

## "Vittorio Badini Confalonieri : l'UEO et l'unification européenne" dans Politique étrangère (1959)

**Légende:** En 1959, Vittorio Badini Confalonieri, président de l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), décrit dans la revue Politique étrangère, qu'édite l'Institut français des relations internationales (IFRI), le rôle joué par l'UEO dans le processus d'unification européenne.

**Source:** Politique étrangère. 1959, n° 6; Volume 24. Paris: Institut français des relations internationales.

**Copyright:** (c) Institut français des relations internationales (IFRI)

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/"vittorio\\_badini\\_confalonieri\\_1\\_ueo\\_et\\_1\\_unification\\_europeenne"\\_dans\\_politique\\_etrangere\\_1959-fr-7dab439a-4690-4051-a878-2038e6a58217.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Date de dernière mise à jour:** 20/09/2012

## L'U.E.O. et l'unification européenne

Cinq ans se sont écoulés depuis la signature, le 23 octobre 1954, des Accords de Paris qui ont donné naissance à l'Union de l'Europe Occidentale. L'anniversaire est passé inaperçu. Les événements internationaux, à rythme de plus en plus rapide, attirent à eux toute l'attention et sont en partie responsables de ce désintéressement. Mais l'Union de l'Europe Occidentale ne recherche pas la publicité ; elle a su remplir son rôle dans le silence. Ses tâches s'y prêtent. Elles demandent de la discrétion, de la persévérance, de la méthode.

Mais il n'est pas inutile de rappeler les satisfactions fondamentales qu'apportaient les Accords de Paris lors de leur signature. En première ligne vient sans doute qu'ils ont permis de résoudre la crise ouverte par le rejet de la C.E.D. Le vide que créait en Europe le refus du Parlement français de ratifier la C.E.D. devait être comblé si l'on voulait que l'atmosphère de confiance fût rétablie entre les Européens. Après avoir parlé de « révision déchirante » de la politique américaine au cas où les Européens ne parviendraient pas à s'entendre sur cette formule, John Foster Dulles, au cours d'un voyage en Europe, affectait de négliger de passer par Paris. La situation critique du mois de septembre 1954 était-elle le prélude d'une crise de l'Alliance Atlantique, mettant en cause la solidarité entre l'Europe et les Etats-Unis et conduisant ces derniers, sinon à revenir à un isolationnisme depuis peu abandonné, du moins à recourir à une stratégie de défense dite « périphérique » ? Était-elle le prélude d'une crise de l'Europe qui commencerait par mettre un point final à une unification du vieux continent, réalisable seulement dans la confiance ?

Il faut bien reconnaître que l'atmosphère d'alors était lourde, sans parler des problèmes concrets que l'échec de la C.E.D. laissait en suspens, depuis le réarmement allemand jusqu'à la question de la Sarre ; mais surtout l'incompréhension réciproque qui semblait s'installer dans les rapports entre alliés était inquiétante.

Le mérite revient à M. Eden d'avoir songé à utiliser le Pacte de Bruxelles de 1948 comme cadre d'une formule de remplacement. A la réflexion, cette idée paraît cependant aller de soi. Le Traité de Bruxelles de 1948 groupait cinq puissances d'Europe Occidentale qui, depuis 1940, avaient été unies pour le meilleur et pour le pire. Comment ne pas songer à ce Traité dans le moment où l'Alliance Atlantique était en crise, puisque aussi bien c'est à la demande de ces cinq Etats du Pacte de Bruxelles que les Etats-Unis ont accepté de négocier le Traité de l'Atlantique Nord, et que par conséquent, l'Alliance Atlantique doit son origine au pacte européen de sécurité de la seconde après-guerre ? Le Traité de 1948 a également été le premier Traité « européen » de l'après-guerre. Avant même la convention de l'O.E.C.E., il instituait une coopération non pas seulement militaire, mais culturelle, sociale, et surtout politique. Quoi de surprenant, dès lors, que la Conférence de La Haye, qui devait jeter les bases du Statut du Conseil de l'Europe, ait été convoquée par les cinq puissances de l'Europe Occidentale ?

Il était donc logique que lors de la crise de septembre 1954, mettant tout ensemble en danger l'Alliance Atlantique et la construction européenne, on songeât à redonner vie au pacte qui en avait été le ferment.

Mais pour résoudre la crise, il n'était pas suffisant d'élargir un traité par l'admission de deux nouveaux membres. M. Eden, qui l'avait bien compris, avait voulu que la formule à laquelle on aboutirait, offrît aux Européens une série de garanties. Il y avait tout d'abord un contrôle des plafonds maxima des forces et des armements qui mettait les Etats européens à l'abri d'une tendance à la domination de l'un d'entre eux. La République Fédérale d'Allemagne acceptait pour sa part de renoncer à la fabrication de certains types d'armes A.B.C. et se voyait admise à l'O.T.A.N. La production des armements devait se faire de façon coordonnée, standardisée, sous l'égide d'une agence que le Conseil ne tardait pas à mettre sur pied. L'engagement d'assistance automatique, en cas d'agression en Europe, était renouvelé par les Cinq Etats, et étendu à l'Allemagne et à l'Italie. Cet engagement, beaucoup plus radical que celui de l'O.T.A.N., était par sa nature même, signe que les pays d'Europe Occidentale avaient conscience d'une solidarité plus étroite.

Enfin, la Grande-Bretagne, pour calmer les appréhensions que causait le réarmement de l'Allemagne, s'engageait à maintenir sur le continent quatre divisions et une force aérienne tactique, engagement dont elle ne pouvait être libérée que par une approbation de la majorité des pays signataires.

Certes, ces accords ont un caractère d'association et non un caractère communautaire. En effet, s'ils prévoient en divers cas des décisions du Conseil non pas à l'unanimité, mais à la majorité qualifiée ou non, ils n'en restent pas moins éloignés des principes de supranationalité qui étaient à la base du système de la C.E.D. Mais l'engagement de la Grande-Bretagne, qui rompait avec une tradition séculaire et insulaire, n'en avait que plus de valeur.

Tout en organisant en Europe, entre pays européens, un système d'équilibres et de garanties qui permettait à l'Allemagne d'entrer dans l'Alliance Atlantique, qui, également, allait rendre possible le règlement de l'affaire sarroise, les Accords de Paris avaient pour caractéristiques d'être un accord politique dans le domaine militaire. Ils comptaient plus en fonction de la volonté politique des participants, et celle-ci se retrouvait dans les différentes dispositions de contrôle, de production des armements, de maxima de forces en matière militaire, de concert permanent en matière politique. L'assistance automatique et l'engagement de stationnement des forces britanniques couronnaient l'ensemble.

Que les Accords de Paris aient renforcé l'Occident en raffermissant les bases politiques de l'accord européen, s'il était possible d'en douter, la déclaration du Maréchal Boulganine, en faveur d'une Conférence à Quatre au moment où le Conseil de la République ratifiait ces accords, le prouverait amplement.

Mais le fait que l'Union de l'Europe Occidentale, qui naissait des Accords de Paris, ait été le fruit d'un accord politique dans le domaine militaire, signifie que les signataires des accords avaient compris que le règlement d'une alliance militaire, d'un traité important en matière de défense, pouvait servir la cause de l'unification européenne.

De même, le Traité de Rome instituant un Marché Commun européen a été avant tout un accord politique en matière économique, non que l'on ait voulu, pour des raisons politiques, créer en Europe une zone de marché commun, mais parce que les raisons économiques poussant à cette création, l'on a voulu les utiliser pour ce que l'on a appelé la relance européenne. A plus d'un titre, cette analogie est valable. La preuve en est donnée, d'ailleurs, par le Communiqué de la Conférence de Messine, d'où sortit la négociation du Traité du Marché Commun. Dans ce Communiqué, il était précisé :

« Des Conférences seront réunies à cet effet, et le Gouvernement du Royaume-Uni, comme puissance faisant partie de l'U.E.O. et associée à la C.E.C.A., sera invité à participer aux travaux. Les Ministres des Affaires étrangères décideront, en temps opportun, les invitations éventuelles à faire à d'autres pays ».

C'est assez dire que l'U.E.O. n'était pas un accord épisodique, destiné au règlement d'une situation particulière.

L'Union de l'Europe Occidentale a donc été le résultat d'une décision politique d'utiliser un problème militaire pour favoriser l'unification européenne. Que dans le domaine économique une volonté politique se soit affirmée entre les Six est un fait, et il est inutile de récriminer. Mais il faut noter que les Six sont unis aux autres pays d'Europe. Sans l'Angleterre de Churchill de 1940 à 1945, il n'y aurait plus de liberté en Europe, et pas d'Europe à unir. Et ce n'est que prendre un exemple parmi d'autres. L'histoire européenne a été si étroitement tissée dans les siècles derniers par tous les Etats du « concert européen » que c'est un peu renoncer à soi-même que de considérer comme étrangère telle ou telle histoire nationale. Les rivalités européennes de l'histoire moderne et contemporaine ne font-elles pas oublier la solidarité profonde de l'Europe — dans toute cette période — solidarité à l'égard des tiers sans doute — mais surtout solidarité des économies, de « l'équilibre » politique européen. Aujourd'hui, comment ne pas sentir ces liens qui demeurent et qui sont à la base de la « conscience européenne ? ».

En matière économique, on sait que les échanges intra-européens forment une proportion considérable du commerce mondial. Car l'Europe a réussi ce prodige : non seulement elle est le principal client, et le principal fournisseur des pays tiers, et ainsi elle dépend du monde extérieur plus que les Etats-Unis ou l'U.R.S.S., mais encore ses différents Etats sont étroitement liés les uns aux autres. Dans la plupart des cas, le principal client et fournisseur d'un Etat européen est un autre Etat européen. Bien entendu, cette solidarité économique n'est pas limitée aux Six. Les récents mouvements d'échanges depuis l'entrée en vigueur du

Marché Commun prouvent que tous les pays — Six et non Six — continuent à développer leurs relations économiques.

Ce qui est vrai dans le domaine économique l'est aussi, davantage même, dans le domaine idéologique. La frontière de l'Europe actuelle est celle de la liberté. Un exemple en a été fourni récemment par l'U.E.O. elle-même. Sous ses auspices, a été organisée une réunion des Recteurs et Vice-Chanceliers d'Universités d'Europe. Très vite, l'on s'est rendu compte de la nécessité de ne pas se limiter aux Sept. Déjà, en 1955, à Cambridge, la Conférence des Recteurs a réuni des représentants de quinze nations. A Dijon, en 1959, ils étaient venus de vingt-et-une nations d'Europe. Les institutions sont impuissantes à enfermer la richesse idéologique de l'Europe.

Il ne fait donc pas de doute que les Six sont étroitement liés aux autres pays d'Europe, comme les Sept le sont de leur côté — et par les Sept, j'entends les Sept de l'U.E.O. — Les Six n'ont d'ailleurs jamais cessé d'affirmer — dès le commencement de leurs travaux — qu'ils ne formaient pas un club fermé, mais au contraire une communauté ouverte.

Nous sommes de ceux qui croient que l'unification de l'Europe au XXe siècle est une nécessité. Cette nécessité est à la fois la conséquence du développement économique mondial, de la croissance de pôles d'expansion extra-européens, et d'un certain aboutissement historique que la logique de l'absurde des deux guerres mondiales a préparé.

Que la crainte d'un conflit, d'une subversion généralisée, d'une domination par l'Union Soviétique, ait rendue nécessaire la mise sur pied d'organismes de défense et de pactes militaires ; que certains — et c'est le cas de l'U.E.O. — aient été utilisés pour la « construction » européenne, ne veut pas dire que l'Europe se fît sous la menace. Les progrès de l'unification européenne depuis 1948 ne sont pas tous, loin de là, le résultat de la guerre froide. Mais tout au contraire, il me semble qu'ils ont apporté avec eux un élément de détente.

Croit-on que la détente dans les relations internationales, que l'on se plaît à enregistrer à l'heure actuelle, ait été possible lorsque l'Europe divisée, affaiblie, n'offrait aux convoitises qu'un appât trop tentant ? Objet de la politique internationale, l'Europe, dont une bonne part avait déjà perdu sa liberté, semblait mûre pour l'asservissement.

Au contraire, en s'unissant, en se reconstruisant et redevenant un sujet de la politique internationale, l'Europe a été dans les années passées un des éléments les plus importants de la détente. Pour faire en sorte que cette détente ne soit pas un leurre, qu'il n'en résulte pas pour l'Occident un sentiment trompeur de sécurité, il est plus utile que jamais de procéder à l'unification de l'Europe. Celle-ci est donc en fin de compte la condition décisive sur laquelle les Européens doivent insister pour une détente véritable.

Le besoin de se présenter avec un minimum d'unité s'est fait sentir aux Etats européens, et c'est la raison de ces nombreuses consultations qui prennent place ces jours-ci entre les divers Chefs d'Etat et les diverses Chancelleries. Ces consultations, qui revêtent le caractère d'entretiens diplomatiques traditionnels, sont certes nécessaires. Il est permis de regretter toutefois que l'on ait recours à eux lorsque des Traités prévoient expressément l'organisation de consultations dans des cadres déterminés.

Sans être à proprement parler liée à la préparation de la Conférence au sommet, une formule nouvelle de consultations intéressant les Six est à l'heure actuelle en gestation. Les Etats membres des Communautés Européennes, se conformant en cela à la lettre même du Traité de Rome, ont reconnu que le développement de leur économie suivant une politique commune, impliquait nécessairement un certain nombre d'options politiques. Du domaine économique au domaine politique, la Communauté Européenne n'est-elle pas appelée par la logique interne de son fonctionnement, à adopter sur les principales questions politiques, une attitude concertée ? Dans la mesure où le Traité du Marché Commun a été un accord politique dans le domaine économique, c'est que les Etats signataires avaient bien l'intention de faire ce pas ; il n'est pas étonnant dès lors qu'ils le franchissent. Deux ans à peine après la signature du Traité de Rome, les membres de la Communauté Européenne s'interrogent sur la forme à donner à leur coopération politique, dont ils ont d'ores et déjà reconnu l'utilité et admis le principe.

A ceux qui pensent que la Communauté Européenne divise l'Europe, il n'est que trop facile de répondre que bien au contraire, elle est la première étape de son unification. La question se pose néanmoins de savoir quelle sera la place de la Grande-Bretagne dans la coopération européenne, quel sera le rôle de l'U.E.O. dans la consultation politique, questions qui ne sont que deux faces d'un même problème.

Il serait bien imprudent d'adopter sur ce problème une position catégorique. Mais je voudrais rappeler que toutes les institutions européennes ont leur tâche dans la construction de l'Europe ; celle de l'U.E.O. me paraît particulièrement digne d'intérêt, en ce qu'elle groupe, aux côtés de la Grande-Bretagne, les Six pays des Communautés. Que l'U.E.O. soit vivante, qu'une atmosphère de confiance préside à son fonctionnement, et alors les initiatives de la Communauté Européenne n'inquiéteront pas les autres pays d'Europe ; il ne sera pas question de division de l'Europe ou de conflit entre les Six et non Six. Qu'au contraire elle ne soit plus qu'un engagement diplomatique auquel on ne se réfère que dans les moments de crise, et la friction entre petite et grande Europe devient dangereuse.

Je serais tenté de dire que l'Europe se fera de toutes les initiatives, à condition toutefois qu'aucune d'entre elle ne soit exclusive. C'est dans cet esprit que je crois que la consultation qui pourrait s'instituer dans la Communauté Européenne serait utile à l'Europe.

Le rôle de l'U.E.O. en matière de consultation politique découle en premier lieu des obligations de ses membres, mais ces obligations resteraient lettre morte si les Etats signataires n'étaient animés d'une volonté politique. Celle-ci n'était-elle pas caractérisée par l'union étroite de la Grande-Bretagne et du Continent ?

Vittorio BADINI CONFALONIERI.