

**PRÉLUDE AU CONSEIL DE  
L'EUROPE :  
LA DÉCLARATION  
DE GEORGES BIDAULT  
À LA HAYE  
(19 JUILLET 1948)**

**Jean-Rémy BEZIAS**

La Haye fut incontestablement en 1948 la capitale de ceux qui croyaient en la construction européenne. A deux reprises, la cité néerlandaise accueillit deux événements qui, chacun à leur manière, appartiennent aux faits saillants de l'histoire de cette construction.

Du 7 au 10 mai 1948, un Congrès de l'Europe rassembla à La Haye plus de 800 personnalités représentant le monde politique ainsi que la vie économique, sociale et culturelle du Vieux continent. Moins de deux ans après que Churchill ait à Zurich réclamé « un genre d'Etats-Unis d'Europe » (19 septembre 1946), ce rassemblement appela de ses vœux la convocation « de toute urgence (d') une assemblée européenne (destinée) (...) à créer et exprimer l'opinion européenne ». Compromis entre fédéralistes et tenants du respect intégral des souverainetés nationales, la résolution de La Haye n'engageait en rien les gouvernements, mais elle avait le mérite de mettre sur la place publique la question de l'Europe. Le retentissement donné par la presse à l'événement assurait à celui-ci l'impact nécessaire auprès d'une opinion que les sondages, en France, décrivaient comme favorable à l'ébauche d'une construction européenne, même si la politique étrangère ne représentait qu'une part infime des préoccupations.

Trois mois plus tard, dans la même ville, à l'occasion d'une réunion du Conseil consultatif du pacte de Bruxelles<sup>1</sup>, le ministre français des Affaires étrangères Georges Bidault fut le premier officiel français à reprendre à son compte cette volonté de création d'une assemblée européenne. Le projet présenté était certes limité à cinq pays, mais le chef du Quai d'Orsay et dirigeant du MRP avait terminé son allocution par un plaidoyer européen sans ambiguïté apparente : « Je crois profondément que nous allons faire l'Europe, que nous pouvons la faire. Non pas nous seuls, mais nous avons donné un exemple, et cela nous crée des devoirs »<sup>2</sup>. L'initiative avait été lancée le 19 juillet 1948, alors que le gouvernement auquel appartenait le ministre, celui de Robert Schuman, était démissionnaire. Quelques jours plus tard, Schuman devenait le nouveau ministre des Affaires étrangères de la France, au sein du cabinet d'André Marie. La prise de position de son prédécesseur ne demeura cependant pas lettre morte, puisque de là allait naître en 1949 la première des assemblées européennes de l'histoire, le Conseil de l'Europe.

Selon Jean-Baptiste Duroselle, la déclaration Bidault a constitué un « événement décisif ». Elle se présente comme un véritable « tournant de l'histoire européenne ou, si l'on préfère, comme un point de départ », dans la mesure où « pour la première fois, un gouvernement présente officiellement un projet tendant à la construction de l'Europe »<sup>3</sup>.

L'examen approfondi de cette initiative confirme-t-il cette appréciation ? Était-elle une initiative française ou bien celle d'un ministre en bout de course à la recherche d'une postérité ? A l'époque, un certain scepticisme des diplomates, contrastant avec l'allant de certains parlementaires, avait entouré cette exhortation venue d'un dirigeant politiquement affaibli, et dont tout le monde savait que les jours au Quai d'Orsay étaient comptés<sup>4</sup>.

Nous nous efforcerons ici de déterminer ce que l'initiative européenne de Georges Bidault à La Haye doit aux circonstances, au contexte politique et géopolitique global, et ce

---

<sup>1</sup> Ce pacte à but principalement militaire réunissant la France, le Royaume-Uni et les trois pays du Bénélux, avait été conclu dans la capitale belge le 17 mars 1948.

<sup>2</sup> Archives du ministère des Affaires étrangères (MAE), Z Europe 1944-1949, vol. 4, « *Déclaration sur le problème du fédéralisme européen faite par Monsieur Georges Bidault le 19 septembre à La Haye* ».

<sup>3</sup> J.-B. Duroselle, in R. Poidevin (dir.), *Les débuts de la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 15.

<sup>4</sup> La position du ministre des Affaires étrangères français avait été considérablement affaiblie par l'adoption par l'Assemblée nationale, dans la douleur, le 16 juin 1948, des Recommandations de Londres, texte ouvrant la voie de la reconstitution d'un Etat allemand. Georges Bidault, qui depuis 1944, défendait des positions intransigeantes sur la question allemande, avait alors été violemment critiqué. Sur l'ensemble de sa politique étrangère, voir J.-R. Bezias, *Georges Bidault et la politique étrangère de la France 1944-1948*, Thèse de doctorat, Université de Nice, 1996.

qu'elle doit à la profondeur des engagements européens d'un certain nombre de responsables français de la IV<sup>e</sup> République.

### • Le contexte : défense de l'Europe face à la menace soviétique et solution du problème allemand

Il convient d'abord d'établir le contexte dans lequel se situe le discours de La Haye, et pour cela il s'avère utile de revenir en arrière, car la réunion de La Haye qui eut lieu en juillet 1948 s'inscrivait dans un processus inauguré quelques mois auparavant.

La guerre froide était en train de s'inscrire au début de 1948 dans la réalité géopolitique de l'Europe. Le « coup de Prague » du 25 février avait alarmé les dirigeants de l'Europe occidentale : la Tchécoslovaquie, dix ans après avoir été à Munich sacrifiée aux exigences hitlériennes, venait de basculer dans le camp totalitaire communiste. Le 4 mars, Bidault écrivait solennellement, et confidentiellement, au secrétaire d'Etat Marshall pour lui confier ses angoisses et réclamer l'ouverture de négociations franco-américano-britanniques destinées à mettre en place la défense du continent européen. Dans l'immédiat, cette perspective était inaccessible, en raison d'obstacles existant du côté américain. Ceux-ci ne seront levés que le 11 juin 1948 par la résolution Vandenberg, permettant au gouvernement américain de conclure une alliance en temps de paix en-dehors de son territoire.

Mais l'une des conditions posées par les Etats-Unis était aussi la création d'une alliance militaire européenne capable de démontrer aux Américains la volonté de l'Europe occidentale de s'organiser.

C'est la raison pour laquelle, 17 mars 1948, les Européens de l'Ouest formèrent le pacte de Bruxelles, une alliance défensive à cinq (France, Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg). Au titre de « Pacte d'Union de l'Europe occidentale », jugé trop provocateur à l'égard des Soviétiques, fut préféré celui de « Traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective » (les aspects militaires, qui étaient la raison d'être principale du pacte, n'apparaissaient qu'en fin de titre). Des institutions communes étaient créées<sup>5</sup>. Un Conseil consultatif des cinq ministres des Affaires étrangères se réunirait au moins une fois par trimestre, pour assurer la coordination de l'ensemble : ce sera le cas à La Haye en juillet 1948. Ainsi prenait naissance l'une des premières institutions d'un embryon d'Europe unifiée.

Durant le printemps et l'été 1948, se multiplièrent les discussions entre Européens et Américains sur la question de la sécurité. La crise du blocus de Berlin venait de s'engager. La France y était solidaire des Etats-Unis, mais les vives tensions Est-Ouest relançaient à nouveau les craintes de guerre. Conjointement avec son homologue britannique Ernest Bevin, Bidault avait lancé un nouvel appel au secours à Washington le 24 juin. L'appel fut, cette fois-ci, entendu<sup>6</sup>. Le 6 juillet, pour la première fois, avaient été entamées à Washington des discussions entre les cinq du pacte de Bruxelles, les Etats-Unis et le Canada : la perspective d'un pacte d'assistance militaire se précisait. Les jours précédents, le Quai d'Orsay avait essayé de dessiner les contours géographiques de la future alliance. Dans un télégramme à René Massigli, ambassadeur à Londres, Bidault exposa que dans l'immédiat il ne fallait pas envisager une extension du pacte de Bruxelles, en particulier à l'Italie, dont le renfort paraissait peu efficace<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Décision prise lors de la réunion du Conseil des Ministres des Cinq, le 17 avril 1948, au Quai d'Orsay.

<sup>6</sup> En fait, les Britanniques négociaient secrètement de leur côté avec les Américains et les Canadiens depuis plusieurs mois, écartant temporairement les Français par crainte de fuites au profit du Parti communiste.

<sup>7</sup> Archives Nationales (AN), Papiers Georges Bidault, 457 AP 24, Bidault à Massigli, 6 juillet 1948.

Cette conception restrictive de la défense européenne, centrée sur le noyau de Bruxelles amenait à considérer que des pactes avec d'autres pays revêtaient d'abord un aspect politique et ne tendraient vers l'alliance qu'en fonction des besoins militaires<sup>8</sup>.

A mesure que l'on s'approchait de la rencontre de La Haye, les documents du Quai d'Orsay montrent que la diplomatie française était de plus en plus préoccupée par l'évolution des discussions de Washington. Le 15 juillet, une note établie en vue de la conférence à l'intention de Bidault s'avance à prévoir le concours américain pour un « Pacte de l'Atlantique » comprenant les Etats-Unis, le Canada et garantissant la sécurité des Cinq<sup>9</sup>. Mais le surlendemain, une note du secrétariat général précisait que si les Etats-Unis, envisageaient bien un pacte de « solidarité atlantique », le cadre du pacte de Bruxelles était pour eux trop étroit et qu'il envisageaient un pacte plus régional. Or, pour des raisons d'efficacité, la France souhaitait qu'au moins dans un premier temps le pacte atlantique ne regroupe que les Cinq et l'Amérique du Nord : ce serait l'un des sujets de discussion à La Haye<sup>10</sup>.

Le deuxième volet du contexte dans lequel s'inscrit la déclaration de La Haye est constitué par la question allemande, elle-même liée à celle de la construction européenne, comme on va le voir.

Le 13 février 1948 Georges Bidault avait prononcé devant l'Assemblée nationale un discours important : pour la première fois, un ministre français des Affaires étrangères consacrait un discours entier au thème européen. Le fait passa pratiquement inaperçu des contemporains. L'historien se doit, lui, de le mentionner.

Cette allocution constitua la première expression officielle du quai d'Orsay, et même du gouvernement français dans son ensemble, en faveur de la construction d'une Europe unie où s'intégrerait l'Allemagne. Le plaidoyer européen n'était pas en soi une nouveauté puisque le 12 juillet 1947, Bidault avait proclamé à l'ouverture de la conférence des Seize sur le plan Marshall : « L'heure est venue de faire l'Europe »<sup>11</sup>.

Ce discours du 13 février synthétisa les orientations futures de la politique étrangère française. Dressant un constat d'échec de l'année 1947 qui avait vu l'Europe se couper en deux entre l'Est et l'Ouest, il concluait à la nécessité pour la France de devenir le fer de lance d'une organisation de l'Europe. L'expression de l'idéal européen se faisait à travers trois dimensions où s'efforçaient de cohabiter le souhaitable et le possible.

Première dimension : l'ancienneté de l'idéal européen, incarné avant tout par la France, à qui était confiée la mission « de se faire le champion d'une idée internationale si profondément nationale »<sup>12</sup>.

Deuxième dimension : la géographie et l'identité culturelle. Au début de 1948, même si les événements éloignaient chaque jour un peu plus l'Est de l'Ouest, Bidault voulait encore proclamer l'unité du continent, et il rappela l'unité culturelle et spirituelle de l'Europe. Mais il ajouta, rejetant le communisme hors de la tradition humaniste : « C'est un fait qu'aujourd'hui il y a discordance entre le territoire de l'Europe et la civilisation européenne »<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Un pacte méditerranéen, auquel la France appartiendrait avec l'Italie, la Grèce, la Turquie et peut-être les pays du Levant pourrait constituer l'un de ces pactes politiques (*id.*).

<sup>9</sup> AN, 457 AP 24, Note pour le Ministre, 15 juillet 1948.

<sup>10</sup> *Id.*, Note du secrétariat général, 17 juillet 1948. L'auteur de la note, probablement le secrétaire général du Quai d'Orsay, Jean Chauvel, se disait optimiste quant à l'engagement américain. Le 11 juin, le vote au Sénat américain de la résolution Vandenberg avait permis au gouvernement des Etats-Unis de s'associer à des pactes régionaux de sécurité

<sup>11</sup> Cité par *Le Monde*, 13-14 juillet 1947.

<sup>12</sup> Discours reproduit dans *Journal Officiel de la République française, Assemblée nationale, Débats, 2<sup>e</sup> séance du 13 février 1948*, pp. 741-747

<sup>13</sup> *Ibid.*

Troisième dimension : l'Europe du possible, réduite à seize pays et, par le plan Marshall, appelée à faire son unité économique. Il s'agissait, en somme, de profiter de ce plan américain pour mettre à exécution un idéal ancien d'unité européenne.

Ces perspectives d'unité européenne, le ministre en voyait les manifestations dans l'alliance franco-britannique conclue en février 1947 à Dunkerque, élargie au Benelux : une Europe fondée sur la sécurité et la coopération politique : il s'agissait d'annoncer l'ouverture des négociations qui allaient conduire au pacte de Bruxelles. Le salut adressé à l'union douanière franco-italienne de mars 1948 renvoyait, lui, à une conception économique de l'unité européenne, désignée d'ailleurs comme prioritaire.

Mais la nouveauté remarquable du discours du 13 février fut sa volonté affichée de faire de l'Allemagne vaincue un partenaire au sein de la nouvelle Europe. Troquant une politique de contrainte contre une politique d'intégration de l'Allemagne dans une Europe nouvelle, la France se voyait offrir par le ministre un nouveau rôle, celui de médiateur : « La véritable, la valable et je dis presque la seule valable intercession entre les Allemands et l'Europe, c'est la France »<sup>14</sup>.

Discours, d'une exceptionnelle longueur, où les redites étaient du reste assez nombreuses, mais qui avait pour objectif, malgré sa prudence, de faire passer un message fort auprès de la représentation nationale : celui de la nécessaire réorientation de la politique française dans un sens plus nettement européen; ce message était en même temps celui de la conciliation avec l'Allemagne. Si tel était bien son but, Bidault enregistra un sérieux échec.

Sa réaction auprès du socialiste Pierre-Olivier Lapie en témoigne : « Cette assemblée ne comprend rien »<sup>15</sup>. Le député de la SFIO avait, quant à lui, jugé le discours « bien conçu, bien écrit, intéressant, ouvrant des horizons », mais pour déplorer aussitôt qu'il n'ait recueilli que « quelques applaudissements de politesse sur les bancs d'une Chambre lasse (...) et dispersée »<sup>16</sup>.

Quelle qu'ait été la sincérité du credo européen de Georges Bidault, il n'en reste pas moins que la manifestation de cet idéal se faisait sous une double influence. D'abord celle d'initiatives américaines, en l'occurrence le plan Marshall. Et ensuite celle de la question allemande où la France se voyait imposer un ralliement aux positions anglo-saxonnes.

Peu à peu, dans la vision du Quai d'Orsay, prenait forme une Europe unifiée par son partenariat avec les Etats-Unis, et dans laquelle la France serait le principal interlocuteur continental de la puissance américaine. La Sarre, rattachée économiquement à la France après deux ans de lutte forcenée, à l'automne 1947, était le symbole même de cette nouvelle configuration : elle marquait une prise de gage française sur l'Allemagne. Cette dernière ferait partie de l'Europe, puisque les Anglo-Saxons le voulaient. D'ailleurs, Bidault anticipait timidement en rencontrant dans le plus grand secret Konrad Adenauer à Genève le 21 mars 1948<sup>17</sup>.

Mais pour le reste, les projets demeuraient flous. L'Italie, dont le chef du Quai d'Orsay se faisait l'avocat, pouvait être certes un partenaire privilégié pour contrebalancer l'Allemagne. Mais on voyait mal l'Europe future s'appuyer uniquement sur une entente Paris-Rome. Du reste, le protocole d'union douanière franco-italienne signé à Turin par Bidault suscitait de sérieuses réserves en France (d'aucuns parleront du « monstre de M. Bidault »). Le Benelux n'entendait pas s'associer prématurément à ce type d'initiative. Quant à l'Angleterre, elle était surtout préoccupée par la sécurité du continent. Europe de la sécurité,

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> P.-O. Lapie, *De Léon Blum à de Gaulle*, Paris, Fayard, 1971, p. 141.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Voir notamment Sur les rencontres de Genève, voir notamment Ph. Chenaux, *Une Europe vaticane ?*, Bruxelles, CIACO, 1991.

Europe économique ? Europe franco-anglaise ou pas ? Europe fin en soi ou moyen détourné de faire triompher l'influence nationale ? Au printemps 1948, tout cela restait encore bien vague.

Dans ce contexte, la réunion de La Haye, avant tout destinée aux questions de défense, comme on l'a dit, vit son cours modifié par la déclaration du ministre français des Affaires étrangères.

### • La Déclaration de La Haye

On est frappé par le caractère contradictoire des versions établies par les contemporains les plus étroitement associés à l'épisode. Écoutons d'abord Bidault : « Le 19 et le 20 juillet, se tint à La Haye une conférence des signataires du Pacte de Bruxelles. Ce fut mon dernier acte à cette époque : le ministère Schuman était démissionnaire le 19 juillet. J'allai de l'avant avec la conscience de faire mon devoir et sachant bien que ce qui avait été commencé ne serait plus arrêté, quel que fût mon successeur »<sup>18</sup>.

Dans le cours professé, durant son exil des années soixante, devant les étudiants brésiliens de l'Université de Guanabara, en même temps qu'étaient publiés ses Mémoires, il confirma : « J'ai tout de suite compris que je ne resterais pas ministre des Affaires étrangères, je savais qu'il faudrait payer le prix d'avoir fait quelque chose, dans l'impopularité provisoire (...) Voyant que tout cela allait bientôt finir (...) je fis mon possible pour créer de l'irréparable »<sup>19</sup>.

Cette vision d'une initiative de dernière minute, sorte de testament politique, destinée à donner une impulsion nouvelle et décisive à la construction européenne en confiant à d'autres le soin de poursuivre, n'est pas confirmée par un témoin direct, René Massigli. Pour l'ambassadeur à Londres, qui était présent à La Haye, Bidault, dont les sentiments européens étaient tièdes, aurait voulu lancer un appel spectaculaire pour des motifs de politique intérieure : « Un ministre dont le crédit était diminué (...) avait sans doute quelque droit d'espérer que son initiative retiendrait l'attention du président de la République en quête d'un homme à qui confier la mission de tenter de former un gouvernement »<sup>20</sup>.

A l'appui de sa thèse, Massigli ajoute que le texte de l'intervention fut transmis sur l'heure au Quai d'Orsay « avec l'instruction inhabituelle de le communiquer sans délai au président de la République et au Conseil des ministres ». On peut émettre des doutes sur cette version, bien qu'elle émane d'un témoin aux qualités éminentes. On voit mal un ministre au crédit diminué, et le sachant pertinemment, s'empresse auprès du président de la République dans l'espoir de devenir président du Conseil, comme le suggère l'ambassadeur. Par ailleurs, l'existence de l'« instruction inhabituelle » évoquée par le diplomate n'infirmes pas forcément la version de Bidault : s'il devait y avoir initiative européenne résolue, pourquoi ne pas en aviser rapidement Paris ?<sup>21</sup>

Ce qui, en revanche, est certain, c'est que le 15 juillet, à quelques jours de l'ouverture de la conférence, Bidault avait annoncé à l'ambassadeur britannique Oliver Harvey qu'il allait proposer au prochain conseil consultatif du pacte de Bruxelles la création d'un Parlement commun et d'une union douanière à cinq<sup>22</sup>. Il ajouta une confiance éclairante : il considérait, dit-il, ces propositions comme irréalistes, mais il allait les formuler pour satisfaire les

---

<sup>18</sup> G. Bidault, *D'une résistance à l'autre*, Paris, Les Presses du siècle, 1965, p. 168.

<sup>19</sup> AN, 457 AP 182, Cours professé à l'Université de Guanabara, version dactylographiée.

<sup>20</sup> R. Massigli, *Une comédie des erreurs*, Paris, Plon, 1978, p. 145.

<sup>21</sup> Du côté des historiens, G.-H. Soutou suggère que « *les choses allaient beaucoup plus loin* » que ne le prétend Massigli. G.-H. Soutou, « Georges Bidault et la construction européenne », *Revue d'histoire diplomatique*, 1991, vol.3-4, p. 291.

<sup>22</sup> J. W. Young, *Britain, France and the Unity of Europe*, Leicester, Leicester University Press, 1984, p. 110.

demandes insistantes de Paul Ramadier<sup>23</sup>. Ne faut-il alors voir dans le ministre qu'un porte-parole modérément convaincu par ce qu'il s'était donné pour mission de lancer ?

C'est vers la déclaration proprement dite qu'il faut se tourner maintenant pour tenter de déceler ses sources et son inspiration.

Premier constat : un certain nombre des analyses et des propositions énoncées par Bidault n'avaient rien de nouveau chez lui et renvoyaient aux précédentes interventions faites au cours de l'année 1948. Plus précisément, on retrouvait des thèmes abordés le 13 février devant l'Assemblée nationale, le 15 mars devant les seize de l'OECE et le 6 juillet à nouveau devant l'Assemblée nationale. Le thème européen, comme idéal, constituait la toile de fond des propositions avancées et renouait définitivement le fil quelque peu rompu depuis 1944 et le passage sous la férule de de Gaulle, avec les préoccupations qui étaient celles du militant catholique des années vingt. Mais incontestablement, l'inspiration la plus directe provenait d'une note du Quai d'Orsay en date du 1er juillet, où les deux grandes propositions émises par Bidault à La Haye se trouvaient déjà exprimées<sup>24</sup>.

Après avoir évoqué « un moment peut-être unique dans l'histoire de notre continent », Bidault constatait les progrès de l'idée européenne : « Les peuples comprennent désormais, ils sentent profondément que de la solution du problème européen dépend non seulement l'avenir, mais peut-être l'existence de nos pays et de la civilisation qu'ils ont depuis des siècles la tradition d'incarner »<sup>25</sup>.

A cette mystique de l'Europe s'ajoutait la nécessité, maintes fois proclamée par le ministre des Affaires étrangères, de donner des gages aux Etats-Unis : sans unité européenne, pas d'espoir de voir se poursuivre l'aide américaine, elle-même garantie pour l'avenir d'une indépendance nationale et européenne recouvrée. L'occasion devait être ainsi donnée de lutter contre les « archaïsmes » de l'Europe et de créer « un large marché de tous les pays participants et des territoires d'Outre-mer dont ils ont la responsabilité internationale »<sup>26</sup>. Il réaffirmait ainsi son attachement à la construction d'unions douanières à laquelle il avait lui-même apporté sa contribution quelques mois plus tôt à Turin. Rappelée également, sur un autre plan, la solution au problème allemand, qui ne pouvait venir que d'une organisation de l'Europe.

Nouveauté, en revanche, le cadre dans lequel s'inscrivaient les propositions : le pacte de Bruxelles, à qui Bidault pensait attribuer un rôle directeur dans la nouvelle Europe. C'est aux Cinq qu'il devrait revenir de former le noyau dynamique au sein des Seize de l'OECE pour enclencher le mouvement général vers l'unité économique. Ce faisant, il s'appuyait directement sur l'article un du traité de Bruxelles qui prévoyait une harmonisation des politiques économiques et un développement des échanges commerciaux, après avoir constaté à juste titre que « le stade des intentions n'(avait) pour ainsi dire pas été dépassé »<sup>27</sup>.

D'où la proposition de constituer rapidement une union douanière et économique entre les cinq pays, comme prélude à une union généralisée du même type en Europe occidentale. Il suggéra que des études soient immédiatement engagées par les représentants des Cinq au sein de l'OECE, « avec le concours de tous ceux qui accepteraient de prendre le même chemin que nous »<sup>28</sup>. Il est clair qu'il percevait les difficultés à prévoir du côté britannique, puisqu'il s'adressa à mots couverts aux représentants du Royaume-Uni en demandant « à ceux d'entre

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Note de Pierre Maillard, 1<sup>o</sup> juillet 1948, citée par M. Vaisse, in R. Poidevin (dir.), *op. cit.*, p. 387.

<sup>25</sup> M.A.E., Z Europe 1944-1949, vol. 4, « Déclaration sur le problème du fédéralisme européen faite par Monsieur Georges Bidault le 19 septembre à La Haye ». Texte reproduit en annexe.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

nous qui, pour des raisons dont ils sont juges, ne sont pas actuellement en mesure de donner une acceptation immédiate, d'encourager cependant les efforts des autres, en attendant, comme nous le souhaitons ardemment, de pouvoir s'y joindre »<sup>29</sup>.

Mais la nouveauté la plus spectaculaire et la plus radicale résidait dans la seconde proposition avancée, car elle n'était pas évoquée dans le pacte de Bruxelles : celle de la création d'une assemblée des Cinq, constituée de représentants des parlements nationaux, à rôle consultatif, et à laquelle d'autres Etats pourraient se joindre s'ils le désiraient. Ainsi naîtrait l'embryon d'un parlement européen.

S'il y eut influence de Ramadier, c'est dans ce domaine qu'elle fut certainement présente : la proposition de Bidault allait dans le sens de la résolution votée au congrès européen de La Haye en mai 1948, sur sollicitation de la Commission politique présidée par Paul Ramadier lui-même. Bidault, quant à lui, suggérait que cette question soit rapidement renvoyée au comité permanent du pacte de Bruxelles, à Londres<sup>30</sup>. Son désir de forcer le mouvement était patent : il faudrait, selon lui, prendre des décisions rapides, dès la prochaine session du conseil consultatif des Cinq. La déclaration se terminait sur l'expression d'une foi et d'une détermination : « Je crois profondément que nous allons faire l'Europe, que nous pouvons la faire. Non pas nous seuls, mais nous avons donné un exemple, et cela nous crée des devoirs »<sup>31</sup>.

L'accueil réservé fut froid. Il faut dire que Bidault n'avait pas opéré de concertation en vue d'une telle annonce. A en juger par leurs réactions, les Britanniques n'avaient pas pris au sérieux les confidences du ministre français à Oliver Harvey. Bevin s'irrita - « jamais entendu pareilles sottises » rapporte Massigli - et souleva une série d'interrogations sur le projet d'assemblée. Comment serait élu ce parlement ? Répartirait-on les sièges à la proportionnelle ? Comment gérer la présence inévitable du Parti communiste<sup>32</sup>? En résumé, le chef du Foreign Office jugeait le projet non seulement prématuré mais dangereux. Bidault se souvient quant à lui des « yeux ronds de Paul-Henri Spaak »<sup>33</sup>. Le ministre belge trouvait lui aussi l'initiative prématurée, faisant remarquer à juste titre qu'en ce qui concerne l'union douanière, elle supposait l'organisation préalable des politiques économiques.

### • Prolongements et leçons

L'initiative manqua de peu de finir aux oubliettes, tout au moins selon René Massigli, qui affirme que « par égard pour le prestige d'un ministre français » il obtint de la commission permanente du pacte qu'elle transmette la proposition pour étude aux cinq gouvernements<sup>34</sup>. Bidault, de son côté, s'attribue un rôle primordial en oubliant la multiplicité des initiatives et des projets lancés avant lui, et fait de sa déclaration le point de départ véritable de la construction européenne (propension classique des hommes politiques à s'attribuer l'exclusivité de certains résultats) : « C'est de là que sont venus par la suite, au point de vue économique le Marché commun, au point de vue politique l'Assemblée consultative européenne de Strasbourg. »<sup>35</sup>. Il dira également, de manière plus imagée : « Je ne suis pas le

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> R. Massigli, *op. cit.*, p. 156. Ce problème sera de fait résolu lors de la création du Conseil de l'Europe, par la non-participation du PCF à la répartition des délégués du Parlement français à l'Assemblée consultative de Strasbourg.

<sup>33</sup> G. Bidault, *op. cit.*, p. 168.

<sup>34</sup> R. Massigli, *op. cit.*, p. 145.

<sup>35</sup> G. Bidault, *op. cit.*, p. 168.



père de l'Europe, aux yeux du public, mais je suis le père du conseil consultatif; en somme, une sorte d'oncle de l'Europe »<sup>36</sup>.

L' écho réel que rencontra le projet indique qu'il correspondait à une attente. La commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, le 28 juillet, invita le gouvernement français à prendre l'initiative dans le but de parvenir à la réunion d'une assemblée européenne.

Robert Schuman, qui avait succédé à Georges Bidault au Quai d'Orsay, reprit à son compte les propositions de son prédécesseur. C'est le belge Paul-Henri Spaak qui s'adressa au comité de coordination des mouvements européens. La commission constitutionnelle de ce comité, dont le président était Paul Ramadier, rédigea un mémorandum remis le 18 août aux gouvernements : un projet d'assemblée européenne à rôle strictement consultatif était suggéré, en premier lieu dans le cadre des pays adhérant au pacte de Bruxelles. Le gouvernement français ayant approuvé le jour même le mémorandum, le processus menant à la création du Conseil de l'Europe était lancé. Robert Schuman ne put faire accepter par ses partenaires le nom d' « Union européenne » qu'il aurait voulu donner à l'organisation en gestation. Le 4 mai 1949, le statut du Conseil de l'Europe fut signé à Londres. Dix pays avaient paraphé<sup>37</sup>. L'assemblée consultative tint sa première séance le 10 août 1949 à Strasbourg.

Des deux propositions de Bidault c'est, paradoxe, celle qui avait sans doute à ses yeux le moins de chances d'aboutir qui connut un prolongement effectif. En effet, le projet d'union douanière à cinq s'enlisa, et les véritables débuts de l'Europe économique doivent être davantage cherchés dans le plan Schuman de 1950 que dans l'action de l'O.E.C.E., cadre dans lequel à l'époque Bidault entendait faire avancer ses propositions d'ordre économique.

Comment, en définitive, interpréter la déclaration de La Haye du 19 juillet 1948 ?

Il faut d'abord souligner qu'elle fut une initiative non du gouvernement français mais une initiative personnelle du ministre des Affaires étrangères, dans un contexte précis. On n'ira pas jusqu'à qualifier l'intervention de « publicitaire ». Mais il est probable que Bidault, qui entendait finir par un coup d'éclat, ne l'aurait pas faite alors s'il n'avait pas été certain de perdre son poste. Plus que de « créer de l'irréparable », ce dont nul ne peut jamais être sûr, Bidault souhaitait achever ses quatre années au Quai d'Orsay par une initiative dont son intuition lui disait qu'elle allait, cette fois-ci, dans un « sens de l'Histoire » dont il niera l'existence plus tard sur d'autres questions<sup>38</sup>.

Indiquons aussi le rôle important joué par Paul Ramadier. L'ancien président du Conseil fut certainement l'aiguillon qui poussa Bidault à prendre une initiative européenne résolue. Autour de lui, divers parlementaires avaient aussi poussé dans le même sens.

Au-delà de la volonté de « faire l'Europe », les préoccupations de politique conjoncturelle étaient bien là. On peut en dénombrer deux.

D'abord le souci perpétuellement sous-jacent de fournir des gages aux Etats-Unis pour assurer la continuité de leur aide économique et les inciter à donner leur assistance militaire, au moment où s'accéléraient les négociations préluant à la mise en place du pacte atlantique. Ensuite, sur le plan intérieur, la nécessité de contrecarrer l'influence gaulliste. Le R.P.F. et son leader ne cessaient de critiquer la Troisième force pour sa timidité européenne. Le général, dont les projets demeuraient néanmoins flous, oscillant entre fédération et confédération européenne, entre délégation de pouvoir et maintien des souverainetés étatiques, voyait dans l'absence d'initiative française la preuve de la faiblesse de la majorité en place. La rivalité M.R.P.-R.P.F., doublée de l'antagonisme personnel entre Bidault et le

---

<sup>36</sup> 457 AP 182, Cours professé par G. Bidault à l'Université de Guanabara (version dactylographiée).

<sup>37</sup> Aux cinq pays du pacte de Bruxelles se sont ajoutés l'Italie, l'Irlande, le Danemark, la Norvège, la Suède.

<sup>38</sup> Particulièrement lors de la guerre d'Algérie.

général de Gaulle, ne doit jamais être oubliée pour rendre compte des choix du ministre démocrate-chrétien des Affaires étrangères entre 1946 et 1948.

Une dernière question peut être posée. Les convictions européennes de Bidault sur le plan économique maintes fois exprimées, étaient réelles bien que fort peu originales. Mais qu'en était-il de ses convictions au sujet de l'assemblée européenne qu'il appelait de ses vœux, mais qui, outre son caractère inattendu, posait au moins indirectement le problème de la supranationalité ? Le ministre français avait été prudent lors de sa déclaration, se bornant à préconiser un rôle consultatif : « Les gouvernements intéressés bénéficieraient des avis d'une telle Assemblée pour poursuivre l'œuvre d'organisation de l'Europe qu'ils ont en vue »<sup>39</sup>.

Le recours à des sources légèrement postérieures au départ de Bidault du Quai d'Orsay montre que dans ce domaine également, des perspectives de type supranational existaient, avec cependant quelques ambiguïtés. Au moment où les négociations sur le projet d'assemblée se déroulaient entre les Cinq, Bidault, qui n'y avait aucune part directe puisqu'il était écarté des responsabilités depuis juillet, rencontra secrètement Konrad Adenauer le 22 décembre 1948 à Genève<sup>40</sup>. Devant le futur chancelier de la R.F.A., il plaida pour un projet ambitieux d'organisation politique européenne : « Il faut prévoir un embryon de parlement et un organe exécutif. Il faut surtout faire entrer dans la pratique l'idée d'un abandon de souveraineté nationale au profit d'un pouvoir international. La France et le M.R.P. sont plus attachés au fond qu'à la forme »<sup>41</sup>.

Qui ne voit qu'en dehors de l'acceptation pour la France d'un partage de souveraineté dans le cadre européen, il s'agissait de faire admettre par les Allemands une concession identique, qui écarterait durablement, voire définitivement, la renaissance d'une véritable et complète souveraineté germanique ? Cette perspective était alors commune à de larges secteurs du monde politique français. Robert Schuman, tout en désirant une grande progressivité de la construction, y agréait, mais aussi les parlementaires gaullistes (René Capitant), qui jugèrent d'ailleurs le Conseil de l'Europe, tel qu'il était né, comme une institution très insuffisante pour enserrer l'Allemagne dans un réseau d'obligations internationales<sup>42</sup>.

Pour finir, tentons de répondre aux questions entrevues au début de cette étude. La déclaration de La Haye doit-elle être présentée comme une initiative du gouvernement français ? Quelle en est la portée dans le cadre de la politique européenne de la France ? Est-on là en présence du point de départ de la construction européenne ?

La première question, comme on l'a vu, appelle une réponse négative. L'initiative du 19 juillet 1948 fut davantage celle d'un ministre pressé par les événements et désireux de laisser une marque tangible, et surtout positive, de ses derniers mois au Quai d'Orsay, que celle du gouvernement de Robert Schuman pris dans son ensemble. Toutefois, elle est aussi l'écho de demandes parlementaires. Dans le gouvernement suivant, encouragé par ces mêmes parlementaires, Schuman devenu ministre des Affaires étrangères reprit à son compte l'initiative. On peut aussi se demander dans quelle mesure le secret qui entourait la déclaration Schuman du 9 mai 1950, alors que Georges Bidault était président du Conseil, ne fut pas, en dehors des considérations politiques globales, la réponse, à postes inversés, à l'initiative Bidault de juillet 1948, apparemment prise sans concertation.

D'où la réponse à la deuxième question : cette déclaration fut effectivement un point de départ symbolique donnant à la France un rôle nouveau, celui de moteur de la construction

---

<sup>39</sup> M.A.E, Z Europe, vol. 4, document cité en note 24.

<sup>40</sup> Il s'agit de la deuxième rencontre de ce type entre les deux responsables démocrates-chrétiens.

<sup>41</sup> AN, 457 AP 166, Compte-rendu de la rencontre de Genève du 22 décembre 1948.

<sup>42</sup> P. Gerbet, *Le relèvement 1944-1949*, Paris, Imprimerie nationale, 1991, p. 385.

européenne, et au-delà de son caractère fortement individuel, elle fut l'expression d'une réelle volonté européenne des hommes de la IV<sup>e</sup> République. Mais il convient d'ajouter que cette volonté était aussi l'aboutissement d'une année d'expérience et de réflexion sur la dépendance économique, le poids des Etats-Unis, les rapports franco-allemands : par réalisme contraint mêlé d'idéaux européens, les dirigeants français renonçaient aux chimères du démembrement de l'Allemagne, multipliaient les gages de libre-échange et les démonstrations de coopération politique et militaire, ce pour consolider l'arrimage des Etats-Unis au Vieux continent.

A la troisième question, il convient de répondre avec nuance. L'initiative du 19 juillet 1948 visait deux objectifs : la création d'une assemblée européenne et la constitution d'une union douanière. Ces deux objectifs, la déclaration française les fixait à ses partenaires du pacte de Bruxelles, dans le cadre de celui-ci, et éventuellement dans celui de l'OECE pour ce qui est de l'union douanière. On peut considérer que c'est le Pacte de Bruxelles qui a offert l'occasion de lancer l'initiative qui mènera finalement au Conseil de l'Europe. Mais cette assemblée ne répondra pas aux espoirs qu'elle avait pu susciter. Quant à la voie économique de la construction européenne, elle devra emprunter d'abord le détour du pool franco-allemand du charbon et de l'acier, plutôt que le cadre impraticable de l'OECE.

La portée symbolique de la déclaration du 19 juillet 1948 est plus forte que sa portée concrète. Dans le processus global de la construction européenne, l'évènement est davantage une étape qu'un fait fondateur. Dans l'esprit, cependant, il inaugure, à l'issue d'une phase de relative immobilisme diplomatique, un volontarisme français appelé à perdurer dans la construction européenne.