

Institut français des relations internationales

ifri

ramses

2017

Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies
Sous la direction de Thierry de Montbrial et Dominique David

Avec 7 vidéos

DUNOD

Publié par Dunod pour l'Institut français des relations internationales

►► **Projet européen : l'utopie réduite à une simple parenthèse ?**

Entre détricotage et nouveau projet

La construction européenne voulait libérer le Vieux Continent des cauchemars de son histoire. Les élargissements successifs ont profondément modifié le projet européen. Les États critiquent les décisions de l'UE, marchandent leur solidarité face aux crises, ne font plus « société européenne ». Le projet européen survivra-t-il à ces traumatismes ?

Le 7 avril 2016, les Néerlandais, saisis par référendum consultatif sur l'accord d'association Union européenne-Ukraine, émettent un non vigoureux (61,1 %). Ce vote prend place parmi de nombreux signes de doute émis sur l'avenir de l'UE. Pourtant, dans la seconde moitié du xx^e siècle, la construction européenne triomphe, modèle que d'autres parties du monde étudient, souhaitent imiter. Pour la première fois dans l'histoire, des peuples qui n'ont cessé de s'entredéchirer inventent une paix dynamique, fondée sur la multiplication des interdépendances et des négociations permanentes. Depuis les années 2000, déconvenues et cafouillages s'accumulent pourtant : en 2005-2009, réforme institutionnelle ressentie comme une manipulation de la volonté des peuples ; en 2009-2015, turbulences d'un euro qui s'enlise dans le cas grec ; depuis 2011, affolement croissant et marchandages contestables face à l'afflux des réfugiés du Moyen-Orient... Dans toutes ces crises, les Européens s'opposent durement, chaque État s'enfermant dans son intérêt national. L'UE, qui se présente comme la gardienne de valeurs humanistes, se révèle soudain nue, tétanisée.

La grande utopie des années 1950 n'aurait-elle été qu'une parenthèse, bref âge d'or dissous dans le fleuve bourbeux de l'histoire ?

►► **Des années 1950 aux années 1990 : un projet déjà remodelé**

La construction européenne s'est donnée pour ambition de libérer le Vieux Continent du cauchemar de l'histoire. Le processus est enclenché en 1950 (déclaration Monnet-Schuman du 9 mai), une fois la configuration géopolitique de l'Europe clarifiée et stabilisée entre 1945 et 1949 : partage du continent en deux blocs ; engagement des États-Unis à rester militairement présents en Europe occidentale, tant pour bloquer la menace soviétique que pour réaliser un armement strictement surveillé de l'Allemagne occidentale dans une alliance multilatérale.

Pendant près de 40 ans, l'Europe occidentale a bénéficié d'une triple protection : le Rideau de fer la sépare de l'autre Europe, centrale et orientale ; l'Alliance atlantique tient en respect la menace soviétique ; au sud, des dictatures mettent au pas leurs populations.

Dans les années 1950, la construction européenne est d'abord l'enfant d'un homme : Jean Monnet. Pour « l'inspirateur » (*dixit* Charles de Gaulle), acteur ou témoin des tragédies européennes de 1914 à 1945, l'Europe doit se faire « par la création de conditions économiques de base communes et par l'instauration d'autorités nouvelles acceptées par les souverainetés nationales ». Le cheminement doit être « technique » (marché commun du charbon et de l'acier, union douanière...) et « technocratique », conduit par un collège d'individus indépendants, libérés de leur loyauté nationale (Haute autorité, Commission européenne...). Les peuples ou leurs représentants doivent donner leur consentement, et s'en remettre aux promoteurs d'une paix fondée non sur un équilibre entre intérêts nationaux mais sur leur fusion. L'Europe institutionnelle est et reste ainsi marquée par un péché originel, celui d'une fédéralisation masquée, ou contournée, sous le terme, inventé pour cette Europe, de supranationalité.

►► Deux variables d'évolution... ou de déformation

La stabilité du système Est-Ouest n'empêche pas, facilite même, une transformation du projet européen, au premier chef du fait des élargissements. Ces remodelages du projet sont plus subis qu'assumés.

► Les élargissements, variable déterminante

Les élargissements successifs imposent leur principe même comme l'axe géopolitique de l'Europe unie. En 1973, sous peine de paralysie des Communautés – les partenaires de Paris résistant à l'hégémonie française –, le Royaume-Uni y fait son entrée, avec l'Irlande et le Danemark. La vision libre-échangiste fait désormais contrepoids à la vision gaullienne d'une Europe indépendante. Dans les années 1980, les élargissements méditerranéens (Grèce, Espagne, Portugal) poussent une idée différente : accueillir l'Europe pauvre du Sud, promouvoir une solidarité continentale. Les élargissements de 2004-2007 (pays d'Europe centrale et orientale, Chypre, Malte) amplifient l'idée de solidarité continentale, en se fixant pour ambition d'effacer une coupure multiséculaire entre deux Europe : celle qui s'est ouverte aux flux mondiaux, celle qui s'est enfermée dans son retard. Mais l'instrument de l'élargissement, s'use, se déforme et révèle un impact équivoque : l'État candidat à l'adhésion fait tout pour être pris dans le club ; une fois dedans, ne courant nul risque d'exclusion, il privilégie ses intérêts et sa propre vue de l'unification européenne.

► Les approfondissements, variable secondaire

Les approfondissements (union douanière et Politique agricole commune [PAC] dans les années 1960 ; marché unique à partir de 1985) ne cessent de subir l'impact des élargissements. La PAC est poussée de côté par les fonds structurels, chargés d'aider au décollage des pays les moins favorisés par la multiplication des infrastructures.

Dans la seconde moitié des années 1980, l'achèvement du Marché unique (échéance 1992) apparaît comme la seule perspective ralliant les 12 États membres. L'idée fédératrice cache pourtant plus ou moins mal de vrais désaccords. L'élimination des obstacles internes aux échanges ne s'accompagne pas de vrais débats sur ses implications extérieures, notamment dans le domaine des services. Comment, par exemple, réserver la liberté d'établissement aux seules banques européennes en excluant les banques non européennes, sans entraîner des représailles d'États tiers appelant à la réciprocité ? Dans le même temps, le marché unique entraîne une spectaculaire poussée du droit européen. Le Royaume-Uni thatcherien se sent manipulé : la libéralisation des échanges servirait finalement à étendre l'emprise de Bruxelles...

Au lendemain de l'écroulement du Rideau de fer, le projet européen se révèle écartelé entre deux visions : l'une, plutôt continentale, revendiquant une Europe aussi autosuffisante et souveraine que possible ; pour l'autre, britannique ou nordique, le seul sens historique du projet est l'insertion des pays européens dans la mondialisation.

► **L'Europe déraillée par l'histoire... ou/et par elle-même**

L'histoire et l'Europe, devenues folles, fonceraient-elles aujourd'hui l'une sur l'autre ? Depuis la fin des années 1980, l'histoire semble s'emballer. Les dernières décennies du xx^e siècle voient le surgissement d'au moins deux mutations fondamentales : l'entrée dans un nouvel âge technique (numérisation, robotisation...) ; l'arrivée massive des économies du Sud dans la mondialisation (« dragons » d'Asie, Chine...) En 1989-1991, l'effondrement du monde soviétique enclenche la diffusion chaotique des principes démocratiques en Europe orientale, en Asie, en Amérique latine, en Afrique... Le Grand Moyen-Orient, de la Turquie à la péninsule arabique, du Caucase au Sahel, s'enfoncé dans un désordre sanglant.

L'Europe, ébranlée par ces troubles, est emportée, à partir de l'été 2007, dans une tourmente économique et financière (faillite du marché immobilier américain – crise des *subprime*). Les faiblesses, les vulnérabilités du processus européen sont de plus en plus mises à nu : une monnaie unique agissant comme un oreiller protecteur, qui permet de reporter les réformes perturbatrices ; les insuffisances ou inadéquations des disciplines budgétaires ; l'essoufflement durable de la croissance européenne...

► **Le bond en avant : Maastricht**

Au début des années 1990, l'Europe en construction paraît enfin pouvoir saisir sa chance historique : se métamorphoser en un authentique ensemble politique, pleinement conscient de soi-même.

Le traité de Maastricht (7 février 1992) reprend les réalisations accumulées depuis 1950 pour les insérer dans un cadre d'ensemble : l'Union européenne. Les ressortissants des États de l'Union sont dotés d'une citoyenneté européenne, qui s'ajoute à leur citoyenneté nationale. Le principe de subsidiarité consacre le souci d'une répartition équilibrée des compétences entre Union et États membres. La

norme européenne doit être arrêtée dans les mêmes termes par le Conseil des ministres (Chambre haute), instance représentant les États membres, et le Parlement européen (Chambre basse), élu au suffrage universel direct et représentant les peuples.

La ratification du traité se passe mal : les Danois, disant non dans un premier référendum, sont consultés une deuxième fois ; en France, le oui l'emporte de justesse. La marche en avant de l'Europe ne va plus de soi. La machinerie institutionnelle s'obstine pourtant à prouver qu'elle peut progresser. En décembre 2001 est lancée l'idée d'un traité constitutionnel. En 2005, tout débute bien, les ratifications nationales du projet de traité s'enchaînant, puis survient le brutal coup d'arrêt. Tour à tour Français et Néerlandais, consultés par référendum, disent non. Le projet est repris avec le ravaudage du traité de Lisbonne (décembre 2007). À nouveau, les ratifications commencent bien, jusqu'au non des Irlandais saisis par référendum. Le même bricolage se répète, avec un deuxième référendum où passe le oui. L'idée s'impose, se confirme, que l'Europe se fait malgré les peuples, ou en dehors d'eux.

► **Le temps des « désélargissements »**

Le 23 juin, le vote d'une majorité de Britanniques en faveur d'une sortie de l'UE consacre la métamorphose de l'UE, en la révélant, conformément aux textes (article 50 du Traité sur l'Union), concrètement susceptible de se « désélargir ». Le pacte européen devient un contrat, en recomposition multidimensionnelle et permanente. En 1973, le Royaume-Uni rejoint les Communautés européennes parce que la France pèse trop lourd. Une fois membre, le Royaume-Uni remodèle profondément le système : priorité à la fluidité des échanges ; réduction de la solidarité budgétaire (Conseil européen de Fontainebleau, juin 1984) ; stimulation des élargissements... Ces transformations actées, le Royaume-Uni, mécontent de ne pas avoir obtenu une Union plus britannique, se retire, beaucoup étant convaincus que l'appartenance à l'Europe unie constitue une entrave. La construction européenne, au lieu de promouvoir « une union sans cesse plus étroite », ferait des États membres des contractants ajustant constamment leurs engagements, voire les dénonçant.

►► **Trois défis existentiels**

Le Projet européen doit-il, peut-il se réinventer? La construction européenne, prisonnière de son péché originel, n'a d'autre choix que de faire face à ses ambiguïtés, à ses contradictions.

► **Des États dans le miroir de l'Europe**

La construction européenne a été voulue et conçue comme un outil de relégitimation des États européens à l'issue des faillites des années 1914-1945. Le prix à payer est celui de leur insertion dans un cadre juridico-politique qui, inévitablement, les subordonne. Sans doute pour rester ce qu'ils sont ou croient encore être, les États gardent-ils, ou tentent-ils de garder en main les instruments traditionnels de leur légitimité (politique étrangère, défense, police), ainsi que la colonne vertébrale du pacte social contemporain : les moyens de l'État-providence. Les États

fabriquent l'Europe tout en répétant à leurs peuples que l'édifice se bâtit tout seul, presque malgré eux.

Le Royaume-Uni, à nouveau, résume de manière exemplaire la problématique des États, « grands » et « petits ». Il ne conçoit finalement pas de devoir renoncer à sa position géo-historique, à son orientation vers le grand large. Mais l'histoire et la géographie suivent leur logique. Washington veut un Royaume-Uni dans l'UE pour peser sur elle. L'Écosse a mis son indépendance sur la table. Enfin, Londres peut bien quitter l'UE : les îles britanniques resteront où elles sont, soudées à l'Eurasie, ancrées près des côtes françaises.

► **Une solidarité marchandée**

Les solidarités européennes sont étroitement et politiquement calculées : solidarité à l'égard des agriculteurs, imposée par la France gaullienne ; aides aux zones défavorisées, afin que le marché intégré ne se construise pas trop en faveur des plus forts. L'euro n'est pas complété par une solidarité budgétaire, le Pacte de stabilité et de croissance (juin 1997), puis le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG, 2 mars 2012) se bornent à énoncer des disciplines (critères de Maastricht), plus ou moins mal respectées.

L'exemple grec illustre tragiquement l'incapacité de l'UE à reconnaître l'exigence de solidarité. En 1981, la Grèce est admise au sein des Communautés européennes, petite sœur pauvre et maltraitée que l'Europe unie va normaliser ou civiliser. Elle est inondée de crédits européens. Chacun se ment : les Grecs, se sentant protégés, maintiennent leurs pratiques ; les banques européennes prêtent avec largesse ; les instances européennes ferment les yeux ; les îles grecques offrent aux gens du Nord plages et soleil à bon marché. Le 13 janvier 2010, la Grèce commence sa descente aux enfers : la Commission européenne dénonce la fausseté de ses comptes publics. Le pays se trouve face aux échéances de remboursement, mis sous surveillance, sous tutelle. Un malheur n'arrivant jamais seul, des migrants du Moyen-Orient submergent les îles de la mer Égée. L'UE, loin de se souder, se déchire.

► **L'absence d'affectio societatis**

Le 20 février 2016, David Cameron, qui vient de conclure avec ses partenaires européens un accord visant à garder le Royaume-Uni dans l'UE, ne peut s'empêcher de dire : « Je n'aime pas Bruxelles, j'aime la Grande-Bretagne. » Le Premier ministre britannique a dit tout haut ce que beaucoup pensaient tout bas, comme l'a montré par la suite le référendum du 23 juin.

La construction européenne se fait contre les nationalismes lyriques, les individus charismatiques, les jeux politiques. L'Europe unie, machine techno-bureaucratique, procède par normes, avec un langage rébarbatif. Pour les gouvernements et les innombrables machines institutionnelles – professions, syndicats... –, l'UE est le plus simple des boucs émissaires. Le manque de bienveillance à l'égard de l'Europe institutionnelle s'étend depuis 1979 : abstentions croissantes et massives aux élections du Parlement européen au suffrage universel ; psychodrames répétés pour les ratifications des traités ; montée des mouvements anti-européens...

►► Un autre projet européen est-il possible ?

L'histoire ne revient pas en arrière. La construction européenne approche de ses 70 ans. L'édifice est considérable et compliqué. Les courants qui préconisent l'effacement du processus européen doivent impérativement se demander où ils veulent revenir. De quelle manière les États retrouveraient-ils une totale liberté de manœuvre dans un monde d'interdépendances, où le fondement de tout accord est la réciprocité ? Comment maîtriser les échanges, tout étant fait depuis des décennies pour les faciliter, les accélérer, rendre les contrôles imperceptibles ?

Un détricotage ne recréerait pas les États d'antan mais les priverait de ce qui les tire, de ce qui les oblige à évoluer depuis des décennies – pour la France, depuis 70 ans. Ils pourraient se libérer du « père fouettard » européen, mais cette liberté sans substance susciterait immédiatement la méfiance des marchés et surtout l'incompréhension du reste du monde. Les Européens auraient détruit ce qui leur permettait de peser à nouveau par eux-mêmes sur la scène internationale.

Les « micro-nationalismes » s'engouffreraient très probablement dans la brèche de l'abandon du projet européen. Jusqu'à présent, le cadre européen, s'il peut encourager ces phénomènes – l'indépendantisme écossais présente l'UE comme l'avenir d'une Écosse souveraine –, les retient aussi, nul ne pouvant ignorer que l'accès à l'indépendance ne garantit pas l'entrée automatique dans l'Union.

L'Europe unie peut-elle rebondir sur une voie qui reste pour le moment une ébauche, une hypothèse, celle d'une Europe à géométrie variable, ou à plusieurs vitesses, une Europe des projets ? Peut-être... Une telle Europe aurait pourtant plusieurs faiblesses. Les espaces juridiques garderaient leur spécificité, cette fragmentation entravant l'échange et la circulation. L'extérieur pourrait continuer à exploiter les divergences de points de vue entre États membres. Une telle Europe « à la carte » ne serait plus un projet global.

La configuration géopolitique mondiale est en plein bouleversement. L'axe du monde s'installe au milieu du Pacifique. Si l'Europe ne veut pas être marginalisée, elle doit s'interroger sur les conditions d'un rééquilibrage. L'immense étendue qui s'étire de la Scandinavie à l'Afrique australe, de l'Atlantique à l'Asie centrale doit-elle et peut-elle se constituer en un espace d'échanges, de coopération et de gouvernance, l'UE en étant peut-être le moteur et le centre ? L'Europe a été d'une certaine manière sauvée d'elle-même à l'issue d'une deuxième guerre de Trente Ans (1914-1945). Elle ne le sera probablement pas une seconde fois.

P. M. D.

POUR EN SAVOIR PLUS

T. Chopin et M. Foucher (dir.), *L'État de l'Union*, 2016. *Rapport Schuman sur l'Europe*, Fondation Robert Schuman, 2016.

H. M. Enzensberger, *Le Doux Monstre de Bruxelles ou l'Europe sous tutelle*, Paris, Gallimard, 2011.

J. Habermas, *La Constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, 2012.

L. Siedentop, *Democracy in Europe*, Londres, Penguin, 2011.