



© Photo by Antoine Schibler on Unsplash

# Confédération européenne

## Histoire d'une idée malmenée

Le 9 mai dernier, le président Emmanuel Macron a proposé la réalisation d'une Communauté politique européenne<sup>1</sup>. Quelques jours auparavant, c'est Enrico Letta qui évoquait la création d'une Confédération européenne<sup>2</sup>. Tous deux inspirés de la Confédération européenne de François Mitterrand, ces projets permettraient aux pays menacés par la Russie d'adhérer à la « famille européenne » sans attendre leur adhésion à l'Union européenne. Ils cherchent à renforcer la coopération entre les nations européennes partageant les mêmes valeurs et garantiraient la stabilité tant de l'UE que du continent, à l'heure où la guerre renaît sur son sol. Pour comprendre ces propositions, il est important de revenir sur celle qui les a inspirées. La Communauté politique européenne et la nouvelle Confédération européenne s'inscrivent de fait dans une

lignée diplomatique française dont les points cardinaux n'ont pas changé.

François Mitterrand, lors de ses vœux aux Français du 31 décembre 1989<sup>3</sup>, dresse un état des lieux préoccupant pour la stabilité européenne et mondiale. Si la chute du Mur de Berlin est indéniablement une bonne nouvelle, elle soulève des défis politiques de taille pour l'Europe. La subsistance de l'OTAN et du Pacte de Varsovie est en péril. Il craint le « réveil des nationalités », qui aurait pour conséquence le retour à l'Europe de 1919 et la remise en cause des frontières. Pour éviter ce basculement, mais aussi pour dépasser l'ordre de Yalta et rapprocher les deux parties de l'Europe jusque-là séparées par le rideau de fer, il propose la création d'une « organisation commune et permanente d'échanges, de paix et de sécurité ». Intitulée

**DROIT &  
INSTITUTIONS**

**DÉCRYPTAGE  
JUIN 2022**

**#construireurope  
#unionpolitique  
#journeedeurope**

**Marie Moulin**  
Doctorante à  
l'Université de  
Fribourg (Suisse)

1 MACRON Emmanuel, [Discours à l'occasion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe](#), 9 mai 2022.

2 LETTA Enrico, [Interview accordée au journal Les Échos](#), 24 avril 2022.

3 MITTERRAND François, [Vœux du président de la République](#), 31 décembre 1989.

Confédération européenne, elle s'inspire de propositions précédentes, notamment celle du plan Fouchet imaginé sous le premier septennat du Général de Gaulle.

Profondément marqué par la Seconde Guerre mondiale, ce dernier s'était alors prononcé en faveur d'une logique intergouvernementale pour l'Europe<sup>4</sup>. Alors que la Guerre froide battait son plein, l'Union politique européenne préservait, à ses yeux, la souveraineté de ses États pris en étau entre les deux superpuissances américaine et soviétique. Elle permettait alors de pérenniser leur coopération et de dépasser une simple union économique que le Général de Gaulle jugeait insuffisante. C'est ainsi que naquit le plan Fouchet, dont la seconde version sera publiée le 18 janvier 1962<sup>5</sup>. Cependant, l'une de ses composantes principales provoquera l'échec du projet : le rejet de l'Alliance atlantique. Les Six et les États-Unis n'ont pas suivi le projet français, qui sera rapidement jeté aux oubliettes.

— **“Je vois dans la Communauté l'élément central de toute construction et dans l'Europe, telle que l'histoire et la géographie l'ont définie, une aire naturelle où tout Européen se sentira chez lui”** François Mitterrand

La Confédération européenne se situe dans la lignée du plan Fouchet. Elle a, elle aussi, pour but premier de lier les pays européens au niveau politique tout en garantissant leur souveraineté. Mais elle va plus loin en associant les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), ce qui n'était guère envisageable en 1962. Encore faut-il donner du corps à cette idée lancée à brûle-pourpoint par le président Mitterrand. Très vite, au gré des déclarations du président de la République, les contours de la Confédération se précisent, elle répondra à une logique en cercles concentriques : « Je vois dans la Communauté l'élément central de toute construction et dans l'Europe, telle que l'histoire et la géographie l'ont définie, une aire naturelle où tout Européen se sentira chez lui, avec, dans le premier cercle (la Communauté économique européenne – CEE), des structures unitaires très fermes, et, dans le second (la Confédération), des

règles de vie en commun devant assurer le développement des échanges et les garanties de la sécurité. »<sup>6</sup> Ces structures unitaires citées par François Mitterrand avaient vocation à se renforcer encore avec le traité de Maastricht, dont les négociations avaient débuté peu avant, lors du Conseil européen de Strasbourg les 8 et 9 décembre 1989. La Confédération européenne serait donc venue compléter cet approfondissement par un élargissement raisonné.

Sur le plan du contenu, rien ne semble interdit. Ses collaborateurs envisagent des compétences recouvrant des domaines très variés, allant de l'union douanière aux échanges d'étudiants, de transports aériens jusqu'à des aides financières. En bref, son contenu reste très vague, probablement pour éviter d'éventuelles critiques. En revanche, les objectifs à remplir sont précis. Le premier, déjà évoqué plus haut, est de préserver l'équilibre des forces en Europe. La Confédération permettrait, d'une part, d'éviter la

flambée des nationalismes, et d'autre part, d'institutionnaliser les relations avec l'URSS de Gorbatchev. Le deuxième objectif de cette organisation est de préserver la CEE, dont on pourrait craindre la

déstabilisation avec des entrées rapides et incontrôlées des PECO. Enfin, elle permettrait à la France de conserver une place de leader sur la scène politique européenne, alors que l'unification allemande fait craindre un déséquilibre du tandem franco-allemand. La délimitation géographique de ses futurs États membres est également claire. François Mitterrand souhaite que cette Confédération soit effectivement européenne, au sens géographique, il exclut donc d'emblée une participation américaine et encourage une participation de l'URSS.

Rapidement, les négociations pour la réalisation de cette Confédération commencent entre la France et la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, pays qui ont déjà engagé un processus de démocratisation. Si tous trois semblent séduits, c'est avec la dernière que le projet prendra forme. Vaclav Havel,

4 DE GAULLE Charles, *Allocution du 31 mai 1960*.

5 Projet de traité, *Plan Fouchet II*, 18 janvier 1962.

6 MITTERRAND François, *Interview accordée au journal Vendredi*, 12 janvier 1990.

récemment élu, se montre très intéressé lors d'une rencontre avec Mitterrand le 19 mars 1990 et il est rapidement décidé d'organiser en juin 1991 des Assises internationales à Prague pour la création de la Confédération européenne. Cette période d'un peu plus d'un an servira donc à préciser son contenu, de même à laisser l'unification allemande le temps de se réaliser. Du 12 au 13 juin 1991, sur le modèle du Congrès de la Haye, ce sont 150 personnalités issues des pays européens, mais aussi du Canada, des États-Unis et du Japon, réunies en six commissions – l'énergie, l'environnement, les transports et la communication, la circulation des personnes, la culture et les questions générales –, qui se retrouveront dans la capitale tchèque pour réfléchir à la direction que pourrait prendre cette Confédération. Chaque commission a mis d'une part en exergue les disparités existant entre les pays de la Communauté européenne et les PECO et, d'autre part, a travaillé sur les compétences dont la Confédération sera dotée pour y remédier : la mise en place de réseaux de télécommunication plus performants, le développement du tourisme dans les PECO, la garantie d'un accès à la culture et de la libre circulation des personnes sont quelques pistes entrouvertes lors des Assises pour éviter que le clivage Ouest-Est ne se transforme en clivage riches-pauvres. Séduites par l'idée de la Confédération, les commissions se montrent toutes confiantes quant à son utilité mais le projet ne verra finalement pas le jour.<sup>7</sup>

Alors que les Assises de Prague semblaient avoir constitué un bon tremplin pour la création de la Confédération européenne, les tractations vont s'arrêter. Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour comprendre cet échec. La première d'entre elles a été évoquée par le président Macron lors de son discours du 9 mai 2022. Tout juste libérées du joug soviétique, les nouvelles

démocraties d'Europe centrale et orientale ne souhaitent pas se retrouver associées à l'URSS dans une nouvelle organisation. Aussi, l'absence des Américains joue un grand rôle dans l'échec du projet mitterrandien, comme pour celui du plan Fouchet. Les États-Unis n'étaient pas prêts à renoncer à leur influence sur le continent européen. James Baker, Secrétaire d'État de George Bush, main dans la main avec l'Allemagne, qui préférait le renforcement de la CSCE<sup>8</sup> à la création de la Confédération, a donc proposé une direction atlantiste aux PECO<sup>9</sup>. Ceux-ci se sont alors détournés d'une organisation au stade embryonnaire pour choisir la direction germano-américaine et l'OTAN, gages de sécurité. Enfin, les PECO ont fini par considérer que la Confédération européenne serait une antichambre, une salle d'attente à la Communauté, sans aucune garantie d'y adhérer. C'est ce qu'a laissé entendre le président Mitterrand au micro de Radio France Internationale en déclarant que cette « phase intermédiaire [durerait] des dizaines et des dizaines d'années »<sup>10</sup>. Cette constatation, bien que réaliste, a eu un effet désastreux dans les PECO qui ne voient plus la Confédération comme une aide à l'adhésion, mais comme un moyen de les tenir à l'écart de la Communauté. Esseulés, les Français ont dû finir par renoncer à ce projet qui ne séduisait plus personne.

Jacques Delors, quant à lui, avait apporté son soutien à l'idée de François Mitterrand, ce qui ne fut pas le cas des autres commissaires<sup>11</sup>. Nombre d'entre eux percevaient celle-ci, tel le plan Fouchet, comme une tentative de contrer le fédéralisme. Conscient des défis auxquels allait être confrontée l'Europe et souhaitant répondre au dilemme entre approfondissement et élargissement, le président de la Commission européenne avait déjà esquissé le 17 janvier 1989 une proposition d'association économique, comme au début du marché commun, qui

<sup>7</sup> AG(5)/4/, Archives de la Présidence de la République sous François Mitterrand (1981-1995), Archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine.

<sup>8</sup> La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) est une instance visant à faciliter le dialogue Est-Ouest. Elle réunit les États-Unis, le Canada, l'URSS et tous les pays du continent européen à l'exception de l'Albanie. Depuis la signature de l'Acte final d'Helsinki le 1er août 1975, elle est active au niveau de la sécurité en Europe, de la préservation des droits de l'homme et de la coopération entre les États.

<sup>9</sup> BAKER James, *Discours à l'Institut Aspen de Berlin*, 18 juin 1991.

<sup>10</sup> MITTERRAND François, *Interview accordé à RFI*, 12 juin 1991.

<sup>11</sup> MUSITELLI Jean, « François Mitterrand, architecte de la grande Europe : le projet de la Confédération européenne (1990-1991) » in *Revue internationale et stratégique*, 2011, n°82.

regrouperait des pays européens ne faisant pas partie de la Communauté européenne : l'Espace économique européen (EEE). L'Acte unique européen de 1986 ayant pour but la réalisation du marché unique, il fallait alors régler les rapports avec les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) – la Norvège, la Suède, la Finlande, l'Islande, l'Autriche, la Suisse et le Liechtenstein -, et la création de l'EEE permettait de faire des pays de la Communauté européenne et de l'AELE un seul espace où seraient garanties les libertés de circulations des marchandises, des capitaux, des services et des personnes. Le traité sera signé le 2 mai 1992 et tous les pays de l'AELE accepteront de le ratifier sans difficulté à l'exception notoire de la Suisse, refusant son adhésion à l'EEE le 6 décembre 1992 par référendum. Néanmoins, l'Espace économique européen reste un succès et les pays adhérant à l'Union européenne entrent de fait dans l'EEE. Pourtant ce succès ne saurait remplacer le manque d'une association politique. En 2000, Delors reprend les grandes lignes de la Confédération de François Mitterrand en proposant la création d'une Fédération des États-nations dans le but de consolider l'Union européenne exposée au risque d'un élargissement déraisonné.<sup>12</sup> Cette Fédération ne prendra jamais corps et ce sera finalement le partenariat oriental, moins institutionnalisé qu'une association politique, qui regroupera les États membres de l'Union européenne et certains pays voisins dont la Moldavie et l'Ukraine

pour une coopération plus fructueuse.

Les déclarations d'intention d'Emmanuel Macron et d'Enrico Letta démontrent l'actualité de la Confédération européenne. Lors de chaque grand bouleversement en Europe, une proposition de ce type a été faite. Le plan Fouchet est une réponse aux tensions de la Guerre froide, la Confédération européenne est une réponse à la chute du Mur de Berlin, la Fédération des États-nations est une réponse à l'élargissement de 2004. Enfin, et la Communauté politique européenne est une réponse aux défis actuels et à venir, dont celui de la guerre en Ukraine. Comprendre la Confédération européenne et les raisons de son échec permettraient d'éviter la même issue à ces nouvelles intentions. C'est là aussi comprendre les objectifs poursuivis par François Mitterrand : la préservation de l'équilibre des forces, le renforcement de l'intégration européenne et du continent, mais aussi celui de la France au service de l'Europe. Et c'est aussi le retour à un idéal européen avec des Assises de Prague rappelant le Congrès de la Haye. Bien que l'échec de la Confédération semble avoir dissuadé les dirigeants européens et français de tenter une association politique de ce type, l'éclatement de la guerre en Ukraine a rappelé l'urgence d'aller plus loin, et de proposer aux pays voisins de l'Union une étape solide et réaliste en vue d'une éventuelle adhésion. Il reste à savoir si, cette fois-ci, le projet ira plus loin et saura convaincre tous les acteurs. •

<sup>12</sup> DELORS Jacques, *Interview accordée au journal Le Temps*, 17 juin 2000.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard •  
La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source •  
Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

#### Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken  
18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)  
T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)

