernant la production des recherches de la fin de la décennie 1990, John Borneman et Nick Fowler⁴⁹⁴ mettent d'abord en avant ce qu'a produit la « construction » de « l'Union » européenne, de ce que les Européens

⁴⁹³ HERZFELD Michael, « Ouvrir les frontières de l'Europe. La géographie bureaucratique d'une discipline », in *Ethnologie française*, 2008, XXXVIII, 4, p. 600.

⁴⁹⁴ BORNEMAN John and FOWLER Nick, « Europeanization » in *Annual Review of Anthropology*, 1997, vol. 26, 1 : 487-514.

possèdent en commun, sur le plan culturel : la monnaie, un journal *The European*, des stations de télévision européennes (l'anglais SKY, la station franco-allemande ARTE), une ligue de football, l'Eurovision, un festival de chansons et un festival de films. Du point de vue politique, l'Europe dispose d'un parlement, d'une cour européenne des droits de l'homme, institutions créées pour effacer les destructions de la IIe guerre mondiale et pour promouvoir la paix par l'intégration des nations de l'Europe.

Ce constat fait, ils repèrent trois axes de recherche qui ont donné lieu à des travaux anthropologiques au cours de la décennie 1990-2000. Un premier ensemble s'est consacré à l'Europe en son cœur, étudiant les Eurocrates sous le paradigme de la tribu⁴⁹⁵, la Commission européenne, les politiques culturelles⁴⁹⁶ ; un second ensemble travaille « bottom up », en observant au plan local ce que fait l'Europe, avec de nombreux travaux concernant la mise en œuvre des politiques agricoles, ou encore les effets sur l'identité des régions de la construction européenne, passant par-dessus l'identité nationale.

L'Europe de la recherche, pour sa part, a financé des projets comparatifs dont le plus emblématique pourrait être KASS (acronyme de Kinship and Social Security) qui visait à comparer, à travers une méthode ethnographique, le rôle des soutiens sociaux dans plusieurs pays d'Europe, en mettant en regard les soutiens privés (familiaux) et les soutiens publics. De cette enquête étalée sur cinq années, on a pu faire ressortir l'importance des échanges familiaux, avec quelques oppositions sensibles entre les pays du Nord et du Sud de l'Europe. L'enquête avait aussi une finalité politique puisqu'elle devait être susceptible d'orienter les politiques publiques en matière de soutiens familiaux⁴⁹⁷. Depuis la fin des années 1990, des travaux se développent traitant soit du haut, les instances internationales, soit vu d'en bas, ce que fait l'Europe sur le terrain, pour étudier « la fabrication de l'Europe ».

⁴⁹⁵ ABELES Marc et Irène BELLIER, « La commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », in *Revue française de science politique*, 1996, 46, 3, p. 431-456.

⁴⁹⁶ SHORE Cris, *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*, New York, Routledge, 2000.

⁴⁹⁷ SEGALEN Martine, "The modern reality of kinship : sources and significance of new kinship forms in contemporary Europe" in *Family, Kinship and State in contemporary Europe, Vol.3, Perspectives on Theory and Policy*, HEADY Patrick and KOHLI Martin (eds.), Frankfurt, Campus, 2010, p. 249-270.

A la fin de la décennie, le mirage d'une construction européenne s'éloigne et rend encore plus difficile l'étude de cet espace à travers une perspective anthropologique : crise économique, problèmes de certains pays avec leur dette, développement de mouvements populistes, repli des nations anciennement communistes dans un regret qui conduit souvent à un nationalisme exacerbé, puis arrivée massive des migrants, etc. A tout le moins, l'ethnologie tente parfois, à son niveau, de proposer des analyses pour comprendre les crises qui traversent l'espace européen. Ainsi à propos de la Grèce, Maria Couroucli⁴⁹⁸ observe les critiques à l'encontre de ce pays qui serait « moins » européen que d'autre. Et de rappeler que c'est avec l'appui des philhellènes européens, Byron, Chateaubriand ou Victor Hugo que la Grèce fut encouragée il y a moins de 200 ans à se libérer du joug ottoman, mais qu'aujourd'hui existent toujours deux Grèce, celle des urbains lettrés occidentaux, et les autres, ruraux orientalisants. Il n'en reste pas moins que les courants anti-européens sont aujourd'hui très forts, s'incarnant dans le détestable Brexit de juin 2016.

La revue

La revue a pris sa part dans ces complexes débats pour participer à la connaissance des mécanismes culturels des identités, et de plusieurs manières. D'abord en se faisant l'écho, au fil du temps, des interrogations sur le contenu d'une ethnologie européeniste. Ainsi en attestent le numéro publié à l'occasion du 25^e anniversaire *Quelles ethnologies France-Europe ?* [1997], ou encore *L'Europe et ses ethnologies* [2006]. De plus, de façon très originale (qu'on ne retrouve dans aucune autre revue), elle consacre une de ses quatre livraisons à l'anthropologie d'un pays d'Europe, dans une définition culturalo-géographique très extensive⁴⁹⁹, en donnant la parole et la plume à des anthropologues de ce pays. Chaque éditeur invité introduit le numéro en présentant une histoire de la construction de sa discipline, de sorte que l'on peut cerner son rôle de la discipline, dans la construction des Etats-Nations. A partir de ces 21 introductions, on pourrait élaborer une histoire comparée des ethnologies de l'Europe, et montrer le rôle que le folklore a joué dans le cadre d'Etats l'utilisant pour établir leur identité nationale, en jouant souvent sur les hiérarchies culturelles

⁴⁹⁸ COUROUCLI Maria, *L'eupéanisme mis en question : récits ethno-orientalistes de la crise grecque*, Conférence Eugène Fleischmann, Paris, Société d'ethnologie, 2013.

⁴⁹⁹ Liste des numéros : Italie, Portugal, Espagne, Angleterre, Roumanie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Croatie, Slovaquie. Norvège, 2009, Pologne, 2010, Irlande 2011, Slovaquie, 2012, Croatie 2013, Turquie 2014, Israël 2015, Italie (2016), Albanie pour 2017, et Lituanie en projet.

dans le cadre d'états multi-ethniques. On peut aussi contraster les différentes traditions disciplinaires : ainsi le rôle du folklore dans le processus de fabrication de la nation dans les pays méditerranéens qui ont connu des dictatures ou d'Europe centrale, avant et même après le communisme. Ou encore contraster le développement du folklore en France comme un mouvement d'opposition à la centralisation jacobine, alors qu'en Allemagne, le *Volkskunde* était à la recherche d'une « âme germanique pure ». L'instrumentalisation du folklore y a pris des formes diverses dont la pire fut évidemment de se mettre au service de la doctrine et de la dictature nazies, ce qui a eu pour effet pour rayer l'Allemagne de la carte de la recherche ethnologique pendant une vingtaine d'années après la guerre⁵⁰⁰. D'abord centrés sur l'Europe de l'Ouest, les numéros ont accueilli les anciens pays du bloc soviétique, peu de temps après sa chute. L'élargissement de l'Union européenne aux ex-pays communistes est aussi une ouverture à d'autres façons de faire l'ethnologie chez soi, à la lumière d'autres traditions et avec l'énergie d'une nouvelle génération formée souvent à l'étranger : elle déplace le pôle d'équilibre entre les ethnologies nationales vers le centre de l'Europe. *Ethnologie française* a d'ailleurs consacré plusieurs numéros à ces pays : Roumanie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Croatie, Slovénie. Plus récemment elle a ouvert le champ géographique européen jusqu'à admettre dans l'Europe, la Turquie (en tant qu'état –encore- démocratique) et Israël (pays peuplé majoritairement d'Européens, pays démocratique, qui participe aux grands événements culturels européens comme les tournois de football ou l'Eurovision). A chaque fois un angle neuf est ouvert sur ces sociétés et ces cultures, dépassant les points de vue souvent caricaturaux des journalistes et donnant à voir leur fonctionnement « au quotidien » dans le domaine économique, du religieux, des relations entre les hommes et les femmes, etc.. Ce qui contribue à éclairer les différents points de vue qui coexistent au sein de l'Union européenne.

Par ailleurs, la revue contribue aussi, dans un regard réflexif, à la discussion sur la construction d'une Europe de la recherche, et notamment de la recherche anthropologique, qui modifie la donne. Qu'en est-il de l'anthropologie européeniste, de la discipline comme de ses institutions, qu'elle se situe en Europe ou hors d'Europe ? Y a-t-il ruptures, continuités, voire « crise » ? Si les conséquences de la construction politique européenne sur la structuration de la recherche sont encore difficiles à percevoir, les méthodes d'évaluation des travaux et des revues ainsi que les modes de financement sont déjà impactés au niveau national – ce qui est déjà le cas avec la mise en place de l'ANR (Agence nationale pour la recherche) et la loi sur

⁵⁰⁰ CHIVA Isaac et Utz JEGGLE (dir.), *Ethnologies en miroir. La France et les pays de langue allemande*, Paris, éditions de la MSH, 1992.

la réforme des universités de septembre 2007. La visibilité de notre discipline dans le contexte européen est notamment un sujet de préoccupation⁵⁰¹. Par ailleurs, les directives européennes sur le passage à l'Open Access de toute la production scientifique modifient singulièrement le mode de travail des revues dont on ne peut prévoir à terme les conséquences. Comme les autres sciences sociales, la discipline subit les injonctions européennes, dans un contexte de pénurie de personnel auquel l'Open Access est d'ailleurs censé remédier.

Cette européanisation de la revue a d'ailleurs conduit à s'interroger sur son titre. Fallait-il re-titrer *Ethnologie européenne* ou *européaniste* ? Mais outre qu'il existe un titre comparable *Ethnologia europaea*, organe des départements d'ethnologie de la Scandinavie et de l'Europe centrale, il a été décidé de conserver le titre original, sa marque de fabrique bien connue. Il suffit d'ouvrir les livraisons pour constater que depuis une dizaine d'années, la revue ouvre largement ses portes au monde de la recherche européen et plus encore.

Au-delà de l'Europe

Depuis quelques années, les débats autour de la nature de l'ethnologie européenne, comme de l'identité européennes, se sont tus. D'abord ses apories en étaient trop visibles ; et surtout le regard a été décentré. Le grand anthropologue Jack Goody⁵⁰², parmi les premiers, a insisté sur la nécessité de de-européaniser notre vision de la société. Comme les courants de la pensée intitulée postcoloniale qui ont dénoncé les traces de colonialisme dans notre analyse des sociétés, désormais, les recherches ethnologiques doivent dégager leur regard de la vision européaniste que nous posons sur le monde entier. L'Europe n'est plus un centre, et si elle l'a été, ce fut au cours d'une courte période en regard de l'histoire. Ainsi les travaux se situent-ils aujourd'hui, à une autre échelle, et conduits sur des terrains multi-situés. Dans le cadre de la future rencontre des anthropologues de EASA, European Association of Social Anthropologists, en 2016, une seule session est programmée sur cet espace, mais pour le revisiter : « Worliding Europe » - outlines for a prospective research programme ». Il s'agit d'étudier les régulations mondiales telles qu'elles se reflètent au niveau européen, en regard des projets politiques, ce qui tire fortement la discipline vers la science politique. De façon plus radicale encore, face au désenchantement qui s'empare des citoyens de l'Europe au vu de ses multiples crises récentes, et pour certains, de ses échecs, Chris Hann⁵⁰³, se situant dans la

⁵⁰¹ BELLIER Irène, « L'anthropologie dans l'espace européen de la recherche. Un monde à construire », in *Ethnologie française*, 2008, XXXVIII, 38, p. 605-616.

⁵⁰² GOODY Jack, *The East in the West*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

⁵⁰³ HANN Chris, « A concept of Eurasia », in *Current Anthropology*, 2016, volume 57, 1 : 1-27.

lignée des travaux de Jack Goody et de Karl Polanyi propose de s'intéresser non pas à l'Europe, mais à l'ensemble euroasiatique dans lequel il intègre les rives sud de la Méditerranée et dont il repère, dans une vaste synthèse archéologico-historique, les liens intenses et les continuités historiques. Tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un programme utopique, Chris Hann plaide pour une anthropologie historique travaillant aux côtés d'historiens sur des périodes de temps longues afin de voir les prémisses de l'émergence d'une nouvelle identité, celle de l'Eurasie. Vaste programme.

À la recherche d'une mémoire collective européenne

Philippe Joutard

Cette communication veut s'interroger sur l'existence d'une mémoire historique européenne, à partir d'une opération originale, un sondage sur un éventuel panthéon européen, sondage effectué il y a maintenant 15 ans, en janvier 2003 ! Celui-ci comprenait trois questions : la première, ouverte, était formulée de la façon suivante : « Si vous pouviez vous entretenir pendant une heure avec un personnage historique représentant l'identité européenne qui choisiriez-vous ? ». Les deux autres, fermées, demandaient à l'échantillon représentatif : « Dans la liste suivante, quels sont le ou les personnages qui vous semblent représenter le mieux l'identité européenne ? ». Deux listes étaient successivement présentées, la première sur quatorze personnages du XIX^e et XX^e siècles, la seconde sur le même nombre, pour les siècles antérieurs. Ce sondage fut réalisé dans six pays européens, en janvier 2003 : l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Pologne.

Histoire d'une enquête

Le premier à poser ce questionnaire, en 1948, fut Jean Stoetzel, l'introducteur des sondages en France, pour rechercher quel était le panthéon des Français et par ce biais, analyser leur mémoire historique. À l'initiative de Jean Lecuir, le magazine *l'Histoire*, en a repris l'idée à trois reprises, en 1980, 1987 et en 2000⁵⁰⁴. Celui-ci et moi-même, nous avons pensé que cet instrument pouvait être efficace pour juger de l'existence d'une mémoire européenne plus ou moins comparable aux mémoires nationales. Nous avons réussi à convaincre Jean-Noël Jeanneney, président l'association Europartnaires, de l'intérêt de l'entreprise. Celle-ci, très lourde, a pu être lancée grâce à l'appui de la fondation Jean-Jaurès en France et Ebert en Allemagne. Y furent aussi associés la chaîne de télévision Arte et de grands quotidiens européens, *Le Monde* en France, *El País* en Espagne, la *Stampa* en Italie. Les résultats de ce grand sondage international furent présentés au cours d'une journée organisée à l'Unesco à Paris, le 6 mars 2003. C'est dire l'envergure de l'opération,

⁵⁰⁴ *L'Histoire*, n° 35, avril 1981 p.102- 112, n°100, mai 1987, p.70-80 et n°242, avril 2000, p.32-55

européenne de bout en bout : il suffit, d'ailleurs, de lire aussi la diversité internationale des communications publiées dans l'ouvrage collectif ⁵⁰⁵.

Malgré tout, les limites de l'entreprise restent évidentes : une grande partie de l'Europe était absente, mais ce ne sont pas uniquement les raisons financières qui nous ont conduits à restreindre le sondage. La différence de taille de population rendait difficile la comparaison. Pour les questions fermées, il fallait introduire des personnalités de chacun des pays concernés, susceptible d'être connues dans l'ensemble de l'Union européenne ; l'entreprise, difficile avec six pays, nous obligea à élargir la liste à vingt-huit noms, en deux questions ; elle devenait rapidement impossible au-delà.

La fabrication de ce panel donna lieu à de nombreuses discussions sur des équilibres subtils entre personnalités politiques, écrivains, artistes, scientifiques, mais plus encore, selon les différents pays, pour détecter la force de l'attachement national ou en sens inverse, le rayonnement européen, permettant de dépasser ce clivage : les noms choisis devaient pouvoir être connus d'un large public, au-delà des frontières de chaque pays. Cette contrainte explique l'absence de grands noms, soit originaires d'autres pays extérieurs au sondage, Mozart, par exemple, soit pour éviter la surreprésentation d'une nation, d'où l'absence de Bach.

Le choix définitif fut pour les périodes anciennes les suivants, par ordre chronologique : « Charlemagne, François d'Assise, Dante, Gutenberg, Christophe Colomb, Léonard de Vinci, Copernic, Martin Luther, Charles Quint, Thérèse d'Avila, Cervantès, Shakespeare, Newton, Voltaire ». L'époque contemporaine proposait ces personnalités : « Goethe, Napoléon, Victor Hugo, Garibaldi, Chopin, Karl Marx, la reine Victoria, Marie Curie, Winston Churchill, Adenauer, Picasso, Charlie Chaplin, Charles de Gaulle, Willy Brandt. »

Des enseignements multiples

A côté de l'existence éventuelle d'une conscience historique européenne, ce sondage a révélé des traits spécifiques propres à chacun des pays qui méritent d'être relevés. Prenons quelques exemples qui donnent une preuve supplémentaire de la passion des Français pour l'histoire. Dans la question ouverte, ils sont, de loin, les plus nombreux à vouloir parler avec des personnages historiques : sans surprise, Charles de Gaulle en tête avec 29 %, Napoléon, en troisième position avec 12 %, et même Victor Hugo, en cinquième position avec 8 %, alors que les autres nations n'évoquent généralement que des chefs politiques bien vivants ; quant aux questions fermées, ils utilisent très largement la possibilité des choix multiples : la moyenne des six pays tourne autour de deux noms par personne et les Français, largement en

⁵⁰⁵ Cf. JEANNENEY Jean-Noël et JOUTARD Philippe, (dir.) *Du bon usage des grands hommes en Europe*, Paris, Perin, 2003. En annexe du livre, les principaux résultats sont publiés.

tête, atteignent deux et demi. L'Italie offre l'originalité de se méfier des personnages politiques et en revanche de privilégier des artistes. Parmi les premiers, seuls, Napoléon et Garibaldi trouvent grâce à leurs yeux : le premier pour avoir aidé les Italiens à sortir de leur ancien régime et le second comme héros national. Tous les autres se traînent en bas des tableaux avec des scores de 2 % à 8 %. En revanche, les artistes sont reconnus avec des scores toujours supérieurs à la moyenne européenne, même s'ils sont étrangers comme Picasso, Chaplin ou même Chopin. Dans la question ouverte, après la France, ils sont les seuls à manifester une certaine curiosité à l'égard des personnages historiques.

Pour l'Espagne, le sondage révélait déjà la fracture intellectuelle de la Catalogne avec le reste du pays : Léonard de Vinci ou Shakespeare y étaient préférés à Charles Quint et Cervantès ! On trouve un phénomène comparable en Écosse, beaucoup plus ouverte vers d'autres pays européens et plus à gauche : c'est ainsi que Marie Curie avec 34 % de voix obtient neuf points de plus que dans l'ensemble du : royaume : Karl Marx, huit points de plus (17 %) ; pour la période ancienne, Léonard de Vinci l'emportait même sur Shakespeare et Newton. En Allemagne, c'est l'ancienne R.D.A qui manifeste son originalité en plaçant le même Karl Marx en troisième position avec 26 % tandis que l'Allemagne de l'Ouest ne lui accorde que 8 % !

Une faible conscience historique européenne

Pour en venir aux enseignements principaux de l'enquête, ils sont clairs : la conscience historique européenne restait faible sans être nulle et des différences entre pays étaient loin d'être négligeables. À s'en tenir à la question ouverte, le résultat paraît sans appel, aucune conscience historique commune ; le premier signe en est la faible participation à cette question : 44 % de non-réponses en moyenne. Nous ne pouvons pas nous abriter derrière la difficulté de la question ; la France nous donne un point de repère : en 1999, pour *L'Histoire*, nous avons proposé ce type de question ouverte ; le taux d'abstention était alors de 15 %, quatre ans plus tard, il est de 33 %, 18 points d'écart. Sans surprise, le critère déterminant, ici, est socio-culturel: plus les personnes interrogées sont diplômées et de niveau élevé, plus, elles répondent. Ensuite, apparaissent des différences significatives entre pays : en-tête les deux tiers des Allemands et des Français répondent, en dernière position, Anglais et plus encore, les Polonais s'abstiennent (respectivement 52 % et 57 %) ; l'Espagne et l'Italie sont en position intermédiaire (39 % et 47 %) ?

Le deuxième signe est le contenu même des réponses : les responsables politiques contemporains sont les seuls retenus, chacun choisissant ses compatriotes. La

personnalité arrivée en tête, pour l'ensemble des pays, est le ministre des affaires étrangères allemand d'alors, très populaire dans son pays, Fischer, avec 9 % des voix ; il doit uniquement sa place au poids numérique important de l'Allemagne, il n'est cité par aucun autre pays ! Les suivants obtiennent aussi leur score par l'appui de leurs compatriotes avec un très faible complément extérieur. Le seul choix véritablement européen est celui de Napoléon, en sixième position, avec 4 %, mais obtenu quasi à égalité, grâce aux suffrages des Français - 12 % , d'un côté et de quatre autres pays dont l'Italie avec 5 %, de l'autre !

Autre enseignement de cette question, l'absence des fondateurs de l'Europe institutionnelle : aucun d'entre eux n'atteint la barre des 2 % retenus dans la liste définitive et en descendant à 1 %, seul de Gasperi apparaît, grâce au suffrage italien. Jean Monnet est totalement ignoré : même chez les Français il ne recueille que 2 % ! Robert Schuman n'est guère mieux loti avec 3 %.

Vers une esquisse de panthéon européen ?

Les résultats des questions fermées sont plus encourageants sans, pour autant, révéler une forte identité historique européenne. D'abord, la participation est nettement plus importante, 85 % dans les périodes anciennes et 87 % pour la période contemporaine, avec une exception spectaculaire la Pologne, j'y reviendrai.

Pour la période contemporaine trois noms se dégagent : en-tête, Winston Churchill (22 %), puis à égalité, Marie Curie et Charles de Gaulle (19 %). Le Britannique doit cette première place à ses compatriotes, pour au moins la moitié, mais tous les autres pays participent à ce succès, pour l'autre moitié, y compris l'Allemagne avec 14 % ! Les mêmes Allemands contribuent aussi au succès de Charles de Gaulle, le plaçant dans leur panthéon, en troisième position avec le beau score de 26 %. Quant à Marie Curie, au-delà du couple franco polonais, ce sont les femmes de tous les pays qui assurent sa réussite, la promouvant personnalité contemporaine la plus européenne – 24 % d'entre elles prennent position pour elle, seulement 14 % pour les hommes - le cas le plus frappant est celui des femmes britanniques qui la poussent à la deuxième position en Grande-Bretagne, avant la reine Victoria, lui assurant un avantage de dix-sept points, alors que la souveraine n'en bénéficie que de cinq ! Les Françaises font encore mieux avec le différentiel de dix-neuf points, ce qui lui permet avec 50 % d'être en tête du panthéon français féminin, devançant de Gaulle de quatre points !

Remarquons encore la place honorable de Napoléon en sixième position (14 %) ; elle est d'autant plus surprenante qu'elle n'est pas acquise par un vote massif des

Français qui placent l'empereur seulement au quatrième rang, mais par le choix presque équivalent des Italiens et l'appoint non négligeable des Allemands et même des Britanniques : il est un des grands hommes européens les mieux reconnus par tous. Curieux destin pour un personnage si contesté dans son temps, mais justifié, tant il a modelé l'Europe contemporaine.

Mais c'est surtout la constitution du panthéon le plus ancien, avant le XIX^e siècle, qui montre une conscience historique européenne : les trois premiers noms sont dans l'ordre Léonard de Vinci (25 %), Christophe Colomb (21 %) et Martin Luther (19 %). Le plus européen est, sans contestation possible, Léonard de Vinci qui doit sa primauté autant aux Français, aux Allemands qu'aux Italiens, et nous avons vu sa popularité auprès des Catalans et des Écossais. Christophe Colomb obtient sa place par les Français avant les Italiens ou les Espagnols. Le cas de Luther est peut-être plus significatif encore ; si les Allemands normalement sont les premiers à le soutenir, les Français le prennent en considération : sur 100 personnes qui le citent, 36 sont allemandes mais 19 françaises, les catholiques pratiquants ne sont pas en reste puisqu'ils lui accordent 22 % de leurs suffrages ! Dans ce panthéon, le critère sociologique est important : les élites socioculturelles choisissent massivement Léonard de Vinci et le monde populaire Christophe Colomb (différentiel de onze à quatorze points, qu'il s'agisse du niveau social ou des diplômes). Nous retrouvons la force de ces critères socioculturels pour deux personnalités dans le panthéon ancien, Voltaire, et pour la liste contemporaine, Karl Marx : l'un et l'autre sont beaucoup plus appréciés par les sondés les plus diplômés et même aux revenus plus élevés (six à neuf points d'écart) ! Ajoutons-y des différences territoriales entre pays et régions : Marx recueille beaucoup plus d'écho en Allemagne qu'en France et en Pologne (12 % contre cinq et 3 %). Sans surprise, le sondage révèle l'opposition entre François d'Assise et Voltaire : les catholiques pratiquants accordent au saint 19 % et au philosophe 5 % ; c'est, évidemment, l'inverse pour les sans religion (5 % et 17 %).

Mais le facteur le plus discriminant est celui du sexe. L'imaginaire des femmes diffère sensiblement de celui des hommes : à l'exception de Garibaldi, toutes les personnalités politiques subissent, de leur part, une décote de 5 à 6 % par rapport aux choix masculins ; elles préfèrent les personnalités religieuses et dans une moindre mesure les artistes.

Les écrivains n'arrivent pas à sortir de leur origine nationale ; même Victor Hugo est en dixième position, avec 9 % ; Dante plus mal placé en onzième position ne recueille que 5 % des votes ; Goethe est rejeté à la fin de la liste d'histoire contemporaine et Cervantès de celle d'histoire antérieure (respectivement 5 et 4 %) ; la seule exception est Shakespeare à la cinquième place de son groupe (14 %) ; il n'est pas seulement soutenu par les Anglais mais

par les Français et les Allemands. Ce relatif succès est peut-être dû à l'influence actuelle de langue anglaise. Quant aux médiocres résultats des autres écrivains, est-ce surprenant ? La langue est étroitement liée à l'identité nationale. L'art est plus universel comme le prouve l'intérêt pour Vinci ou même Picasso.

Autre conclusion, les panthéons proposés offrent une image significative : pour l'époque la plus ancienne, c'est une Europe de l'ouverture et de l'innovation qui est mise en valeur, avec trois « inventeurs », chacun dans leur domaine, Léonard de Vinci, Christophe Colomb et Martin Luther ; pour la période contemporaine, prévaut l'esprit de résistance incarné par Winston Churchill et Charles de Gaulle. Le choix de Marie Curie représente un autre symbole : le non-conformisme d'une femme scientifique dans un domaine de pointe, binationale de surcroît. C'est aussi celle qui recueille le meilleur équilibre de voix entre les six nations.

La conscience européenne n'est pas uniforme entre les différents pays ; elle est plus faible encore dans deux pays, à travers des indicateurs différents. Et d'abord la participation : est-ce un hasard si les deux pays les plus réticents sont la Grande-Bretagne et la Pologne avec des scores comparables pour la question ouverte. Certes, pour les questions fermées, la Grande-Bretagne revient à une participation plus raisonnable, mais la Pologne est encore plus absente ; son taux de non-réponse atteint 65 % pour l'époque plus ancienne et 68 % pour la période contemporaine. Là encore, le critère sociologique est déterminant, opposant les cadres supérieurs aux classes populaires agriculteurs et ouvriers pratiquement absentes des réponses (33 % d'abstention du côté et 76 et 71 % de l'autre). L'analyse du contenu des réponses renforce ce sentiment de distance vis-à-vis de l'Europe très nette pour la Pologne dont les classements des personnalités diffèrent sensiblement de la moyenne européenne ; quant à la question ouverte, les Polonais font largement appel aux Américains quand ils sollicitent des personnalités étrangères. La Grande-Bretagne est plus européenne, mais elle n'aime pas les dirigeants contemporains de la France et de l'Allemagne (De Gaulle 8 % et Adenauer 3 %) et quand elle cite des personnalités extérieures aux listes proposées, elle évoque deux fois plus souvent des personnalités américaines.

En revanche, apparaît l'esquisse d'un panthéon commun entre l'Allemagne et la France, qui par ailleurs révèle une participation beaucoup plus grande au sondage, très proche l'une de l'autre. A elles seules, ces deux nations fournissaient autour des trois quarts des votes de Charlemagne, Gutenberg Voltaire, De Gaulle, en opposition totale à la Grande-Bretagne qui accorde à ces personnages de 2 à 8 % ! Plus largement, leur panthéon ancien reste assez proche : six noms sur sept cent dans la première moitié de la liste. On remarquera aussi que

dans la question ouverte parmi les 15 personnalités étrangères avec qui au moins 1 % des Français désire s'entretenir sept sont allemandes.

Nous pensions peut-être un peu naïvement que l'opération ferait date, étant donné son ampleur comme son rayonnement à travers la presse internationale et qu'elle pourrait être périodiquement renouvelée pour mesurer les évolutions. Nous imaginions au moins une question supplémentaire pour tester l'existence de lieux de mémoire européens. Il n'en fut rien, même si de temps à autre, le sujet a été remis à l'ordre du jour, mais abandonné étant donné les difficultés de l'entreprise, faute aussi d'une impulsion institutionnelle. Mais la raison n'est-elle pas plus profonde, liée au doute sur l'Europe même et un repli identitaire ?

Pourtant, l'instrument, si imparfait soit-il, avait sa pertinence, ne serait-ce que dans les faiblesses mises à jour. Les distances polonaises et britanniques se sont bien vérifiées comme les particularités catalanes et écossaises, sans parler de l'axe franco-allemand qui n'apparaît pas seulement politique. Une année après ce sondage, le projet de manuel d'histoire franco-allemand se mettait en route et le premier volume était publié en 2006 ! Nous ne devons pas renoncer.

Quelle mémoire de l'Europe dans les Archives européennes ?

Dieter Schlenker

L'idée d'Archives européennes

Le projet d'Archives historiques a pris son départ en 1977 quand, à l'occasion du 25ème anniversaire de la Communauté européenne du Charbon et Acier, le Président de la Commission européenne, Roy Jenkins, décida d'ouvrir les archives des Commissions des trois Communautés européennes : la Communauté européenne économique (CEE), la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

Après 25 ans sans service d'archives au sein des Communautés européennes, l'arrivée du Président anglais Roy Jenkins apportait une approche professionnelle de l'archivage dans le cadre d'une réforme administrative, d'autant plus que Jenkins lui-même était historien et connaissait bien la valeur des archives des entités publiques du point de vue du chercheur. L'initiative spécifique d'ouvrir les archives historiques des institutions européennes au public naquit au sein du Secrétariat General de la Commission européenne comme idée du Vice-Secrétaire General Christopher Audland⁵⁰⁶. Les objectifs du projet de Jenkins étaient de fournir un solide ensemble de sources pour la recherche historique, de promouvoir l'idée d'intégration européenne et l'ouverture des archives historiques au public.

Il faut rappeler qu'un an avant, en 1976, l'Institut universitaire européen avait ouvert ses portes à Florence, quatre ans après la signature d'une convention par les Etats membres des Communautés européennes. Un nouvel intérêt historique pour la construction européenne était en train de se développer dans le nouveau centre académique qu'était l'Institut de Florence. Il n'était donc pas surprenant que dès le début, la ville de Florence apparaisse au président Jenkins comme lieu potentiel pour déposer les archives des Communautés.

Pour la Commission, les raisons principales étaient de suivre d'autres organisations internationales qui, tels le Conseil de l'Europe, les Nations unies et l'Union de l'Europe occidentale, avaient déjà ouvert leurs archives, de susciter l'intérêt pour l'action des Communautés, d'encourager des recherches sur le processus d'intégration européenne et d'accroître la visibilité des mécanismes institutionnels et opérationnels communautaires,

⁵⁰⁶ AUDLAND Christopher, *Right Place Right Time*, Stanhope, Memoir club, 2004, pp.246-247.

difficilement compréhensibles aux yeux des citoyens européens, pour favoriser leur adhésion aux objectifs de la Communauté.

Pour lancer les réflexions concrètes sur le projet d'Archives historiques des Communautés européennes, la Commission demanda en novembre 1977 un rapport à des consultants externes et établit un groupe de travail sur les Archives historiques au sein de la Direction Général IX (Personnel et Administration) pour définir les attentes et formuler des projets de décisions pour le Président de la Commission.⁵⁰⁷

L'objectif de la Commission, à travers l'ouverture des Archives, était d'amplifier la connaissance publique du rôle politique de la Commission à travers ses activités dans le processus d'intégration européenne : « In view of the political, social and economic significance of its past activities, the Commission desires to open its archival files to the public »⁵⁰⁸.

Pour établir une approche commune et solide à l'ouverture des archives communautaires, les Archives nationales des Pays Bas, de la Grande Bretagne, de la France, du Danemark et de la République Fédérale d'Allemagne furent consultées. De plus, on inséra les Nations Unis dans l'analyse parce que cette organisation avait de l'avance dans l'ouverture de ses archives. Les questions principales concernaient le lieu des Archives, les méthodes de travail, le personnel et les services d'archives. Il fallait aussi une approche pragmatique et flexible pour ce nouvel et unique organisme des Communautés européennes. Pour avancer par étapes claires et précises, on envisagea un plan d'action de 10 ans et l'ouverture des archives en 1982, date de l'anniversaire des 30 ans de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.⁵⁰⁹

Volumes, ouverture et utilisateurs

L'analyse débutait avec les questions pratiques concernant les volumes de l'époque, une prévision de la croissance et la définition des utilisateurs potentiels de ces archives. En

⁵⁰⁷ *Les Archives historiques des Communautés européennes de Florence*, note interne sans date, début 1986, HAEU, EUI-545.

⁵⁰⁸ *Historical Archives Study. PA Management Consultants*, novembre 1977, Commission of the European Communities. Etude commissionnée par la Direction Générale IX Personnel and Administration, Historical archives working party chaired by Nicola Bellieni IX/2130/77, p.3, HAEU, EUI-736. Cf. sur cet aspect PALAYRET Jean-Marie, « Privacy et raison d'Etat versus Transparency et légitimité démocratique. Evolution et révolution en matière d'accès aux documents des institutions européennes », *Revue des Archives fédérales suisses*, cahier 14, printemps 2003 p. 73-79.

⁵⁰⁹ *Historical Archives Study*, IX/2130/77, HAEU, EUI 736, p.3.

1977, les archives de la Commission comprenaient 5.5 km d'archives intermédiaires dans les locaux à Bruxelles et 11 km de dossiers actifs. Pour les bureaux de Luxembourg, on comptait 3.5 km d'archives intermédiaires et 2 km de dossiers actifs. Le pourcentage d'accroissement fut calculé à de l'ordre de 15% par an avec la prévision que les archives doubleraient tous les cinq ans. En comparaison avec les grandes Archives nationales de France (350 km d'archives) et de Grande Bretagne (100 km d'archives), les archives des Communautés semblait bien limitées et se trouvaient dans l'ordre de taille du plus petit Etat membre, le Luxembourg, ayant en stockage 18 km d'archives.

L'autre question cruciale était de définir le moment d'ouverture des archives à la recherche et au public. Cette question ne semblait pas trop difficile : les trois grands pays membres des Communautés, la France, la RFA et la Grande Bretagne avaient un règlement d'ouverture de leurs archives après 30 ans. La Belgique prévoyait un minimum de 50 ans, le Luxembourg 60 ans et l'Italie, à l'époque, n'avait pas de règlement d'ouverture des archives.

Plus difficile fut l'analyse des utilisateurs potentiels des futures archives communautaires. Seul le sondage de 1977 des Archives nationales de la Grande Bretagne pouvait fournir des données pour s'orienter. Les utilisateurs des Archives nationales étaient 20% d'étudiants undergraduates, 25% de postgraduates, 25% de lecteurs et professeurs universitaires, 13% de chercheurs professionnels, 10% de privés et 7% de membres de l'administration publique.⁵¹⁰

Les critères d'un service d'archives

Un autre aspect important de l'analyse concernait l'établissement d'un service d'archives qui n'existait pas à l'époque au sein des institutions communautaires et l'introduction des méthodes de travail pour un tel service. La Commission étant un service public produisant des archives comme partie intégrale de l'administration, la recommandation était que l'ouverture devrait servir pour une image publique positive et qu'une approche scientifique devrait prendre en considération les trois phases de vie des archives : les archives courantes, intermédiaires et historiques.

Pour établir un service qui fonctionne, il fallait prendre en considération les aspects quantitatifs et qualitatifs, bref la formation professionnelle et la taille de ce service. Ensuite

⁵¹⁰ *Historical Archives Study IX/2130/77*, HAEU, EUI 736.

les Archives devraient répondre efficacement aux demandes des utilisateurs en fournissant un support pour la recherche et des fonds bien structurés.⁵¹¹

La question du lieu

Le choix du lieu pour les Archives fut un sujet de longues et intenses discussions. Le rapport de 1977 suggérait toute une série d'options comme la location d'espaces appropriés et de bureaux à Bruxelles ou Luxembourg, le stockage interne dans le bâtiment du Berlaymont, la construction d'un bâtiment approprié tout nouveau ou bien-l'Institut universitaire européen de Florence. Cette option avait un avantage financier (it « might relieve the Commission of the burden of paying rental and staffing costs »)⁵¹² mais les consultants disaient aussi clairement qu'il faudrait dans ce cas des subventions pour l'Institut.

Pendant les consultations avec les directeurs d'Archives nationales qui faisaient partie de l'enquête, plusieurs exprimèrent des réserves sur Florence concernant la distance entre Archives historiques et lieux de production, un rattachement trop prononcé des Archives à des intérêts de recherche très spécialisés à Florence, l'absence d'une organisation archivistique homogène au sein des institutions et à Florence. Les consultants pour leur part y voyaient un grand avantage : « chief advantage ... does not lie in its low costs ... but in the ready availability and indeed interest of historians on the staff of the EUI. As a centre of studies on European integration the Institute would be an admirable home for the Commission's archives ».⁵¹³

Deux ans après le rapport sur les archives de la Commission, la question arriva à l'Institut de Florence et ce fut, entre autres, l'historien et professeur de l'Institut Peter Ludlow qui prit fortement position en faveur d'un dépôt des archives de la Commission européenne. Il voyait l'objectif et la fonction des Archives transférées à Florence dans la collection, la conservation et l'accès aux documents de la Commission. Il demanda aussi d'y ajouter des archives d'autres organisations européennes ou de personnalités ayant contribué de manière importante au développement de la coopération et de l'intégration européennes. Il fit aussi en sorte d'obtenir des microfilms de documents d'archives nationales, des coupures de presse sur

⁵¹¹ *Historical Archives Study*, IX/2130/77, HAEU, EUI 736.

⁵¹² *Historical Archives Study*, IX/2130/77, HAEU, EUI 736.

⁵¹³ *Historical Archives Study*, IX/2130/77, HAEU, EUI 736.

le processus de l'intégration européenne et des documents provenant de projets d'histoire orale ⁵¹⁴.

Le Président de l'Institut Max Kohnstamm, lui-même ancien fonctionnaire et collaborateur de la première heure de Jean Monnet à la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, s'intéressa à la question et la soumit aux autorités italiennes pour obtenir leur soutien. Il s'adressa à Giulio Andreotti, à l'époque président de la Commission des Affaires étrangères à la Chambre des Députés italiens : « ...la possibilità di avere a Firenze gli archivi della Comunità europea e di un'importanza fondamentale perché il nostro Istituto diventi un centro di documentazione e ricerca unico al mondo per la storia dell'unificazione europea. »⁵¹⁵.

Ayant l'appui du gouvernement italien, Max Kohnstamm obtint sans tarder l'accord du Président de la Commission Jenkins qui donna le 17 Juin 1980 son accord pour le dépôt des archives auprès de l'Institut universitaire européen de Florence. Le Parlement et le Conseil suivirent et confirmèrent leurs accords concernant également leurs dépôts à Florence. Le 1^{er} février 1983, le Conseil publia le Règlement CEE, Euratom 354/83 sur l'ouverture des archives au public suivi par la décision CECA 359/83 du 5 février 1983, ces textes constituant les actes fondateurs des Archives historiques des Communautés européennes ⁵¹⁶.

Sur la question de l'Institut, l'argument qui finalement avait convaincu les institutions européennes était : « la proximité d'un organisme de recherche académique concentrant ses travaux entre autre sur l'histoire de l'intégration européenne et disposant d'une bibliothèque adéquate. »⁵¹⁷. La date d'ouverture des archives communautaires fut assez ponctuelle par rapport au trentième anniversaire de la CECA célébré en 1982 et la disponibilité des archives permettait pour la première fois de rédiger des études historiques fondées sur des documents d'archives.

Un promoteur important pendant la dernière phase préparatoire de la décision, en 1983, fut le groupe d'historiens convoqué en 1982 par la Commission et devenu ensuite le

⁵¹⁴ *Deux notes sur les Archives de la CE*, Prof. Peter Ludlow, 8 octobre 1979 et 12 février 1980, HAEU, EUI 812.

⁵¹⁵ *Lettre de Max Kohnstamm à Giulio Andreotti*, 10 janvier 1980, HAEU, EUI 355.

⁵¹⁶ Règlement (CEE, EURATOM) n° 354/83 du Conseil du 1^{er} février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31983R0354&qid=1485177093691&from=FR>. Décision n° 359/83/CECA de la Commission du 8 février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1485177685761&uri=CELEX:31983S0359>

⁵¹⁷ Les archives historiques des communautés européennes de Florence, note interne sans date, début 1986, HAEU, EUI 545.

Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine. Ce comité plurinational d'académiques fut créé par la Commission pour organiser des conférences, lancer des recherches sur l'histoire de la construction européenne, publier des monographies et rédiger la « Revue d'Histoire de l'Intégration Européenne ». Un an après les deux décisions des Communautés d'ouvrir leurs archives, pendant le Conseil supérieur de l'Institut universitaire européen des 17-18 décembre 1984, la Commission et l'Institut signaient un contrat de dépôt des archives des Communautés à Florence. Le 13 décembre 1985, l'Institut organisait une inauguration formelle des Archives historiques des Communautés européennes qui ouvraient leurs portes le 1 janvier 1986 à Villa Il Poggiolo, Piazza Edison, à Florence.

Mission des archives de Florence

Le Règlement 354/83 laissait aux institutions communautaires le rôle principal dans le traitement et l'ouverture de leurs archives, les versements à Florence des archives ouvertes au public se faisant comme dépôt dont la propriété restait à l'organisme de provenance.

Sur la base de ces prémisses, les Archives de Florence ont comme mission principale d'agir comme centre spécialisé et centralisé d'archives sur l'intégration et la coopération européenne avec le but de collecter, conserver à long terme et rendre accessibles les archives historiques des institutions, organes et agences communautaires. Les dépôts sont organisés en versements annuels suivant le règlement d'ouverture après 30 ans. Au-delà de leur fonction principale de dépôt d'archives des institutions, les Archives de Florence acquièrent des dépôts d'archives privées provenant de particuliers et d'organisations de nature européenne. Elles servent ainsi à accroître la visibilité et à promouvoir la recherche du processus d'intégration européenne en utilisant des sources primaires.⁵¹⁸

Les relations entre les Archives historiques et la Commission européenne en tant que représentante des institutions de l'UE ont été révisées en 2011 avec un accord-cadre de partenariat qui renforce le rôle des Archives dans la préservation et l'accès aux fonds d'archives des institutions de l'UE. Cet accord met pour la première fois l'accent sur l'accès digital aux archives. En mars 2015 le Conseil de l'Union européenne a aussi modifié le règlement de 1983 : le Règlement du Conseil (EU) 2015/496 du 17 March 2015 a en effet réévalué le cadre légal et financier des Archives historiques de l'Union européennes dont la mission a été redéfinie : « L'objectif du dépôt des archives historiques des institutions à l'IUE

⁵¹⁸ Voir la liste complète d'inventaires des fonds à : <http://archives.eui.eu/en/fonds/>

est d'en permettre l'accès à partir d'un lieu unique, de favoriser leur consultation et d'encourager les travaux de recherche sur l'histoire de l'intégration européenne et des institutions européennes ». ⁵¹⁹

Le Règlement de 2015 introduit un nouveau modèle de partage de budget entre les institutions déposantes et oblige l'ensemble des institutions, organes et agences de l'Union à déposer leurs documents historiques aux Archives historiques à l'exception de la Banque Centrale européenne et de la Cour de Justice de l'UE qui continuent à pouvoir le faire sur base volontaire. Le rôle clé de l'Italie dont le gouvernement avait renouvelé son soutien aux Archives en mettant à disposition des locaux dans la prestigieuse Villa Salviati et celui des Archives qui assurent l'accès public à ces documents historiques, notamment digitaux, et les promeut, ont été ainsi renforcés.

La collaboration entre les Archives et les institutions de l'UE a été renouvelée un mois après le règlement de 2015 avec un nouvel accord-cadre de partenariat entre l'Institut universitaire européen et la Commission européenne le 15 avril 2015, donnant un format stratégique au nouveau cadre légal et au plan d'action commun. Avec une nouvelle stratégie de partenariat, d'une part avec les institutions de l'UE d'autre part avec l'Etat hôte et la ville de Florence qui accueillent chaleureusement l'Institut universitaire européen depuis 40 ans et les Archives depuis 30 ans, le travail des Archives européennes dispose d'un excellent cadre pour faire avancer la recherche sur l'intégration européenne et offrir ses services aux citoyens européens.

⁵¹⁹ Règlement (UE) 2015/496 du Conseil du 17 mars 2015 modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 en ce qui concerne le dépôt des archives historiques des institutions à l'Institut universitaire européen de Florence, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0496&from=FR>

Brexit 2016: some notes for future historians

Richard Toye

The UK referendum of 23 June 2016 delivered an enormous shock to the political establishment, in Britain and throughout the rest of Europe. At the time of writing the consequences of the British people's decision to leave the European Union are unclear. Article 50 of the Treaty of Lisbon has not yet been invoked and it is at least theoretically possible that it never will be. Undeniably, though, the vote represented a political cataclysm, not least because of the very uncertainty that it has provoked. Arguably, moreover, even if the Remain side had won, the fundamental relationship of trust and confidence between the British government and those of its EU allies would still have been seriously weakened. The very fact and nature of the pre-referendum renegotiation had revealed, to many continental Europeans, the conviction that the British did not subscribe to "the European idea", but at best saw the EU in narrow cost-benefit terms. Perhaps more seriously, the British had shown that they *could not be relied upon*, a concern that even a low-margin Remain victory would have done little to allay. They seemed like spoiled children, to whom no concession was ever enough. Yet was this not in fact the product of a more fundamental sickness? Was not Charles De Gaulle now fundamentally vindicated in his original decision to veto UK membership of the European Economic Community (as it then was)? As he put it in his famous 1963 press conference:

L'Angleterre, en effet, est insulaire, maritime, liée par ses échanges, ses marchés, son ravitaillement, aux pays les plus divers et souvent les plus lointains. Elle exerce une activité essentiellement industrielle et commerciale et très peu agricole. Elle a, dans tout son travail, des habitudes et des traditions très marquées, très originales.

Bref, la nature, la structure, la conjoncture, qui sont propres à l'Angleterre, diffèrent profondément de celles des Continentaux (de Gaulle 1963).

With typical grandiloquence, Labour Foreign Secretary George Brown once said to Willy Brandt, « Willy, you must get us in [to the EEC], so that we can take the lead »⁵²⁰. But as it turned out, did not Britain join the European project, not to lead it, but rather to ruin it ?

So it might seem that Britain's involvement in Europe was always doomed, and that the origins of her (ultimately terminal) Euroscepticism lay in nostalgia for the Empire that had been lost⁵²¹. On this basis, it would appear that some form of post-colonial sickness lay at the root things. This idea is that Britain had failed to « decolonize itself », that is to say it had not shaken off its old mentality and thus experienced continued delusions of grandeur, is naturally associated with the anti-imperial left. The 2016 Oxford « Rhodes Must Fall » campaign is a prime example. A version of this notion can also be found on the mildly contrarian moderate establishment right⁵²². The argument has a good deal of merit. The rhetoric of the Leave campaign depicted a Britain whose leaders, at some point, had lost confidence in themselves and had turned their backs on the nation's glorious history. Britons' « kith and kin » in the former white settler colonies had been abandoned. The country, in this analysis, had thus surrendered its true world role in favour of involvement with an essentially parochial, statist European bureaucracy; but Brexit would liberate it to fulfil its true, astonishing potential. There were more than a few resonances here of the late Nineteenth Century concept of an Anglo-Saxon « Greater British » polity⁵²³. I want to argue, however, that although this type of thinking was a real factor in the referendum debate it was not necessarily the most important or determining one. I suggest that Brexit was *not* foreordained by a form of post-imperial path-dependency. Rather, it was contingent on a particular concatenation of political and economic events that developed post-1997, and more precisely a series of political choices by the 2010-16 governments of David Cameron. Other outcomes were possible, although, after 2013, they became increasingly unlikely.

How, though, should we approach the problem from the methodological point of view? There has already been an enormous amount of instant journalistic and academic analysis, much of

⁵²⁰ BROAD Roger, *Labour's European Dilemmas: From Bevin to Blair*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2001, p. 63.

⁵²¹ GROB-FITZGIBBON Benjamin, *Continental Drift: Britain and Europe from the End of Empire to the Rise of Euroscepticism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

⁵²² PAXMAN Jeremy, *Empire: What Ruling the World Did to the British*, London, Viking, 2011, p. 3.

⁵²³ BELL Duncan, *The Idea of Greater Britain: Empire and the Future of World Order, 1860-1900*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.

it of great value⁵²⁴. However, there remains a need for systematic, long-term assessment of Britain's post-1945 relationship with Europe. Over the last several decades, an enormous amount of effort has been put into producing just that⁵²⁵. There is an important strand in this literature that bemoans the alleged failures of British leadership in Europe: the story was presented as a series of missed opportunities for the country to grasp its true destiny⁵²⁶. This point of view has not necessarily been invalidated by the referendum result but it does, perhaps, now look slightly quaint. Overall, the existing historical literature retains much value – but inevitably we will now look back on the issues that it discusses and ask new questions of the material. In a post-referendum interview, Jürgen Habermas advocated trying to imagine our present situation through the eyes of a future historian⁵²⁷. Yet the one thing we can be certain of is that future historians will view our problems through the lens of their own societies' difficulties – that is to say, in the light of developments that are as yet unknowable. Perhaps, then, the task is not to try to foresee how those historians might think, but rather to provide them with guidance to understanding their past and our present. They will inevitably interpret such guidance in the light of their own concerns, but it may nonetheless have the capacity to save them from error or indeed to prove positively helpful in illuminating the nature of our current discontents. It is worth remembering that we cannot simply *give* future historians a definitive interpretation of our own situation, any more than Robespierre could have laid down the definitive analysis of the French Revolution. But we may, perhaps, point the beam of light in such a way as to illuminate the corners where our successors might not otherwise think to look.

⁵²⁴ An excellent starting point is JACKSON D. T. (Ed.), *EU Referendum Analysis 2016: Media, Voters and the Campaign*, Poole, The Centre for the Study of Journalism, Culture and Community, 2016.

⁵²⁵ See, for example, CAMPS Miriam, *Britain and the European Community 1955-1963*. Princeton NJ, Princeton University Press, 1964; YOUNG John W., *Britain and European Unity, 1945-1992*. Basingstoke: Macmillan, 1993; KAISER W., *Using Europe, Abusing the Europeans: Britain and European Integration, 1945-63*. Basingstoke, Macmillan, 1996; GROB-FITZGIBBON Benjamin, *Continental Drift: Britain and Europe from the End of Empire to the Rise of Euroscepticism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

⁵²⁶ DELL Edmund, *The Schuman Plan and the British Abdication of Leadership in Europe*. Oxford, Clarendon Press 1995; YOUNG Hugo, *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*. New York, The Overlook Press, 1999.

⁵²⁷ ASSHEUER Thomas, *The Players Resign: an interview with Jurgen Habermas*. Retrieved August 15, 2016 from <https://www.zeit.de/kultur/2016-07/juergen-habermas-brexit-eu-crises-english>.

What follows, then, is an attempt to explain some key points that future analysts will need to grasp as they go about their task of assessing the causes of Brexit. The main challenge they will face is that of dealing with the sheer complexity of the divisions within British society that produced this particular result. They will need to assess the make-up of the « Brexit coalition » (and that of the Remain camp too) on lines of age, gender, ethnicity, national origin, geographic location, sub-national identity, socio-economic status, etc. At one level this will be reasonably straightforward as good data exists, but it will be harder to ascertain why particular groups voted as they did. The following points will need to be borne in mind:

- To what extent was the result a « revolt against globalization »? Was it truly an anti-elitist rebellion of « left-behind Britons », a battle between the privileged and the dispossessed?
- Were perceptions that political debate had become particularly debased accurate? In other words, was it true that people voted Leave because they had been lied to and therefore didn't understand what they were doing? And was this allegedly endemic political lying demonstrably worse than in previous historical periods?
- Was the vote « structurally lost » for Remain before it started, or were specific campaigning decisions at fault?
- To what degree was the Leave vote the product of a genuine democratic deficit (or other problems) within the EU?
- How important was the immigration issue, and why did it play out in the way that it did? To what extent was hostility to migrants based on cultural grievances as opposed to economic ones?
- What can we learn from a « Four Nations » approach (i.e. consideration of the relationships between England, Scotland, Wales, and Northern Ireland) and to what extent was the referendum result the product of the « break-up of Britain »?
- If Leave voters thought that they were opting to « take back control » or to « take back our country », what did they mean by this?

It is appropriate to begin with a review of British attitudes to Europe over the seven decades leading up to the referendum, and also to offer some brief comments on how this history has been argued over in recent years. Talk of European unity did not, of course, begin with Winston Churchill's 1946 « United States of Europe » speech in Zürich. Starting in 1867,

there were 190 references to a « United States of Europe » in the London *Times* prior to the speech; three of these were by Churchill himself (who had first used the phrase in a newspaper article in 1930). However, mainstream political discussion in 2016, insofar as it dealt with historical issues, tended to take the 1940s as the starting point of relevant history; and in many ways this was perhaps not unreasonable. In the several years running up to the referendum, the memory of Churchill was variously invoked by UKIP, hailed as pro-European visionary by José Manuel Barroso, and claimed by Boris Johnson as someone who would have supported the idea of renegotiating Britain's relationship with the EU. That a national icon should be contested in this way is not surprising, but the contestation was certainly facilitated by the ambiguity of Churchill's actual views. At Zürich he stated that « Great Britain, the British Commonwealth of Nations, mighty America, and I trust Soviet Russia - for then indeed all would be well - must be the friends and sponsors of the new Europe » (Speech of 19 Sept. 1946). Therefore, Johnson's suggestion that Churchill wanted Britain to be closely associated with his proposed new European body, but did not want her to be a member, can find evidential support⁵²⁸. Thus, even though scope for debate about Churchill's true position still exists, claims from the Remain side that Churchill would « have been in wholehearted support of a full leap forward into Europe »⁵²⁹ could not operate as a straightforward rhetorical trump card.

Churchill's reference to Soviet Russia reminds us of the Cold War context of early moves towards European integration, a factor the eventual removal of which arguably weakened the impetus towards British pro-Europeanism. When the right-wing *Daily Mail* (20 Sept. 1946), having praised the Zürich speech as « wise and true », noted that « the time is short », it was taking a cue from Churchill himself. He had hinted, with no great subtlety, that the time to move forward with the new Europe was now, while the West retained its monopoly on the atomic bomb, a window of opportunity that everyone knew would soon close. The popular response to the speech appears to have been somewhat muted – it was certainly less strong than that evoked by his « iron curtain » address given in the USA earlier the same year. Irrespective of whether or not he wanted full British membership of a federal unity, Churchill was certainly passionate in his pleas for European unity but they also had a partisan edge. The Labour government could be criticised for being insufficiently enthusiastic towards

⁵²⁸ JOHNSON Boris, *The Churchill Factor: How One Man Made History*, London, Hodder & Stoughton, 2014, p. 306.

⁵²⁹ KLOS Felix, *Churchill on Europe: The Untold Story of Churchill's European Project*, London, I.B. Tauris, 2016, p. 60.

developments such as the 1950 Schuman Plan. Churchill's pro-Europeanism probably put him somewhat at odds with grassroots members of his own party. The official Conservative line at this time was that although, if it came to the point, the party would prioritise the Empire over European unity, this was in fact a false dichotomy and the choice did not have to be made. When Churchill was back in power after 1951, progress towards British participation in Europe faltered, in part because even « pro-European » ministers had a (vague) concept of European union that was at odds with the ideas of the French, the Belgians, the Italians and others⁵³⁰. It was hardly surprising that, in due course, Britain failed to participate in the negotiations that led to the Treaty of Rome.

Certainly, that decision was strongly influenced by the belief that taking part would be detrimental to Britain's relationship with the Commonwealth⁵³¹. Yet it must also be remembered that of the six signatories to the Treaty, both France and Belgium were still significant colonial powers, and the Netherlands was too on a lesser scale. Germany and Italy, of course, were also former colonial powers, and the latter held the UN trusteeship of Somaliland from 1950 to 1960. As Peo Hansen and Stefan Jonsson have noted, « many postwar European statesmen [...] asserted that it was through colonial cooperation, even integration, rather than going it alone, that the exhausted colonial powers in Western Europe were to infuse new energy into their terribly underfinanced empires and so redeem Europe's global stamina »⁵³². So Britain's failure to join the EEC at the outset was less a consequence of her undoubted ongoing delusions of imperial grandeur than of her differing vision of what the (neo-) imperial future was to hold, her preference for a free trade area rather than a common market, and her scepticism about what one leading official called « the kind of mysticism which appeals to European catholic federalists »⁵³³. By 1961, concerns about the country's economic performance were sufficiently severe to persuade the Macmillan government to overcome these doubts and to launch the first, and ultimately failed, British bid to join the Community. Ministers sold the plan to the public as compatible with obligations to

⁵³⁰ YOUNG John. W., « Churchill's 'No' to Europe: The 'Rejection' of European Union by Churchill's Post-War Government », 1951–1952. *Historical Journal*, 1985, pp. 923-937.

⁵³¹ BURGESS, S., & EDWARDS, G., « orgThe Six Plus One: British Policy-Making and the Question of European Economic Integration, 1955 », *International Affairs*, 1988, pp. 393-413.

⁵³² HANSEN, Peo., & JONSSON, Stefan, *Eurafrica: The Untold Story of European Integration and Colonialism*, London, Bloomsbury, 2014, p. 72

⁵³³ Burgess and Edwards, cit., p. 404.

the Commonwealth, indeed as essential for its future strength in the face of the Soviet challenge⁵³⁴.

There is a tendency in the literature to stress public ignorance of European institutions in the early 1960s⁵³⁵. Lack of basic knowledge, however, did not necessarily preclude benign feelings towards the EEC; the same had in fact also been true of the Empire-Commonwealth in the late 1940s⁵³⁶. We are quite well served with information about attitudes to the EEC during the period in question, in the form of Gallup polls. As Figure 1 shows, approval of the idea of Britain joining outstripped disapproval by a clear margin throughout the lifetime of the first application. There was, however, an overall increase in disapproval rates too. Importantly, the Gallup polls on attitudes to Europe included some questions about the Commonwealth, although the same questions were not asked consistently across the 1961-3 period. The evidence that we do have suggests the following: 1) voters felt that the Commonwealth was more important to Britain than either Europe or the USA; 2) they tended to prioritize the Commonwealth over the interests of British agriculture or EFTA as a point of importance in the EEC negotiations; and 3) nonetheless, relatively few of them felt *either* that accession would cause the Commonwealth to collapse *or* that it would strengthen the Commonwealth in the long-term⁵³⁷. This evidence must also be read in the light of the low priority voters gave to « Colonial affairs » in the scale of their concerns, although, as no specific question was asked about the Commonwealth, it may be that they subsumed Commonwealth issues within « international affairs », which sometimes scored quite highly (see Figure 2).

It is true that after Britain at last joined the EEC in 1973, public opinion there seemed to be less favourable towards the Community than in other members states (although views in Denmark and Ireland, which had also just joined, were comparatively sceptical too). However, by the time of the 1975 referendum, following the Wilson government's

⁵³⁴ TOYE, Richard, « Words of Change: the Rhetoric of Commonwealth, Common Market and Cold War, 1961-3 » In L. Butler, & S. Stockwell (Eds.), *The Wind of Change: Harold Macmillan and British Decolonization* (pp. 140-158), Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

⁵³⁵ YOUNG, J. W., *Britain and European Unity, 1945-1992*, Basingstoke, Macmillan, 1993, p. 77.

⁵³⁶ CLARKE, Peter, *The Last Thousand Days of the British Empire*, London, Allen Lane, 2007, pp. 506-507.

⁵³⁷ « British Attitudes to the EEC 1960-63 », *Journal of Common Market Studies*, 1966, pp. 49-61.

renegotiation of the original terms of entry, interest in Europe had grown and attitudes towards it had warmed significantly. (See the Eurobarometer surveys on the European Commission website: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/>) That 2/3rds of voters chose to stay in demonstrates that the UK public was not pathologically europhobic, by any means. Ironically, many of the older voters who (predominantly) chose Leave in 2016 must have voted to stay forty-one years earlier. Contrary to the arguments of the Leave side today, the 1975 vote was not won on the basis of misleading claims that the EEC was a purely economic arrangement without political implications. The « Yes » campaign urged: « Forty million people died in two world wars this century. Better lose a little national sovereignty than a son or daughter » (see the plate section of Heath⁵³⁸). Wilson's decision to renegotiate and call a referendum was manoeuvre designed to deal with divisions in the Labour Party. It was also the first in a series of successful British efforts to secure special treatment in Europe, the most famous of which is the budget rebate secured by Thatcher. Habermas suggests that British policy in Brussels was always a standoff carried out according to the maxim: « have our cake and eat it»⁵³⁹. Cameron's decision to call a referendum has been described by many commentators as an act of almost insane irresponsibility. We now know that it was misjudged. But we must remember he was faithfully exercising an established strategy that been carried out in some form and at some stage by every government since the 1970s, even as Britain simultaneously made moves towards further European integration. However, in 2016, the conditions for the strategy's success no longer existed.

By the time that Thatcher took office in 1979, support for the EEC had again declined. During the 1980s, volatility of opinion was replaced by stability. Attitudes were generally negative. There was, however, a paradox involved, as Jorgen Rasmussen has shown. Although Thatcher adopted a carping and critical approach to Europe – without ever advocating withdrawal – her popularity and that of the EEC were actually correlated. « The lower the net dissatisfaction with her, the less likely the public was to be relieved and the more to be very sorry about the [hypothetical] demise of the EC. To put it another way, the more popular she became, the more popular was the EC. Clearly, there is no evidence to suggest that she was succeeding in transmitting her views to the public ». Europe's popularity increased strikingly but briefly

⁵³⁸ HEATH, Edward, *The Course of My Life: MY Autobiography*, London, Hodder & Stoughton, 1998.

⁵³⁹ ASSHEUER, T., cit.

during the 1983 general election when the Labour Party was campaigning for withdrawal⁵⁴⁰. Where Thatcher did succeed was in emboldening Conservative Eurosceptics through her increasingly hostile pronouncements, notably her famous Bruges speech of 1988. Here lay the roots of the internal Tory crisis that Cameron's referendum was an attempt to solve. In the shorter term, however, the divisions destroyed the government of John Major, Thatcher's successor, and handed victory to a resurgent and now broadly pro-European Labour Party. At the 1997 election, the only impact of the short-lived anti-EU Referendum Party was to exacerbate Tory woes.

Yet, within another two decades, Britain's relationship with the EU had entered its death-spiral. Future historians will face the challenge of working out exactly when the point of no-return was reached. To assist them, I want to suggest that the UK's departure from Europe was not « over-determined » – rather, it was very precisely determined by the working-together of multiple factors which were just sufficient to create both the conditions for the referendum and a narrow Leave majority at the crucial moment. That is to say, the result was not inevitable, but contingent, albeit not radically so. It is certainly true that the success of the Leave campaign was the product of a broader crisis of British politics, which manifested itself in resentment against « élites », and which in many ways had little to do with Europe. Yet this would not have been sufficient for actual victory in the absence of certain highly specific circumstances.

What caused this wider crisis? The « two-party system » had its heyday from 1945 to the 1970s, when Liberal revival and the rise of the Scottish National Party began to put it under pressure. As late as 2001 it still looked in reasonable health. The Iraq War of 2003 undoubtedly undermined confidence in the Labour government, and perhaps also in politics and politicians more generally. Yet, in the face of an anaemic Conservative recovery, Blair was still able to secure a healthy parliamentary majority on the basis of only 35.2% of the popular vote. In 1951 – the post-war highpoint – Labour and the Conservatives between them secured 96.8%, but by 2010 the two-party share had fallen to 65.1%. (It recovered slightly in 2015). And yet, as a consequence of the first-past-the-post electoral system – which voters overwhelmingly opted to keep in the referendum of 2011 – the two main parties remained dominant, albeit Cameron governed in coalition with the Liberal Democrats during his first

⁵⁴⁰ RASMUSSEN, J., « What Kind of Vision is That?" British Public Attitudes towards the European Community during the Thatcher Era», in *British Journal of Political Science*, 1997, pp. 111-118.

term.⁵⁴¹ This may have encouraged a belief that it was possible to register a protest vote without any particular expectation that it would actually make a difference. The 2016 referendum was in many ways the ultimate protest vote; a significant, and possibly decisive, cohort of Leave voters did not believe they would win and quickly regretted their decision.

Yet the genuine and widespread loss of faith in the nation's leaders need not have caused a rupture with the EU. Here we see the interplay between structural and contingent factors. The 2008 global financial crisis can be seen as truly structural, insofar as it became inevitable at a certain point no matter what British politicians might have done. However, the deep austerity imposed after 2010 was a profoundly political choice made by the Cameron's governments. Had Blair's successor Gordon Brown called an election in the autumn of 2007, as was widely expected, he might have won it, and the post-crash political and economic landscape might have been very different. Arguably, it was weak growth exacerbated by austerity rather than inequality as such that fuelled voters' sense of being « left behind »⁵⁴². As Bob Dylan put it, « when you ain't got nothing, you got nothing to lose », and a Leave vote could operate simply as a last, desperate throw of the dice exercised in hope of change, any change.

Yet, although the genuinely economically-deprived white working classes in Labour heartlands in England and Wales were a key Leave constituency (Scotland and Northern Ireland voted Remain), so too were older, more prosperous, Southern voters. These were people who, perhaps, felt not so much economically « left behind » as socially alienated or culturally « left out » – fairly prosperous, nationalist, « authoritarian voters » fulminating at liberal metropolitan cosmopolitanism from behind the pages of the *Daily Mail*. Culture, it seems, has the capacity to trump economics: « Wealthy people who back capital punishment back Brexit. Poor folk who oppose the death penalty support Remain »⁵⁴³. Equally, although Cameron's 2013 pledge to hold a referendum was probably inevitable as a sop to his Conservative critics who saw him as too socially liberal, the outcome was not. On the one hand, if he had again been denied a majority at the 2015 general election, the Lib Dems as

⁵⁴¹ The 2011 referendum represents an interesting failure to mobilise the very real anti-politics sentiment that was in the air as the consequence of the recent parliamentary expenses scandal. The campaign to introduce the Alternative Vote argued that the change would "make MPs work harder". This was an unconvincing argument for a modest and reasonable reform.

⁵⁴² HARFORD, Tim, *Metropolitan myths that led to Brexit*, (2016, July 20), Retrieved Aug. 18, 2016 from FT.com: <http://www.ft.com/cms/s/0/5608a798-4e03-11e6-8172-e39ecd3b86fc.html>.

⁵⁴³ KAUFMANN, Eric, *Brexit Voters: NO.T the Left Behind*. (2016, June 24). Retrieved Aug. 18, 2016 from fabians.org.uk: <http://www.fabians.org.uk/brexit-voters-not-the-left-behind/>.

ongoing coalition partners might have been able to prevent the vote being held. On the other hand, if party leader Nick Clegg had succumbed to Cameron's pressure and allowed it to be held earlier – prior, crucially, to the migrant crisis of 2015 – who is to say that it could not have been won?⁵⁴⁴.

This brings us to the 2016 referendum battle itself. Future historians must resist the temptation to depict the Remain campaign as disastrously flawed. There were, it is true, some important weaknesses. First, the lack of a credible cross-party effort. Labour leader Jeremy Corbyn's contribution has widely been seen as half-hearted. This could be seen as a contingent factor, given that he had only secured the nominations that allowed him to run for election as leader in 2015 because some MPs who did not genuinely support him wanted to « encourage debate ». On the other hand, there was a genuine structural factor at work, given the difficulties faced by left-wing Remainers in constructing a compelling case. They needed to persuade voters to blame their problems on austerity rather than Brussels; and yet the authors of this austerity were David Cameron and George Osborne who were also urging a vote for Remain. Second, it may be that the dire warnings about the consequences of Brexit were (from a rhetorical point of view) overdone. However, mobilising fear can be a good strategy, as the results of the 2015 election showed; unlike then, what was lacking was adequate press support for the message. Third, the reliance on economic, financial and scientific « experts » to deliver and reinforce the warnings was without question less effective than it would have been in pre-crash days. Was the fact that Goldman Sachs backed staying in the EU likely to boost the Remain camp, or undermine it? Fourth, a genuinely contingent factor was Boris Johnson's late, knife-edge decision to back Leave. Although this choice may not have strengthened the anti-EU forces dramatically, it did deprive Remain of the chance to deploy a Cameron/Johnson double-act that polling had suggested could have given a decisive boost to the pro-Europeans⁵⁴⁵.

The positive appeal offered by Leave must also be taken into account. It is quite right to say that Leave campaigners benefitted from their position of irresponsibility – they could make promises which, as they were not an alternative government, they would never be called upon to deliver. It is quite right to accuse them of encouraging and benefitting from « post-truth politics » and a « paranoid style » of debate – the notoriously miselading claim that Britain

⁵⁴⁴ See Clegg's article in the *Financial Times*, 25/26 June 2016.

⁵⁴⁵ GOODWIN, Matthew, *Matthew Goodwin's round-up: Leave's lead, the Boris effect and persuading the Undecideds*. (2016, Jan. 26). Retrieved Aug. 18, 2016 from LSE Brexit Blog: <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/01/26/matthew-goodwins-round-up-leaves-lead-the-boris-effect-and-persuading-the-undecideds/>.

sends Brussels £350 million was merely the tip of the iceberg. The murder of Jo Cox MP was the product of this claimate. Yet, unlike the Remain side, the Leave campaign also successfully conjured a message of hope. The referendum outcome represented a revolt against some of the consequences of actually-existing globalization but not against the *idea* of globalization. Leave was neither overtly protectionist nor anti-trade, but presented the Euro-enthusiasts as having been blinded by their bsession with the EU to other, better trading opportunities around the world. Leavers promised « freedom to establish our own trade deals with the world and the EU on our own terms ».⁵⁴⁶ The message struck home, if one overheard comment is anything to go by: « We want the free trade; we don't want the dictatorship ». Following Aristotle's *Art of Rhetoric* (Book I Chapter 3), we may note that Remain focussed primarily on the idea that to leave the EU would be *inexpedient*; with few exceptions they did not make the effort to establish that it would also be *dishonourable*. Ultimately, Leave won because they convinced people that to get out of the EU would be both honourable *and* expedient; or, to put it in a somewhat different way, culturally *and* economically beneficial⁵⁴⁷. These two dimensions – honour and expediency - were captured simultaneously in the slogan « Take back control. »

David Denver and Mark Garnett contend that the referendum « was marked by an asymmetry of emotional commitment. While Leave supporters tended to be very hostile towards the EU, it would be difficult to trace many of their opponents who felt a passionate attachment to an institution whose workings were mysterious to most voters »⁵⁴⁸. This is correct as far as it goes but it misses something out. It is true that few Remainers felt attachment to the *institution* (or institutions) of the EU – and if there is an EU democratic deficit one of the main problems is indeed the difficulty of understanding how it works. Yet for many people who had grown up within the EU, the advantages of membership, such as free movement and scientific cooperation, were simply taken for granted.⁵⁴⁹ The lack of Remain passion represented not so much unconcern as complacent cosmopolitanism – the idea that all these benefits would be suddenly snatched away was simply unthinkable. The howls of despair that

⁵⁴⁶ “Leave? Remain? In? Out? Aarrgghhh”: leaflet published by Alison Sheridan UKIP Exeter, n.d. Distributed June 2016.

⁵⁴⁷ CURTICE, John, « A Question of Culture or Economics? Public Attitudes to the European Union in Britain », *Political Quarterly*, 2016, pp. 210-218.

⁵⁴⁸ DENVER, David., & GARNETT, Mark, « A cat among the pigeons: the UK referendum on membership of the EU », *British Politics Review*, 2016, 4-7, p. 7.

⁵⁴⁹ Paradoxically, the Leave camp also took many of the benefits of membership for granted, simply asserting that they could continue with Britain outside the EU.

attended the result are testament to this. Ironically, the loss of the referendum stimulated pro-European feeling to a perhaps unprecedented intensity.⁵⁵⁰ Future historians should note that genuine British (including Conservative) pro-Europeanism is something that needs to be explained just as much as Euroscepticism does.

Finally, the key issue of migration is also deserving of comment. It is an oft-noted paradox that areas that voted Leave did not tend to have large numbers of EU migrants (and also were most dependent on EU funding). Oliver Heath and Matthew Goodwin have qualified this by pointing out that it was not absolute numbers but recent rates of increase that appear to be significant: « areas with relatively high levels of EU migration tended to be more pro-remain; those places which had experienced a sudden influx of EU migrants over the last 10 years tended to be more pro-Leave »⁵⁵¹. And of course, it was quite possible for people to dislike the effects of migration on the nation as a whole, even if they themselves did not live in a high-migration area. Economic fears and cultural ones were naturally mixed up together, but it is possible that the cultural anxieties took primacy, as in this comment by a Wales Online reader in response to Cameron's performance on BBC's *Question Time* programme: « Net migration is not the problem - he should be thinking about why our own people feel forced to leave this increasingly overcrowded expensive culturally mixed up country »⁵⁵².

In conclusion, it is clear that post-imperial delusions of grandeur, which brought continuing echoes of the language of « Greater Britain » and « the unity of the English-speaking peoples », did play an important part in bringing about Brexit. The argument presented here has been that, in the absence of several important contingencies, this post-Empire syndrome would have been insufficient to create a victory for Leave. The UK's relationship with the EEC/EC/EU, although always somewhat problematic, was not doomed from the beginning. Global shocks, political choices, and historical accident all played crucial parts in the outcome. Indeed, it would be unfair to suggest that Britain was entirely stuck in the past: in

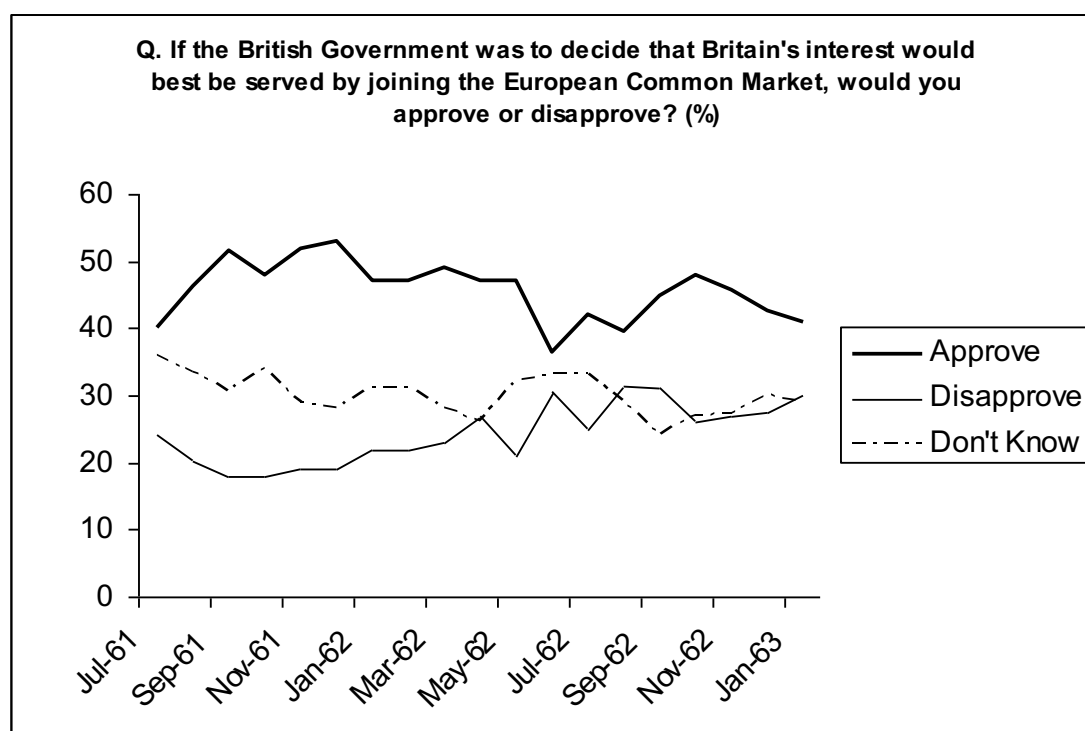
⁵⁵⁰ Of course, anti-EU feeling/xenophobia also intensified, as the post-referendum wave of anti-immigrant abuse indicated.

⁵⁵¹ GOODWIN, Matthew., & HEATH, Oliver, *Brexit and the left behind: a tale of two countries*. Retrieved Aug. 18, 2016 from blogs.lse.ac.uk: <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/07/22/brexit-and-the-left-behind-a-tale-of-two-countries>.

⁵⁵² JAMES David, *This is what readers thought of David Cameron's performance on BBC Question Time's EU referendum special*. (2016, June 10). Retrieved Aug. 19, 2016 from Wales Online: <http://www.walesonline.co.uk/news/politics/what-readers-thought-david-camersons-11496039>.

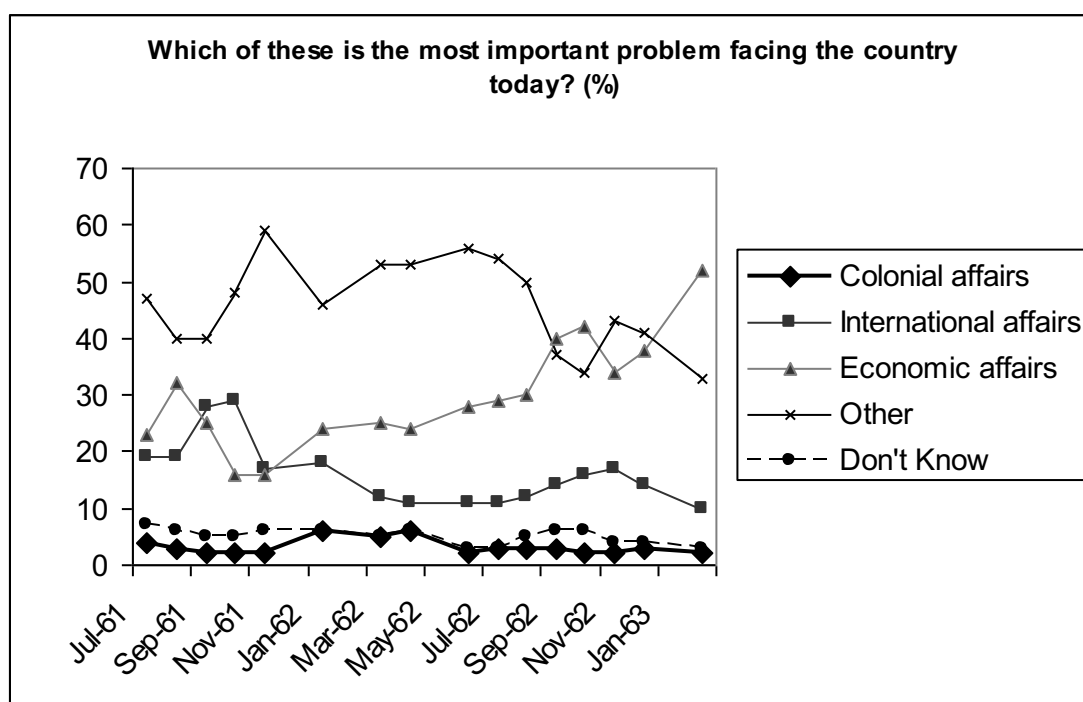
spite of the persistence of racism and other forms of intolerance, it genuinely was a more diverse, cosmopolitan society than it had been when it joined the EEC. However, this diversity was not spread evenly, was resented by many, and ultimately met its match in an entrenched nationalism. Future historians should note that Britain did not vote Leave because it had failed to change. In fact, it had changed quite radically, in ways that a small but sufficient majority of voters did not like at all.

Figure 1



Source: 'British Attitudes to the EEC 1960-63', *Journal of Common Market Studies*, 5 (1966), pp. 49-61. In some months, multiple polls were taken; in these cases, the figures have been averaged. One poll is labelled 'Jan/Feb. 1962'; identical values have been assigned to each of these months.

Figure 2



Source: Anthony KING (ed.), *British Political Opinion 1937-2000: The Gallup Polls*, Politico's, London, 2001, pp. 262-3. Markers indicated months in which polls were taken.

