

L'Union européenne face au COVID-19 : le principe de « solidarité » et l'utilisation des événements historiques

Par Luca Sollai, chargé de cours et doctorant à l'Université de Montréal

La COVID-19 a frappé lourdement les pays de l'Union européenne qui essaient en ce moment de trouver des moyens pour lutter contre les effets de la pandémie. À ce jour, les pays européens n'ont pas été capables de s'entendre sur une solution partagée à l'intérieur de l'U.E et cette situation a ravivé d'anciennes querelles¹ entre le groupe des États du sud de l'Europe, l'Italie, l'Espagne et la France entre autres, et le groupe de pays du nord, avec l'Allemagne et les Pays-Bas en tête².

C'est dans le cadre de ce débat que le traité de Londres (1953) a été instrumentalisé par certains politiciens des pays du Sud. Suite à ce traité, ratifié après la Seconde Guerre mondiale, plusieurs pays, dont la France et l'Italie, ont considérablement allégé la dette allemande. L'évocation récente de cet événement historique visait à convaincre l'Allemagne de changer sa position, sous le prétexte d'une solidarité entre les États européens. Ainsi, le refus de l'Allemagne d'entendre la proposition de neuf pays de l'Union qui proposent de mutualiser les dettes de la crise, à travers la création de « *Corona bonds* », a causé une vague d'indignation, notamment en Italie. Ces critiques ont non seulement traversé les médias sociaux, mais aussi les institutions italiennes.

Effectivement, une contestation de la part des institutions italiennes se manifeste en date du 31 mars 2020 sur les pages du quotidien allemand conservateur *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. En lançant un appel à leurs « chers amis allemands », les présidents des régions de Ligurie et d'Émilie-Romagne en plus de nombreux maires italiens demandent que l'Allemagne offre son soutien à la création de *Corona Bond*. Selon les auteurs de cet appel, ne pas s'engager dans cette direction menacerait la survie même de l'Union européenne. En critiquant la position des Pays-Bas et en exhortant l'Allemagne à prendre la « bonne décision », les institutions italiennes dénoncent un certain manque d'éthique et de solidarité dans le refus des *Corona Bonds*. L'argument avancé est le rappel des décisions prises lors du traité de Londres en 1953, où 18 pays, dont la France et l'Italie, ont accepté la réduction de la dette allemande. Ces élus italiens déclarent que « l'Italie est encore aujourd'hui fière et convaincue du bien-fondé de cette décision »³.

¹ Alexandre Massaux, « Europe du Nord contre Europe du Sud, la fracture qui va tout changer », *Contrepoints* [en ligne], 25 mai 2019, www.contrepoints.org.

² Thomas Wieder Isabelle Mandraud, Jean-Pierre Stroobants et Virginie Malingre, « Coronavirus : les divisions de l'Union européenne la placent face à un "danger mortel" », *Le Monde*, [en ligne], 01 Avril 2020, www.lemonde.fr

³ Mutualisation des dettes : le virus ne fait pas plier l'Allemagne, *Le quotidien* [en ligne], 31 mars 2020, www.lequotidien.lu.

L'utilisation de l'histoire comme outil d'analyse est récurrente dans cette pandémie. Plusieurs références ont été faites à la grippe espagnole, par exemple, pour tenter d'éclaircir la situation actuelle. L'utilisation de pouvoirs spéciaux par les gouvernements pendant cet état de crise a aussi fait l'objet de comparaisons avec le passé. Dans le contexte actuel, la récupération d'un événement historique, comme celui de l'allègement de la dette martiale allemande de 1953, peut apparaître pertinent et approprié, surtout lorsque ça permet de faire voir l'incohérence de certains États, notamment l'Allemagne, face à la crise. En réalité, sous l'utilisation rhétorique, le traité de Londres est évoqué comme solution sans qu'aucun contexte, ni historique ni géopolitique, ne soit précisé : en l'occurrence, les concepts « d'éthique » et de « solidarité » étaient-ils effectivement à la base de la décision sur la dette de guerre allemande en 1953?

En réalité, la question de la dette allemande des années 1950 s'explique par des dynamiques bien plus nuancées et complexes. D'emblée, il convient de s'attarder aux conjonctures historiques qui expliquent la ratification du traité de Londres.

Le contexte historique du traité de Londres

Pour commencer, on ne peut pas évoquer 1953 sans prendre en considération le contexte de la Guerre froide. Cette guerre atypique avait provoqué la division du monde en deux blocs rivaux et avait conditionné l'ensemble des relations internationales⁴. La question de la dette de guerre s'est jouée dans cette réalité dominée par des questions géopolitiques et non pas en raison d'un élan de solidarité ou pour des raisons d'éthique.

Voyons cela plus en détails. Dans le contexte de l'après-guerre, la République fédérale d'Allemagne est devenue le pilier de la stratégie d'endigement du communisme de l'administration américaine. À la suite de la division de l'Allemagne en deux états, la RFA (sous influence occidentale) et la RDA (sous influence soviétique), les États-Unis sont convaincus de la nécessité d'avoir une Allemagne forte et possiblement réarmée. En effet, « la vitalité et le potentiel économique de l'Allemagne apparaissaient indispensables au renouveau de l'Europe occidentale »⁵. Autrement dit, la défection de l'Allemagne n'a jamais été une option pour les États-Unis, ni pour l'administration Truman (1945-1953), ni pour celle d'Eisenhower (1953-1961).

De plus, les États-Unis veulent éviter que l'Allemagne se retrouve dans la même situation qu'après la Première Guerre mondiale, c'est-à-dire confrontée à des conditions de paix très dures et à de lourdes réparations de guerre comme celles imposées par le traité de Versailles. Ils y voient la cause de l'instabilité économique et politique qui a été favorable à la montée du nazisme.

Les États-Unis agissent donc après la Seconde Guerre mondiale de sorte qu'on observe une considérable réduction de la « *Post-war debt* » de l'Allemagne. Pour la période entre 1945 et

⁴ Stanislas Jeannesson, « V. Le système de guerre froide », dans Stanislas Jeannesson éd., *La guerre froide*, Paris, La Découverte, 2014, p. 96.

⁵ Nicolas Vaichourdt, « Les ambitions américaines pour l'Europe », dans Gérard Bossuat, et Nicolas Vaichourdt. *Etats-Unis, Europe et Union européenne / The United States, Europe and the European Union*. Bern, Suisse. Peter Lang B, 2001, p. 22.

1952, elle passe de 3,8 billions de dollars à 1,5 billion⁶. Les États-Unis ont à eux seuls assumé environ 85% de la réduction totale de la dette. Ces sommes ont été déboursées selon le principe qu'il fallait appliquer à l'Allemagne les mêmes conditions favorables qu'aux autres pays européens dans le cadre du plan Marshall, qui prévoyait environ 85% en « dons » et 15% en « prêts »⁷.

Ensuite, il faut se rappeler qu'en 1953, on a déjà amorcé le processus d'intégration européenne, avec la création de la CECA (Communauté européenne du Charbon et de l'Acier) deux ans plus tôt. Cette organisation a institué la gestion commune de six états européens producteurs de charbon et de d'acier : RFA, France, Italie, Pays-Bas, Belgique et Luxembourg. Cette amorce d'intégration européenne est alors supportée par les États-Unis, qui voit une éventuelle Europe unie, incluant une Allemagne en santé, comme une formidable force d'opposition au communisme. Cela limiterait les dépenses militaires américaines.

Comme le rappellent Christian Hen et Jacques Léonard, une des priorités américaines à l'époque était de renforcer l'Allemagne de l'Ouest, afin de dresser un rempart contre le bloc de l'Est. Rempart essentiellement économique; le développement de sa production de charbon et d'acier ne doit pas être ralenti par une quelconque opposition française. Selon Jean Monnet, la meilleure solution aura été de « mettre en commun les productions française et allemande en les plaçant sous la direction d'une Haute Autorité, organe supranational composé de membres indépendants »⁸.

En 1952, dans leurs efforts conjoints en faveur de l'intégration, les six États fondateurs de la CECA, signent un traité en faveur de la création de la CED (Communauté Européenne de Défense) qui, sous le patronage de l'OTAN, établit la création d'une armée européenne, contenant des forces militaires allemandes⁹.

Une interprétation erronée

Un examen rapide du contexte historique et géopolitique du traité de Londres de 1953 démontre bien comment ce pacte n'a pas été conçu comme un acte de solidarité des États européens envers l'Allemagne (RFA) mais qu'il a plutôt été le résultat de dynamiques liées au maintien de l'équilibre d'un monde bipolaire.

Pour éviter tout amalgame ou instrumentalisation, la contextualisation d'un événement historique est primordiale. La gestion de cette crise s'avère très difficile puisque le processus décisionnel de l'utilisation de ressources financières doit être négocié sur deux niveaux : national et européen. Sans oublier certaines tensions entre les États de l'Union ces dernières années qui se manifestent entre autres par la naissance, ou la plus grande portée, de courants nationalistes et eurosceptiques de gauche ou de droite dans plusieurs États. Or, dans la conjoncture actuelle exceptionnelle, où la population est massivement confinée, où beaucoup perdent leur emploi, etc., chaque État membre de l'Union européenne s'attend à des réponses rapides et efficaces de la part de l'organisation.

⁶ H. J. Dernburg, « Some Basic Aspects of the German Debt Settlement », *The Journal of Finance*, Vol. 8, N°3, (1953), p. 302.

⁷ Timothy W. Guinnane, « Financial Vergangenheitsbewältigung: The 1953 London Debt Agreement », *Bankhistorisches Archiv*, Vol. 40, N° 1-2, (2014), p. 87.

⁸ Christian Hen et Jacques Léonard. « I. La logique de la Communauté : une intégration économique approfondie », dans Christian Hen éd., *L'Union européenne*. Paris, La Découverte, 2006, p 13.

⁹ Vaicbourdt, *Op. cit.*, p. 36-38.

L'interprétation erronée d'un évènement historique, comme celui du pacte de Londres, peut engendrer de graves conséquences comme la résurgence des nationalismes. L'instrumentalisation de cet évènement peut animer l'exaspération populaire et aggraver davantage la crise de l'Union européenne. Il est indéniable que les mécanismes politiques, institutionnels et décisionnels de l'Union doivent être revus et possiblement réformés. À l'heure actuelle, l'absence de plan prédéfini pour la gestion de crise le souligne. Mais les modifications structurelles de l'Union européenne ne doivent pas être motivées par l'émotion populaire du moment, ni sous quelconque menace d'une rhétorique nationaliste et populiste.

Dans une situation inédite comme celle d'une pandémie, alors que l'aspect émotif prend souvent le dessus sur le rationnel, nous, les expert.e.s en histoire, devons être prêt.e.s à offrir notre contribution. Cette contribution est plus que jamais essentielle car les prochains mois seront de plus en plus difficiles sur le plan politique et social : les longs confinements, l'augmentation probable des limitations aux libertés individuelles, des gouvernements qui vont étendre leur pouvoir d'intervention, etc. Le cadre inédit de la crise donnera probablement lieu à des polémiques politiques et des contestations sociales. Dans ce contexte, on doit s'attendre à ce que les événements historiques soient de plus en plus évoqués, souvent de manière instrumentale, et propagés sans contrôle par les médias sociaux.

Notre devoir en tant qu'expert.e.s de la matière est d'essayer de recadrer et d'expliquer l'histoire à l'intérieur de son contexte historique, politique et social, pour éviter la diffusion de faux mythes et éviter que l'histoire ne soit qu'un élément de la rhétorique polémique. Soyons vigilant.e.s, car dans un contexte extraordinaire comme le nôtre, toutes les expertises seront utiles pour analyser les faits et contrebalancer l'aspect émotionnel. La bataille sera longue, alors engageons-nous!