

INTRODUCTION

ERIC BUSSIÈRE, MICHEL DUMOULIN,
SYLVAIN SCHIRMANN

L'historiographie de la construction européenne a posé à maintes reprises la question des interdépendances entre acteurs du processus d'intégration en cherchant la part qui revenait aux uns et aux autres. Les contributions ici réunies interrogent les acteurs de cette histoire dans leur diversité : institutions communautaires, acteurs régionaux, entreprises et syndicats, États.

Le rôle de ces derniers est premier quant à la décision de s'engager au sein du processus communautaire, qu'il s'agisse de l'Italie et de la France dans les années 1950, de l'Espagne et de la République Tchèque depuis les années 1980 et 1990. Mais leur capacité à conduire le processus et la nature de leur choix doivent être également analysées eu égard au rôle d'autres acteurs et au modèle d'Europe recherché. Le poids du facteur national est en effet prégnant à travers tous les champs du cadre et du projet communautaire. C'est le cas de la dimension sociale de l'Europe où la montée en puissance des législations nationales de l'État-providence a en partie stérilisé un projet d'Europe sociale en gestation depuis le début du siècle. C'est aussi le cas d'un secteur industriel, celui de l'aéronautique militaire, où les considérations de sécurité nationale et de politique industrielle jouent plus que pour d'autres, mais aussi des relations transfrontalières où le cadre national peut freiner les dynamiques de terrain. Les instruments communautaires, étudiés ici à travers le cas de la Banque européenne d'investissement, doivent également trouver les voies de la synthèse entre dynamique de l'intégration et cadre national.

L'analyse des expériences italienne et française des années cinquante et soixante est révélatrice de la nature ambivalente des rapports entretenus par les acteurs nationaux, pouvoirs publics et monde des entreprises, avec le projet communautaire. Si l'on attend dans les deux cas du marché commun l'exercice d'une pression externe en vue d'objectifs de rénovation économique nationale, le jeu s'inverse selon les rapports de force du moment entre acteurs publics et privés. Dans la France du général de Gaulle, l'État souhaite jouer de l'effet de levier que représente la concurrence européenne pour imposer les réformes nécessaires à la modernisation des structures économiques nationales. C'est la concurrence européenne combinée aux réformes économiques engagées qui doit créer les conditions des mutations recherchées. En Italie, les industriels lombards appréhendent le marché commun comme une opportunité de développement de leur activité et une exigence de modernisation nécessaire mais aussi comme un levier à l'égard des pouvoirs publics en vue d'inflexions de politique économique : moindre charges fiscales sur le secteur privé, réformes de la gestion des holdings d'État. Cette spécificité des approches relève sans doute moins de caractéristiques nationales que des capacités respectives d'impulsion des acteurs concernés à un moment donné : les positions du patronat lombard vis à vis du projet communautaire s'apparentent en effet à celles du patronat français face aux gouvernements de la IV^e République finissante à qui l'on reprochait de mener une politique économique en contradiction avec leurs engagements européens. Cet effet de levier sera à nouveau à l'œuvre au cours des années 1980 lorsque la mise

en place du «grand marché» puis celle de l'Union économique et monétaire sera l'occasion en France comme en Italie d'un jeu de pression complexe entre acteurs politiques et économiques en vue de provoquer les réformes exigées par ces deux objectifs mais qu'en tout état de cause le contexte du moment rendait indispensables.

À une génération de distance, les expériences espagnole et tchèque renouent avec la stratégie de l'effet de levier. La perspective de l'entrée de l'Espagne dans le marché commun mais aussi celle de la sortie du franquisme, du dirigisme économique et du repli sur soi expliquent le mouvement de réforme engagé depuis les années 1960 à l'initiative de l'État guidé par les technocrates de l'opus dei. Les efforts d'ajustement opérés par le gouvernement socialiste au cours des années 1980 s'insèrent dans la continuité de cette première expérience même si ces efforts trouvent une bien plus grande légitimité du fait de l'installation de la démocratie.

Le thème du retour à l'Europe qui sert de soutien fondamental à la démarche espagnole depuis le début du siècle est également fortement posé au sein des pays tchèques au cours des années 1990. Il se fait dans un contexte où la transition démocratique et économique impose de rudes réformes à la société. L'objectif européen joue donc aussi dans l'Europe centrale en transition un rôle moteur pour justifier les efforts demandés aux acteurs de l'économie ainsi qu'aux populations.

Mais la nature des choix proposés et mis en œuvre changent des années 1960 aux années 1990. Dans le cas des deux pays fondateurs, l'on se positionne en faveur d'une voie moyenne » et maîtrisée du processus d'intégration: progressivité, programmes d'adaptation des structures économiques, sociales et régionales. En Italie on compte sur le Fonds social européen et sur la Banque européenne d'investissement pour permettre la modernisation économique, en particulier celle du Sud, et ainsi éviter que des charges trop lourdes ne pèsent sur les régions et les secteurs les plus dynamiques du pays. En France on cherche à associer une concurrence que l'on juge nécessaire et une tolérance à l'égard des ententes entre entreprises ainsi qu'à l'égard de certaines aides nationales ou communautaires. Français et Italiens souhaitent aussi promouvoir les politiques communes, politique industrielle ou politique régionale, comme stratégies d'accompagnement du processus d'intégration économique.

La transition se fait dans des conditions différentes en Espagne mais surtout dans la République Tchèque. Dans les faits l'arrimage économique au cœur de l'Europe communautaire présente de fortes similitudes entre les deux cas marqués par la réorientation des flux commerciaux et d'investissement. Mais les choix assumés par l'Espagne des années 1980 ont été préparés depuis les années 1960 à l'époque de l'accord d'association. La mutation est plus brutale en République Tchèque du fait du contexte politique et de la stratégie de transition rapide qui a été choisie. On constate ainsi un fort décalage entre les options française et italienne des débuts de la construction européenne qui reposent sur un processus que l'on veut maîtriser et progressif et les objectifs des années 1990 en Europe centrale.

La dimension sociale participe également d'un processus d'intégration européenne volontaire et maîtrisé. Associée dès l'origine au projet européen, elle trouve cependant difficilement les moyens d'affirmer son autonomie par rapport à la dimension économique de ce dernier. Cette subordination s'installe déjà à

travers les réflexions qui conduisent à la rédaction de la partie XIII du Traité de Versailles qui institue l'OIT et le BIT. Les hommes qui l'inspirent ont pour une part construit leur démarche sur l'expérience qu'a représenté pour eux l'«union sacrée» et la mobilisation industrielle qu'elle a rendue possible. Subordonné à l'économique à travers l'effort de guerre, le social l'est aussi dans les considérations relatives aux distorsions de concurrence que peuvent induire les différences de législation sociale au détriment des pays les plus avancés en ce domaine. Le débat sur la durée du travail et l'histoire de la ratification de la convention de Washington au cours des années 1920 illustrent cette dépendance: les impératifs économiques fixent les limites du projet de législation internationale du travail en Europe. Les traités qui suivent la deuxième guerre mondiale obéissent à cette même logique mais de manière inverse. Si le traité de CECA fait une plus large place à la dimension sociale que le traité CEE, la finalité de l'un comme de l'autre est économique et c'est avant tout de l'expansion de la richesse créée qui doit induire le progrès social. Les moyens d'action que les traités placent entre les mains des institutions sont destinés à corriger les excès que la concurrence peut entraîner sur le niveau de vie des populations, sur les secteurs et les régions les moins bien dotées en visant pour l'essentiel à la réintégration des acteurs concernés dans le circuit économique. Depuis les années 1970 et surtout 1980 le changement d'échelle lié au projet de «grand marché» pose la question d'un même changement d'échelle dans le domaine social mais aussi dans la définition des politiques économiques, en particulier à l'époque de J. Delors.

Le cadre national reste pourtant la référence dans la longue période. Il l'est depuis le début du siècle pour des raisons de sécurité. Le fait qu'un cadre institutionnel favorable au travail peut se révéler être un handicap en cas de conflit armé est présent dans les débats de la fin du XIXe siècle puis du premier après-guerre. En 1950 Schuman et Monnet cherchent à désolidariser facteurs économiques et facteurs politiques et militaires à travers la création de la CECA. Si l'on attend de cette dernière comme de la CEE un relèvement du niveau de vie des travailleurs c'est aussi parce que la durée et les conditions de travail ne sont plus considérées comme des facteurs de sécurité nationale. Toutefois, les politiques sociales des années 1950 et 1960 restent largement inscrites dans des traditions et des cadres nationaux que les procédures communautaires ne viennent guère contrarier puisqu'elles s'insèrent et complètent le plus souvent les premiers. Les modèles nationaux de welfare state se trouvent ainsi consolidés.

Il en résulte la grande faiblesse de la coopération syndicale si on la compare à la capacité plus grande des organisations de producteurs à dialoguer et à définir des positions communes selon l'ancienne tradition des ententes industrielles. Les difficultés et confrontations relatives à la dimension sociale du projet communautaire s'inscrivent autant sinon plus dans des clivages nationaux que selon des clivages idéologiques, au moins jusqu'au début des années 1970. Le cadre national est donc souvent un frein à l'épanouissement du cadre communautaire, parfois avec l'appui des structures représentatives du monde du travail lui-même, parfois avec l'appui des milieux patronaux.

Le cas de l'aéronautique militaire revêt des caractéristiques spécifiques par rapport à la plupart des autres secteurs de l'industrie étant donné son impact en termes de sécurité nationale. Les choix des entreprises concernées relèvent donc assez largement de considérations de nature politique inspirées par les États. Si chaque État souhaite préserver l'existence d'une industrie aéronautique nationa-

le, notamment face à la puissante industrie américaine, les divergences apparaissent quant à la méthode à employer pour y parvenir. La solution communautaire est définie en 1975 selon des modalités inspirées du modèle de politique industrielle du mémorandum Colonna de 1970: unification du marché, regroupement des commandes publiques, encouragement aux fusions entre constructeurs nationaux. Mais jusqu'aux années 1980, les politiques de nature coopérative l'emportent dans la mesure où elles semblent permettre de concilier des ambitions pour partie contradictoires. Les grands États sont animés par la volonté d'aider leur industrie à rester acteur global pour des raisons relevant tout à la fois de la sécurité nationale, de l'indépendance technologique et d'impératifs industriels. Mais ils sont aussi conscients de la nécessité du changement d'échelle qu'implique le coût croissant des équipements. Les grands pays recherchent donc depuis les années 1950 à travers la coopération la solution qui leur permet, dans un cadre européen, de préserver leur savoir-faire national et d'exister face à l'Amérique. Dans les petits pays, la taille des entreprises concernées leur offre paradoxalement plus de latitude par rapport aux pouvoirs publics et le conduit à opter pour des activités de sous-traitance ou de niche dans le cadre de partenariats avec de grands constructeurs. Le partenariat américain s'est ainsi longtemps imposé pour ces derniers comme une nécessité.

Les évolutions que connaît l'aéronautique militaire depuis les années 1950 illustrent ainsi le caractère ambivalent des liens entre déterminants économiques et politiques du processus d'intégration. Les objectifs des États comme ceux de l'Union européenne relèvent tout à la fois de considérations politiques et industrielles. Les liens entre ces deux facteurs sont ambivalents dans la mesure où les impératifs politiques induisent les stratégies industrielles mais également où les données industrielles déterminent les options politiques.

La coopération régionale dans l'espace du Rhin supérieur pose la question de l'intégration au sein d'un même espace de régions frontalières aux profils économiques originellement assez différents. Dans la mesure où l'on souhaite que cette intégration conduise au rapprochement des structures économiques et des niveaux de développement dans un cadre maîtrisé, se trouve posée la question de l'adaptation des structures de décision à un tel projet. La question est rendue complexe du fait de la grande diversité des acteurs en présence et des différences de structures institutionnelles entre espaces nationaux voisins. L'expérience de la coopération entre les trois régions frontalières du Rhin supérieur montre que celle-ci relève pour l'essentiel des initiatives des acteurs de terrain qu'il s'agisse des chambres de commerce, des universités puis des acteurs politiques une fois ceux-ci dotés des moyens d'action et des compétences nécessaires. La tentative de transfert des compétences de la coopération à l'échelon national voulue par l'État en France au cours des années 1970 a de fait stérilisé la coopération transfrontalière avant que la régionalisation ne favorise la reprise de la dynamique.

La Banque européenne d'investissement (BEI) se trouve, à travers ses missions, à l'intersection de l'ensemble des acteurs et des problématiques dont il est question dans cet ouvrage. Son action recoupe tout à la fois les politiques régionales et les politiques sectorielles, les logiques nationales et communautaires. Les moyens dont elle s'est dotée et les procédures qu'elle a mis en œuvre pour remplir ses missions lui ont permis de se situer entre logique de marché et intervention volontariste sur les structures.

Si le financement des régions en retard de développement représente une priorité depuis la création de la banque, ses autres domaines d'intervention, financement d'infrastructures, d'activités nouvelles dans des zones de reconversion, prennent plus d'importance au cours des années 1970-1980 du fait des nouveaux enjeux que représentent la crise économique et les mutations structurelles qu'elle implique.

Ces projets d'intérêt régional ou communautaires s'insèrent le plus souvent dans des programmes nationaux qui offrent à la BEI l'assurance de cadres d'action cohérents et intégrés combinés aux garanties financières dont elle a statutairement besoin. L'activité de la BEI est donc le produit d'une synthèse permanente entre cadre national et communautaire, entre objectifs sectoriels et régionaux. Cette action de compromis s'insère pourtant dans une dynamique dans la mesure où, à travers les politiques qu'elle a conduites, la BEI a souvent anticipé la mise en œuvre de politiques communes que les États avaient eu parfois des difficultés à formuler et à mettre en œuvre. C'est le cas de la politique régionale avant la mise en place du FEDER, d'éléments de politique industrielle et énergétique que la Commission avait cherché à promouvoir sans réellement y parvenir au cours des années 1970.

L'ensemble des cas présentés dans cet ouvrage montre à quel point le sens des interactions entre acteurs européens échappe à tout déterminisme. Le processus d'unification de l'Europe peut ainsi être assimilé à un cadre au sein duquel se développent dynamiques propres aux acteurs économiques, aux institutions communautaires, aux États. Le sens de ces pressions évolue en fonction de contextes et de rapports de force entre acteurs éminemment variables même si le cadre national et le rôle des États représentent la donnée structurante des débats et des politiques jusqu'aux années 1970. Les difficultés de lecture et d'interprétation du processus d'intégration résident ainsi dans une double incertitude. D'une part entre un projet libéral à finalité universelle où les forces du marché sont les principaux moteurs des mutations structurelles et un projet régionaliste à finalité politique passant par la mise en place d'une unification économique progressive et maîtrisée. D'autre part entre une voie fondée sur une logique coopérative laissant largement le soin aux États de réguler les mutations avec le risque de provoquer une série de blocages, et une voie fondée sur une logique laissant aux institutions européennes le soin de conduire le processus. Les incertitudes permanentes entre ces voies et le contexte propre à chaque espace et segment d'Europe expliquent le caractère souvent contradictoire du jeu des acteurs et des analyses qu'il suscite depuis plus de cinquante ans de construction européenne.

Einleitung

Die Nationalstaaten spielen in allen Bereichen des europäischen Projekts eine wichtige Rolle. Europäische Instrumente müssen daher versuchen die Dynamik der Integration mit dem nationalen Rahmen zu verbinden. Nationale Akteure pflegen ein ambivalentes Verhältnis zum europäischen Projekt, wie es die Fälle, die in diesem Band vorgebracht werden, zeigen.

Wenn der nationale Rahmen seit Anfang des 20. Jahrhunderts der wichtigste bleibt, dann geschieht dies hauptsächlich aus Sicherheitsgründen. Sowohl Wirt-

schaftspolitik als auch Sozialpolitik sind Teile dieses Kontextes und tragen zur Konsolidierung der nationalen Modelle des Wohlfahrtsstaates bei. Der nationale Rahmen ist somit oft ein Hindernis bei der Entwicklung der europäischen Vorschriften, mal durch die repräsentativen Strukturen der Arbeitswelt selbst, mal durch das Umfeld der Arbeitgeber.

Die großen Staaten helfen damit immer ihren Industrien als Global Player in der Welt zu bestehen. Auf Grund der steigenden Kosten im nationalen Rahmen sind sie sich aber auch der Notwendigkeit bewusst, den Maßstab ändern zu müssen. Seit 1950 versuchen sie Lösungen zu finden, die es Ihnen erlauben, in einem europäischen Kontext ihre Existenz und Macht nach außen zu wahren.

Alle in diesem Buch vorgestellten Fälle zeigen, dass die Bedeutung der Interaktionen zwischen den europäischen Akteuren allem Determinismus entweicht. Die Interpretation ist schwierig, belastet von einer doppelten Unsicherheit: Zum einen zwischen einem liberalen Projekt, bei dem die Kräfte des Marktes dominieren, und einem politischen, von Regionalismus geprägten Projekt, das eine Einigung Europas zum Ziel hat. Und zum anderen zwischen einem Weg, der den Staaten die Regulierungen der Umwandlung überlässt, und einer Logik, nach der den europäischen Institutionen dieser Prozess zugeschrieben wird. Diese Unsicherheiten machen es möglich, das Spiel der Akteure zu verstehen.

Introduction

The weight of the national factor is crucial in all areas of the European project. European instruments therefore have to mediate between the dynamics of integration and the national framework. The experiences brought forth in this volume show that national stakeholders maintain an ambivalent relationship with the European project.

If the national framework happens to be the most important one since the beginning of the 20th century, it is mainly due to security reasons. Both economical and social policies are part of this concept and help to consolidate the national models of the welfare state. The national framework is thus often an obstacle for the development of common European regulations, which is sometimes supported by the representative organization of labor, while at other times it is sustained through the interest of the employers.

Big states thus help their industries to remain global players. However, due to the rising cost of the national framework's apparatus these states are also aware of the necessity to change the scale. Since 1950 they have been searching for solutions that allow them to preserve both their existence and their outward-projection of power in the European context while still being able to hold their ground against the United States and other competing countries. All of the cases presented in this book show that the significance of the interaction between the European players escapes all determinism. The interpretation is difficult and encumbered by a double uncertainty. The first uncertainty is a liberal project in which the market forces dominate. The second one is a political project affected by regionalism, whose goal is the unification of Europe. Between the first road, which leaves the regulation of the transformation up to the states, and the logic of the second one that allows for the European institutions to drive the process, these uncertainties allow for an understanding of the game of the players.