

UNION EUROPÉENNE: DE LA FABLE AUX DIFFICULTÉS



ANDRÉ BELLON *



ANNE-CÉCILE ROBERT **

L'Union européenne a massivement condamné l'agression de l'Ukraine par la Russie et adopté plus de dix trains de sanctions contre Moscou. Cette convergence et cette vigueur ont suscité des commentaires exaltés sur le « moment géopolitique » que vivrait le Vieux Continent, enfin uni dans une vision commune de son destin sur la scène internationale. Un tel discours revient à prendre les apparences pour la réalité et le théâtre pour la vraie vie. En effet, contrairement aux affirmations officielles, la guerre en Ukraine n'est pas l'occasion d'un renforcement réel de la construction européenne. Elle révèle même son inadaptation aux réalités contemporaines et aux défis de la nouvelle géopolitique. La grande dispersion des réactions choisies par les États membres vis-à-vis de la guerre Israël/Hamas confirme cette réalité. L'Union européenne est une construction du passé... dépassée.

* ANCIEN PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

** RÉDACTRICE EN CHEF-ADJOINTE DU *MONDE DIPLOMATIQUE*, DOCTEUR EN DROIT EUROPÉEN.

La guerre en Ukraine fait trembler la construction européenne sur ses bases

Spectaculaires, les onze trains de sanctions adoptés contre Moscou n'effacent pas les oppositions historiques profondes entre les capitales européennes. On remarque d'ailleurs que la Hongrie ne les applique pas et que la Pologne profite des événements pour faire avancer ses propres priorités géostratégiques avec l'Alliance des trois mers, pensée pour contrer l'influence allemande.

Mettant en avant un discours binaire sur le bien et le mal, la guerre en Ukraine transforme les rapports politiques européens en plaçant en première ligne les partisans farouches d'un endiguement de la Russie (Pologne, Pays baltes...) et les plus chauds partisans de l'Alliance atlantique (OTAN). Pièces maîtresses des équilibres continentaux hérités de la guerre froide, la Finlande et la Suède renoncent à leur neutralité et entrent dans l'OTAN, révélant au passage que la fameuse clause de défense mutuelle du traité de Lisbonne (article 42 § 7) n'est qu'un fétu de paille. Autre signe de fragilité, les divisions franco-allemandes n'ont jamais été aussi vives et étendues sur des sujets majeurs (industrie, nucléaire, etc.).

56

En réalité, les événements internationaux, dont la guerre en Ukraine est un point d'orgue, montrent surtout à quel point le discours de l'unité européenne était construit par les États-Unis et lié à leur domination sur le Vieux Continent et dans le monde. Au-delà de ces tensions centrifuges, tous les mythes fondateurs de la construction européenne sont aujourd'hui mis à mal : « l'extension du marché c'est la paix, la construction européenne c'est la souveraineté, etc ». La construction européenne est le produit d'un monde révolu, celui de la guerre froide. Elle est non seulement rattrapée par l'histoire mais dépassée.

Une construction dépassée

Si on s'arrête aux commentaires les plus habituels, la guerre en Ukraine a rompu un équilibre international. Certes, la Russie a commis une faute lourde en agressant l'Ukraine. Condamner cette violation du droit international n'empêche aucunement d'analyser la situation qui précédait cette intervention et de se demander si l'équilibre du monde n'était pas déjà en cause avant ces événements.

Évidemment Moscou et Pékin ont intérêt à rappeler des précédents désagréables pour les Occidentaux. Mais ce ne sont pas seulement la Russie et la Chine qui s'interrogent sur le respect des principes qui fondent la Charte des Nations unies comme le confirment les interventions des pays du Sud à l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2022 et 2023. Les principes sous-tendant l'ordre juridique international ont notamment été bousculés par l'intervention au Kosovo de l'Alliance atlantique en 1999 ou l'agression de l'Irak par les États-Unis en 2003. De même les conditions dans lesquelles l'opération militaire de l'OTAN en Libye en 2011 s'est déroulée sont vivement critiquées même si le Conseil de sécurité de l'ONU l'avait autorisée. Certes, ces entorses ou ces arrangements avec le droit international ne sauraient servir de justification à d'autres actions comme celle de la Russie en Ukraine. Encore convient-il de rappeler que le crime d'agression commis par Moscou s'inscrit dans un enchaînement causal où les Occidentaux, notamment en étendant le périmètre de l'Alliance atlantique toujours plus à l'Est, ont leur part de responsabilité. Notons encore que les Occidentaux ne reconnaissent pratiquement jamais leurs erreurs. L'opération de l'OTAN au Kosovo, en 1999, lancée sur la base de mensonges tel le soi-disant « plan fer à cheval » d'épuration ethnique ourdi par la Serbie – demeure un sujet tabou. À peine les diplomates et dirigeants américains reconnaissent-ils s'être fourvoyés en Irak sur la base, là aussi, d'informations fausses sur les prétendues « armes de destruction massive » que Saddam Hussein aurait possédées. Les pays du Sud critiquent régulièrement ces guerres déclenchées par les Occidentaux en violation du droit international, attendant une réponse qui ne vient jamais. Remarquons que le président Emmanuel Macron fait exception à ce déni : à la tribune des Nations unies, en 2022, évoquant notamment l'intervention en Libye, il a affirmé « Nous avons eu tort », mais il n'en tire aucune conséquence et passe immédiatement au sujet qui le préoccupe alors : l'Ukraine.

Ne nous y trompons pas. Non seulement les équilibres mondiaux sont instables, non seulement les principes qui devaient les fonder sont atteints par des intérêts parcellaires, mais une partie substantielle des États conteste aujourd'hui leur instrumentalisation par les puissances occidentales.

Si, comme l'a dit la ministre des Affaires étrangères française Catherine Colonna lors de la 29^e conférence des ambassadeurs français à Paris, seule une poignée de pays ont voté contre la résolution soutenue par la France qui condamnait la guerre en Ukraine, il convient de voir la montée de l'abstention, en particulier parmi les pays d'Afrique, mais aussi de puissances géostratégiques montantes comme l'Inde. Il faut surtout remarquer que la plupart des États, au-delà de la condamnation de principe, ne prennent aucune sanction. C'est le cas d'États pivots comme la Turquie ou le Brésil. Une telle situation amène Ghassan Salamé, grand diplomate libanais auprès de l'ONU, à déclarer que « *L'unité retrouvée de l'Occident va de pair avec sa relative solitude* ». Il pourrait ajouter que les nouveaux non alignés ne se sentent pas acteurs dans le nouveau conflit entre les pays du Nord.

58

On peut penser que l'histoire a tranché et, comme on l'entend dans les discours officiels, que l'Europe est à nouveau réunifiée. Cette antienne commode résisterait-elle à une analyse historique profonde ? Rappelons d'abord que les États membres de l'Union européenne étaient profondément divisés face à la guerre américaine contre l'Irak, guerre pourtant illégale : emmenés par la France et l'Allemagne, une dizaine de pays s'y sont opposés tandis que nombre d'autres suivaient les États-Unis dans leur folle expédition. Si l'Union suit l'ONU sur le Proche-Orient, notamment en défendant la solution à deux États en Palestine, les divergences réapparaissent au premier cas pratique. La résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 27 octobre 2023 appelant à une trêve à Gaza a obtenu de la part des 27 : 15 abstentions, 4 contre, 8 pour. Ces divergences concernent des sujets majeurs et sont donc significatives.

Plus profondément, en quoi, à part la coexistence sur un territoire commun qu'on appelle Europe, y a-t-il eu un moment d'unité entre des pays que tout partage : la religion, la culture, les empires conflictuels... ? Et qu'est-ce qui les rassemble à part la logique du marché ?

Dans les premiers temps de la construction européenne, un des principes essentiels était la préférence communautaire. Qu'est-il aujourd'hui alors que celle-ci a été mise à mal par

le marché global? Marché global qui, par contre, trouve ses limites lorsque les États-Unis imposent leur conception de l'extraterritorialité. Et qu'advient-il de la politique agricole commune?

Nous sommes loin du discours idyllique des années 1990 que beaucoup considéraient déjà comme purement idéologique. Il y a longtemps que le discours de Montesquieu comme quoi « *là où il y a commerce, il y a mœurs douces* » ne suscite plus l'enthousiasme. En fait, la rupture amorcée par Donald Trump dans le commerce international sous forme de relèvement des taxes douanières a déjà remis largement en cause les relations internationales. Elle s'adressait certes à la Chine mais, plus largement, frappe les exportations de l'Union européenne, en particulier allemandes.

Dans ce contexte, la guerre en Ukraine soude, en tout cas temporairement, les membres de l'UE, mais au prix de contradictions nouvelles. Les trains remplis de céréales ukrainiennes qui, longtemps bloqués à la frontière polonaise du fait d'un embargo décrété par la Pologne, révèlent des contradictions profondes et souvent historiques au sein de l'Union européenne. Notons aussi que l'« unité » affichée face à Moscou, agresseur de l'Ukraine, s'effectue au prix de discours aussi irréalistes que manichéens. Ainsi, prétendre que l'Ukraine « se bat pour nos valeurs » relève d'un engagement sans fin : faudra-t-il dépenser des milliards pour tous les pays qui « se battent pour nos valeurs » ? Et le journaliste Julian Assange, privé de liberté depuis des années – et pendant un temps sur le territoire de l'Union européenne puisqu'il se trouvait au Royaume-Uni avant le Brexit – ne mériterait-il pas, « *au nom de nos valeurs* », que l'Union européenne exige des États-Unis qu'ils abandonnent leurs poursuites injustes contre ce journaliste ? L'incapacité à condamner les violations patentes du droit international humanitaire à Gaza – comme elle a condamné celles perpétrées par la Russie en Ukraine – ne fragilise-t-elle pas ce discours simpliste ?

Il devient, dès lors, inévitable de sortir du discours naïf sur l'Europe en gestation depuis des siècles. Nous vivons une contradiction majeure. La construction européenne, élaborée

depuis la seconde guerre mondiale sous l'égide, selon les vœux de la puissance américaine et devenue, par le plan Marshall, le prêteur des pays d'Europe occidentale détruits, révèle ses contradictions. L'union économique et accessoirement politique est un composé d'éléments hétérogènes. Dans le même temps, certes, la manœuvre de Poutine ressoude cette alliance. Pour combien de temps ?

Si la réponse à cette question est avant tout militaire, elle n'échappe pas à la réflexion économique. La solidarité est très évanescence en période de crise. La crise de 2008 a mis en lumière les divergences, voire les oppositions économiques entre les États-Unis et les pays du vieux continent. Car si les uns et les autres ont subi une forte récession, les politiques conduites sont en nette opposition et ont amené à des résultats divergents. Les autorités de l'UE se sont engagées dès 2010 dans un frein vis-à-vis de leurs finances publiques alors que le gouvernement américain maintenait son soutien à la relance. La position monétaire et financière des États-Unis leur permettait contrairement à l'UE. On connaît les conséquences sur les PIB de la zone euro et tout particulièrement pour les pays du Sud, l'écart s'aggravant encore au sein de l'UE, particulièrement en Grèce. Va-t-on longtemps encore vivre sur la base de dogmes libéraux dont la puissance dominante peut s'affranchir, par exemple par l'adoption d'une législation protectionniste (le *Buy American Act*) ? Et comment régler le contentieux autour de la loi *Inflation Reduction Act*. L'Europe risque de faire face à une crise de compétitivité dans la production des composants clés de la transition énergétique.

60

La contradiction entre États-Unis et UE se répercute sur les oppositions entre pays membres de l'UE.

Une mythologie démasquée

En quelques années, tous les mythes fondateurs de la construction européenne ont été éborgnés, la crise sanitaire actuelle achevant de la défigurer jusqu'à la rendre méconnaissable pour ses plus proches amis. « *Si nous sommes une Union, il est temps maintenant de le prouver* » lançait le président du Conseil italien Giuseppe Conte le 2 avril 2020. Membre fondateur des communautés européennes, l'Italie s'est toujours montrée parmi

les plus mobilisés par l'aventure commune. Que le doute la gagne en dit long sur les fissures morales qui lézardent le projet européen. L'écrasement de l'économie et du peuple grecs par la troïka ne produisit pas un choc aussi vif que le bruit des coups de marteaux scellant les cercueils de Bergame.

Quatre mythes sont atteints : la « méthode Monnet », le marché commun comme socle du progrès, la solidarité atlantique, le couple franco-allemand, le tout avec l'illusion que l'union fait la force.

Dans sa célèbre déclaration du 9 mai 1950, par laquelle il annonce à la presse (avant d'en informer les parlementaires) le projet de Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), le ministre des affaires étrangères français Robert Schuman affirme « *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait.* » Le but final est énoncé clairement : « *l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne* ». Rédigée par le commissaire au plan Jean Monnet, cette déclaration forme le canevas de ce qu'on appellera la « méthode Monnet », les petits pas doivent, par un processus d'engrenage, conduire inexorablement les pays du Vieux Continent à l'unité politique. Le préambule du traité de Paris du 18 avril 1951 entend ainsi « *jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé* ».

Comme dans les romans policiers, tout se déroule au départ selon le plan convenu : le Marché commun est instauré le 1^{er} juillet 1968. La Commission, embryon d'un gouvernement fédéral, assure la « *loyauté dans la concurrence* ». Étape après étape, l'intégration économique et financière a gravi des marches décisives jusqu'à la création, dans les années 2000, de l'euro et l'installation de la Banque centrale européenne. Selon la mythologie européenne, les « pères fondateurs » (Schuman, Monnet, l'Allemand Konrad Adenauer, l'Italien Alcide de Gasperi) imaginaient que l'établissement du Marché commun amènerait « *à l'expansion économique, au développement de l'emploi et au relèvement du niveau de vie dans les États membres* » et au « *progrès économique et social* ». Mais, près de soixante-dix ans plus

tard, les hôpitaux européens crient à la pénurie de médicaments vitaux, les personnels soignants manquent des équipements de base. Seule l'Allemagne semble moins touchée, mais elle ne le doit qu'à elle et n'a pas l'intention de mutualiser ses avantages avec des Coronabonds. L'approfondissement du Marché commun, sur qui tout reposait, a conduit, de traité en traité, la Commission européenne – son gardien – à exiger à soixante-trois reprises que les États membres effectuent des coupes claires dans leurs budget de santé.

62

L'unité politique qui devait s'ériger sur le socle économique communautaire échoue régulièrement de manière fracassante, notamment en politique étrangère, depuis l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954 à l'agression américaine contre l'Irak en 2003 qui sépara les Vingt-huit en deux camps comme la lame d'une épée. Mais ce qui peut paraître comme un dommage collatéral en matière diplomatique et militaire sonne comme le glas des aspirations communes quand un virus se répand sur le continent sans provoquer de réaction coordonnée. Avec la pandémie de SRAS-Covid19, ses dirigeants ressemblent aux lapins pris dans les phares d'une automobile. La solidarité exprimée par l'Allemagne, qui accueille des patients français ou celle du Danemark qui envoie des masques à l'Italie, relève de leur bon vouloir souverain, exactement comme l'envoi par Moscou ou Pékin de matériel médical à Rome. Rien à voir avec la fraternité du Vieux Continent. L'unité des Vingt-Sept face à l'agression russe contre l'Ukraine en 2022 n'est que de façade et s'accompagne d'importantes tensions internes (voir plus loin). L'histoire à rebondissement du gazoduc Nord Stream 2 – imposé à grands frais par l'Allemagne contre la France et la Commission européenne puis étouffé sous le coup des sanctions adoptées contre Moscou avant d'être mystérieusement saboté en septembre 2022 – peut se lire comme une fable des incohérences et des tensions européennes.

Mais c'est sans doute le départ du Royaume-Uni le 31 janvier 2020 qui porte le coup le plus rude à la mythologie d'une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* » (Traité de Rome, 25 mars 1957). Le sens naturel de l'histoire, supposé porter l'intégration inexorable du continent, se heurte à la défection

d'un poids lourd : première place financière, deuxième économie, puissance nucléaire membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. Les pays du Benelux (Belgique, Pays-Bas Luxembourg), soutenus par l'activisme de Monnet, n'avaient pas compté les gouttes de sueur pour obtenir l'adhésion de Londres au tournant des années 1960-1970, jusqu'à pratiquer eux aussi la politique de la chaise vide. Depuis 1973, l'Angleterre jouait sa propre partition dans le concert européen mais, en même temps, elle y apportait sa caution, celle d'une nation fière qui se plie malgré tout aux règles communes du Vieux Continent. Le Brexit fait partie de ces symboles dont seul un symbole contraire de force équivalente peut atténuer l'effet. L'ouverture des négociations d'adhésion, en mars 2020, avec deux petits pays – l'Albanie et la Macédoine du Nord – ne jouera pas ce rôle.

Moins connu que les autres, le mythe de la solidarité atlantique occupe pourtant une place de choix au frontispice des institutions communautaires. En 1950, le secrétaire d'État américain Dean Acheson fut parmi les premiers à être mis dans la confiance et il donna avec enthousiasme l'aval des États-Unis à la création de la CECA. Washington y voyait deux avantages : d'une part, faciliter la reconstruction du Vieux Continent ravagé par la guerre, débouché naturel des produits américains ; d'autre part, consolider le camp occidental face à l'Union soviétique et ses alliés. Lorsqu'en 1954, la bonne volonté d'Adenauer se ramollit, Washington décrocha son téléphone pour le convaincre de soutenir la CED. Mais que reste-t-il aujourd'hui du « partnership » proposé aux Européens par le président John Fitzgerald Kennedy en 1962 ? Depuis la présidence de M. Barack Obama (2008-2016), et encore plus celle de M. Donald Trump élu en 2016, l'Europe ressemble à une maîtresse vieillissante que les États-Unis continuent de fréquenter pour les apparences tout en lorgnant ailleurs, en l'occurrence vers les marchés émergents et l'Asie. Mais c'est sans doute parce qu'ils savent que les Européens ne les lâcheront pas. Les échanges commerciaux entre les deux rives de l'Atlantique demeurent élevés ; l'unilatéralisme américain (retrait de l'accord nucléaire iranien, espionnage de la NSA, extra-territorialité du droit, etc.) ne provoque que des réactions embarrassées. « *Pouvons-nous encore compter sur nos alliés américains ?* » s'interrogeait Renaud

Girard, grande plume gaulliste du *Figaro* le 24 février 2020. Et il répondait habilement « *c'est possible mais il vaut mieux chercher à compter sur nos propres forces* ».

Aucun des rêves d'intégration continentale n'aurait été possible sans la réconciliation franco-allemande. En 1950, le chancelier Konrad Adenauer accepta avec enthousiasme le projet CECA qui lui fournit l'occasion de négocier la fin des régimes d'occupation de la Sarre et de la Ruhr. Mais c'est le traité de l'Élysée du 21 janvier 1963 qui donna naissance au mythe du couple franco-allemand avec ces sommets bilatéraux souvent féconds (création du Système monétaire européen en 1978 ou de la brigade franco-allemande en 1990, accord sur la monnaie unique en 1992, etc.). Mais les divergences, publiquement affichées à Nice en décembre 2000 puis la manière, courtoise mais ferme, dont la chancelière Angela Merkel étouffa la créativité éruptive du président Nicolas Sarkozy qui avait fait le voyage de Berlin pour proposer une « *boîte à outils* » destinée à réparer l'architecture financière internationale en 2008, signent une prise de distance subtile mais réelle de l'Allemagne. Les grands discours européens du président Emmanuel Macron, à Athènes le 11 septembre 2017 et à la Sorbonne le 26 septembre 2017 furent accueillis par un silence pesant de la chancelière Angela Merkel tandis qu'elle rejetait avec constance le grand projet de budget de la zone euro devenu simple Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité à l'automne 2019. Alors que la récession économique débute sur le Vieux Continent en mars 2020, Paris signe – sans Berlin – mais avec huit autres pays membres une « *lettre* » réclamant un « instrument commun de dette ». Après l'engagement en faveur de la neutralité carbone, c'est la deuxième fois que M. Macron prend une initiative européenne sans l'Allemagne. Les divergences entre les deux pays sur la politique énergétique restent considérables après les débats tendus de 2023. La fermeture d'instituts Goethe en France en 2023 est un signe d'éloignement de Berlin.

Longtemps « *moteur de l'Europe* », le « couple franco-allemand » n'a plus fait d'enfants depuis Maastricht en 1992. Plus grave pour le mythe, la cour constitutionnelle de Karlsruhe a conditionné la participation du pays à l'Union à la résolution

du fameux « *déficit démocratique* » des institutions européennes. Une épée de Damoclès qui permettrait, le cas échéant, à Berlin de trancher le nœud gordien d'engagements devenus trop lourds pour ses intérêts économiques ou politiques. Le traité franco-allemand d'Aix-la Chapelle du 23 janvier 2019, soixante ans après celui de l'Élysée, organise une mutualisation des moyens diplomatiques des deux pays, très à l'avantage de l'Allemagne compte tenu de la disproportion des deux réseaux, et une confirmation des objectifs libéraux de l'Union économique et monétaire plus favorable à l'ordolibéralisme en vogue outre-Rhin qu'à un éventuel patriotisme économique colbertiste si l'envie en reprenait les dirigeants français. Confirmant à la fois l'effritement des mythes européens et le nouvel équilibre géopolitique au sein de l'Union, le président du Conseil italien appelle, le 9 avril 2020, ses Vingt-six homologues à se tourner vers la « dignité humaine et vers les pères de l'Europe comme Schuman, Adenauer, De Gasperi. » Il le fait dans le journal allemand *Bild* localisant de facto la tour de contrôle de l'intégration continentale à Berlin plutôt qu'à Bruxelles.

65

La solidarité de l'Allemagne envers la France paraît de plus en plus sujette à caution : lorsque, sur ordre de Washington, l'Australie a rompu le contrat d'achat de sous-marins nucléaires français, Berlin a gardé le silence durant de longues journées ; après le coup d'État au Niger en juillet 2023, l'Allemagne a joué sa propre partition sans marquer de solidarité avec la France. Dans le secteur de la coopération industrielle, les projets prennent du retard. Dans le domaine de la défense, Berlin a lancé son projet de bouclier antimissiles en Europe centrale en 2022 sans avertir Paris.

L'Europe réelle

Face à l'exacerbation des tensions et au retour de la guerre à leurs portes, les dirigeants européens improvisent des solutions au fur et à mesure, poussés en cela par une Commission européenne particulièrement activiste sous la houlette de Mme Ursula Von der Leyen. La réalité est d'abord celle d'une militarisation à outrance sous direction américaine à rebours de l'idéal affiché de promouvoir la paix par le droit, d'une

autonomie, voire d'une souveraineté. L'absence de véritable pensée stratégique conduit à des fuites en avant, comme celle des élargissements improvisés.

Une Europe militarisée sous parapluie américain

« Nous, Européens, avons construit l'Europe comme un jardin à la française, bien ordonné, joli, soigné, mais le reste du monde est une jungle », déclarait Josep Borrell, chef de la diplomatie européenne, peu après l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Déclaration étonnante pour qui vit encore sous l'idée que « L'Europe, c'est la paix », chère aux initiateurs de cette construction. Il importe donc de voir à quel point la guerre en Ukraine a transformé la nature même de l'Union.

66

Si, après la disparition de l'URSS, le débat en France portait sur la manière de récolter les avantages de la paix, le moins qu'on puisse dire est que le discours s'est inversé. Les investissements militaires dans les pays de l'Union européenne sont marqués par leur plus forte augmentation annuelle depuis au moins 30 ans, soit 13 % par rapport à 2021. Il convient de remarquer que ce bond spectaculaire a débuté depuis plus longtemps, certains pays ayant plus que doublé leurs dépenses militaires depuis 2014, année de l'annexion de la Crimée par la Russie.

Ce phénomène inédit depuis la fin de la guerre froide conduit les dépenses militaires de l'Europe en 2022 au niveau de 480 milliards de dollars, une progression record depuis plus de trois décennies, selon les données de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (Sipri).

Quelle est la signification politique de ce phénomène, en dehors de la crainte que suscite la Russie ? L'Union Européenne n'a jamais été aussi unie, certes, mais autour de quoi ? Thierry de Montbrial, fondateur de la World Policy Conference et de l'Institut français des relations internationales (Ifri), marque son hésitation quant à l'allié américain. Dans leur soutien à l'Ukraine, les États-Unis utilisent une occasion qui accroît, selon lui, la dépendance de l'Europe à Washington.

L'union européenne croule, en fait, sous les discours contradictoires. Ainsi le nouveau concept de « souveraineté

européenne », cher à Emmanuel Macron, est-il attaqué par les restes de souveraineté nationale, par exemple lorsqu'il s'agit de politique énergétique, et par la domination américaine qui se justifie par la guerre en Ukraine. L'Union européenne est-elle aujourd'hui soudée par autre chose que par l'OTAN ? Les Vingt-Sept préfèrent le mot « *autonomie stratégique* » à « *souveraineté* » et ce n'est sans doute pas une simple question de vocabulaire.

La fuite en avant

L'acceptation en urgence de la candidature de l'Ukraine à l'adhésion est révélatrice de l'absence de réflexion stratégique de l'Union européenne. Pour mémoire, l'entrée dans l'UE est soumise à plusieurs étapes : d'abord le dépôt de la demande, ensuite l'attribution par les Vingt-Sept du statut officiel de candidat au pays concerné, puis les négociations d'adhésion organisées en chapitre et, enfin, la signature d'un traité d'adhésion ratifié par chacun des États membres et approuvé par le Parlement européen. Ce processus, soumis à des rapports et à des contrôles réguliers effectués par la Commission, peut durer des années, voire des décennies comme l'illustre le cas de la Turquie, officiellement candidate depuis décembre 1999. Le statut de candidat permet à celui qui l'obtient de bénéficier d'un accompagnement technique, juridique et aussi financier destiné à satisfaire l'ensemble des critères d'adhésion. L'intégration des 80 000 pages de législation fait partie des défis les plus épineux. Notons que l'unanimité étant requise pour finaliser l'adhésion, les Vingt-Sept peuvent considérer l'ouverture des négociations comme un geste politique qui ne les engage pas complètement, une manière de gagner du temps. Le Conseil européen de la mi-décembre 2023, qui a abordé la question des élargissements, avec l'opposition affichée de la Hongrie à l'entrée de Kiev dans le club européen.

L'Ukraine a obtenu le statut de candidat en un temps record : quatre mois (février-juin 2022). Le précédent record était détenu par l'Islande qui avait franchi cette étape en huit mois (juillet 2009-février 2010) avant de retirer sa candidature en 2015. Ce sont évidemment des raisons politiques liées à l'agression dont Kiev est victime de la part de la Russie qui expliquent cette célérité. Mais, dans quelle perspective stratégique s'inscrit ce geste ? L'improvisation a créé des tensions avec

d'autres demandeurs, comme la Géorgie, qui s'estiment eux-aussi menacés par Moscou et qui n'ont pourtant toujours pas décroché le précieux sésame. Le Conseil européen reproche notamment à Tbilissi un manque de progrès vers l'État de droit et de médiocres performances économiques. Mais de telles réserves pourraient évidemment être adressées à l'Ukraine qui affronte de notoriété publique un niveau exceptionnel de corruption et restreint de manière drastique toutes les libertés publiques.

68

L'attitude de l'Union européenne prête le flanc aux accusations de « deux poids, deux mesures » et ne tient pas compte des relations avec ses grands voisins. On sait déjà que l'élargissement vers l'Est incommode Moscou depuis longtemps. L'actuel processus vers les « Balkans occidentaux » rapproche encore plus l'Union des frontières de la Russie. Or, les liens des Vingt-Sept avec les États-Unis et l'Alliance atlantique rendent ce rapprochement inconfortable pour le Kremlin qui peut même logiquement le percevoir comme hostile. Mais la même question se pose pour la Turquie qui n'apprécie guère, pour des raisons historiques évidentes, l'expression « Balkans occidentaux ». Pour Ankara, candidate depuis bientôt vingt-cinq ans, ce processus dans lequel Bruxelles investit 30 milliards relève d'une forme de favoritisme qui ne prend pas en compte par ailleurs ses intérêts de puissance régionale. Quels types de relations l'Union entend-elle construire avec la Turquie qui garantissent une paix durable ?

En élargissant, Bruxelles veut stabiliser ses frontières mais elle ne fait que déplacer le problème. Il y aura toujours un « étranger proche » à stabiliser et il sera d'autant plus difficile d'y parvenir que l'appartenance à l'Union érige toutes sortes de barrières avec les pays tiers. L'hétérogénéité de l'Union ne fera par ailleurs que s'accroître et on ne voit pas comment l'économie de marché et des discours convenus sur l'État de droit pourraient créer une véritable cohésion.

Les élargissements ne semblent pas faire consensus au sein des Vingt-Sept malgré le ralliement du président Macron alors que la France s'est toujours montrée réticente à ce processus dont elle craignait qu'il ne conduise à une dissolution du projet européen. La présidente du Conseil italien Giorgia Meloni a indiqué qu'elle ne souhaitait pas de nouvelles adhésions. La

Pologne, historiquement favorable à l'entrée de l'Ukraine, semble refroidie par la concurrence potentielle de ce pays dans le secteur agricole. Depuis le début des années 2000 et l'adhésion en bloc de dix pays, il semble que l'élargissement serve, à certains pays et à la Commission, de projet politique de substitution, une sorte de réponse automatique qui évite de réfléchir. Cette illusion est dangereuse comme le montre l'exemple de l'entrée des pays d'Europe centrale et orientale dont les conséquences économiques, sociales mais aussi géopolitiques, n'ont pas été mesurées.

À l'initiative de la France, une « communauté politique européenne » (CPE) est mise en place en 2022. Ce nom pompeux cache en réalité de simples réunions de concertation sur les grands enjeux politiques et géostratégiques. La Turquie y a été associée au dernier moment, confirmant le flou des Vingt-Sept quant à ce pays pivot. On note aussi que le Royaume-Uni y est associé alors qu'il vient de quitter l'Union en l'accusant de tous les maux. Londres est par ailleurs le bras de Washington en Europe, ce qui accrédite l'atlantisme de la construction européenne. L'autonomie stratégique de l'Union paraît de plus en plus fumeuse.

69

Plus ennuyeux encore pour Bruxelles, l'arrimage en urgence de l'Ukraine au marché commun afin de l'aider à affronter la guerre a semé le désordre dans le marché commun. L'instauration des fameux « *corridors de solidarité* » ont ouvert la voie aux productions de Kiev qui entrent sans contraintes dans l'Union. La Pologne, la Slovaquie et la Hongrie ont rétabli unilatéralement leurs frontières pour éviter l'invasion de leur marché par les produits agricoles ukrainiens.

Face aux événements depuis la chute de l'Union soviétique en 1991, Bruxelles se contente de naviguer à vue sans véritable perspective. L'absence de réelle stratégie vis-à-vis de la Turquie en est l'illustration emblématique. Mais on le voit également à la politique des sanctions décidées contre la Russie depuis 2022. Onze trains de mesures ont été adoptées dont les conséquences n'ont, semble-t-il, pas été envisagées. Le renchérissement de l'énergie, l'inflation, les pénuries affectent désormais tous les États membres. Certes, marquer la condamnation de l'agression

russe en adoptant des actes forts peut se comprendre, mais ce processus s'effectue sans débat démocratique et dans le cadre d'un engrenage dont ne voit pas la fin. Par ailleurs, la posture vertueuse des Vingt-Sept tourne au ridicule quand on voit la Commission européenne chercher de nouveaux approvisionnements auprès des régimes autoritaires d'Asie centrale. Sans compter que la Belgique a réussi à exclure le secteur du diamant du périmètre des sanctions afin de préserver la place d'Anvers...

Malgré les fanfaronnades, l'Union européenne n'est pas un acteur géopolitique. Sa « *boussole stratégique* », adoptée au printemps 2022 n'est qu'un catalogue de « *menaces* » dont le traitement cadre avec les priorités américaines et celles de l'Alliance atlantique.

Et la France ?

La France s'est engagée dans la construction européenne avec, certes, un certain idéalisme chez certains de ses représentants adeptes de l'unification continentale, mais surtout avec beaucoup de pragmatisme. Consciente de la fragilité de sa puissance à l'orée de la décolonisation et se souvenant de sa cuisante défaite militaire de juin 1940, Paris souhaitait faire de la Communauté européenne un « *prolongateur de puissance* » selon l'expression de Nicole Gnesotto. La Marché commun et la politique agricole devaient favoriser sa prospérité économique, l'alliance avec l'Allemagne, partenaire « *indispensable et accommodant* » selon le général De Gaulle, devait l'appuyer de sa force économique. Plus de 70 ans après le lancement de la CECA, ce pari semble-t-il réussi ? L'heure des questions, voire des bilans d'étape, est en tout cas arrivée.

Un choix historique à discuter d'urgence

Pays fondateur des communautés européennes, la France y a imprimé sa marque et fait valoir ses intérêts. La politique agricole commune (PAC) peut être considérée comme le symbole des apports et avantages de l'appartenance à la construction continentale. La PAC a sauvé l'agriculture européenne, ses paysans et ses consommateurs. On n'abordera pas ici les dégâts du productivisme et les effets néfastes sur l'environnement et la santé de certains produits, l'angle de cet article étant géopolitique. En

2023, la construction européenne est particulièrement intégrée dans de nombreux domaines dont la France bénéficie comme les autres États membres, par exemple les facilités de déplacement des personnes et celles des échanges de produits, mais aussi et surtout l'espace de dialogue institutionnalisé qu'elle offre à des pays qui se sont longtemps déchirés.

Au-delà de ces avantages importants, plusieurs questions se posent pour tous les pays mais en particulier pour la France qui demeure, même si elle est affaiblie, une puissance économique et qui reste l'héritière d'une histoire singulière, marquée par la Révolution de 1789 et la mise en place du modèle républicain. La désaffection des citoyens, exprimée notamment par des taux d'abstention très élevés aux élections du Parlement tous les cinq ans, obligent en outre à interroger un ensemble politique dont la base démocratique s'étiole si toutefois elle a été forte un jour. « *L'Europe est-elle un atout pour les pays membres de l'Union européenne, ou est-elle au contraire un obstacle à leur croissance en raison des déficiences de sa construction institutionnelle ?* » interrogeait ainsi l'économiste Patrick Artus qui ne passe pas pour un eurosceptique forcené, dans une tribune au *Monde* le 8 avril 2017. « *La question vaut la peine d'être posée alors que, dans un nombre croissant de pays de l'UE, soit la question de la sortie de l'UE est ouvertement discutée, soit les opinions ont une vision de plus en plus critique de l'apport de l'Europe à leur pays (c'est le cas en Pologne, en Hongrie, aux Pays-Bas, en France, en Italie, et il y a bien sûr le Brexit).* » Artus constatait ici que l'avantage présenté de l'euro, à savoir se prémunir des risques de change, n'était pas atteint et ne pouvait l'être. Cette question technique résonne plus largement : le rapprochement des économies nationales, présentée comme un avantage en soi, comporte des inconvénients importants.

En effet, telle qu'elle s'est construite, avec pour socle un marché commun d'essence libérale, l'Union européenne a vidé les services publics de leur contenu, détricoté les protections sociales et privé les États des moyens d'adapter les politiques suivies aux caractères des économies locales et aux besoins de la conjoncture. L'impossibilité d'utiliser l'instrument budgétaire est abondamment souligné. Les dirigeants français ont par ailleurs surinterprété les injonctions de Bruxelles dans un sens

ultralibéral tandis qu'ils organisaient la désindustrialisation du pays à partir des années 1990. Les mesurettees adoptées par le gouvernement Macron après que la pandémie de Covid eut révélé l'ampleur des dégâts (toujours pas de vaccins français, dépendance vis-à-vis de l'Asie pour les médicaments ou les masques, etc.), ne sauraient compenser des décennies de désinvestissements. La crise énergétique provoquée par les trains de sanction irréflechis contre la Russie confirme la fragilité du marché européen de l'énergie et révèle l'inanité des choix effectués par l'Union dans ce domaine. Les réunions des Conseils européens révèlent l'envergure des divergences d'intérêts dans ce domaine. Les oppositions France-Allemagne sur le nucléaire sont emblématiques.

72

Le modèle économique dominant dans l'Union européenne est hérité des années 1990 marquées par l'idéologie de la « *mondialisation heureuse* », l'expansion des marchés, du libre-échange et de la libre-concurrence. Dans le prolongement des traités de Rome, plusieurs traités sont venus l'inscrire noir sur blanc à Maastricht, Amsterdam ou à Lisbonne. Au moment où les sociétés, privées de services publics efficaces dans un marché commun dépressionnaire, se disloquent, quelles sont les marges de manœuvre françaises ? La possibilité de changer de braquet devient de plus illusoire quand l'unanimité des Vingt-Sept s'impose pour toute modification des traités ? Sans compter que cette zone de libre-échange est le plus grand commun dénominateur. Peu de consensus au-delà.

En matière diplomatique et militaire, la France rêvait d'un rapprochement des vues et de l'affirmation d'intérêts communs. Avec les élargissements de 6 à 27, cette perspective ne cesse de s'éloigner comme on l'a vu plus haut. Plus ennuyeux, Paris est parfois « lâché » par ses partenaires : l'annulation brutale de l'achat de sous-marins français par l'Australie en 2019 n'a pas donné lieu à des manifestations sérieuses de solidarité ; l'eupéanisation des interventions militaires au Sahel, pourtant validées par les Nations unies, est un échec ; les coopérations industrielles dans le domaine de l'armement patinent sur certains projets clés ; la domination de l'OTAN sur le Vieux Continent n'a jamais été aussi forte, etc. Des personnalités allemandes

réclament que la France partage son siège de membre permanent au Conseil de sécurité de l'ONU... La France conserve certes une grande autonomie diplomatique, mais la pression est forte et les dirigeants français, François Hollande et Emmanuel Macron, ont tendance à attendre la concertation européenne – conformément aux traités – mais parfois au détriment d'une trajectoire propre. D'où l'affaiblissement des outils diplomatiques comme l'affaiblissement du Quai d'Orsay perçu comme moins utile. L'incapacité à porter concrètement le projet méditerranéen au-delà de gestes et de rencontres symboliques traduit la difficulté à penser même ses intérêts géographiques. Certes, la construction européenne n'est pas responsable de la décomposition d'une certaine culture stratégique française ni de la perte du sens de l'intérêt national d'une partie des élites nationales, mais elle en est le prétexte, le réceptacle et l'amplificatrice.

Ces questions méritent d'être posées et discutées. Les réponses n'en sont cependant pas simples ni univoques. L'alternative ne saurait être entre un « repli national » et une construction européenne fédéraliste et ultralibérale. La coopération souveraine d'une poignée de gouvernements européens a permis la création d'Airbus et d'Ariane Espace. Il existe une palette de moyens de s'associer et de coopérer pacifiquement. L'internationalisme offre des perspectives à l'imagination pour travailler avec les autres États dans la paix et la concorde.

73

La France doit imaginer son propre projet géopolitique

Au premier degré, la guerre en Ukraine peut être considérée comme ayant permis à l'Union européenne d'accéder au Hard Power. Nombreux sont les thuriféraires pour proclamer à quel point elle a été libérée de sa dépendance vis-à-vis de la Russie. Ainsi Zaki Laidi, conseiller de Joseph Borell, déclare-t-il « *Cette guerre a changé le visage de l'Europe. Elle l'a fait passer du statut de simple puissance normative à celui d'une puissance géopolitique.* »¹ Laissons de côté le caractère triomphaliste de ce type de déclarations qui demanderaient analyse au vu de la situation du

¹ Zaki Laidi, *Le Grand continent*, 13 avril 2023.

marché de l'énergie en Europe. Remarquons néanmoins que la puissance géopolitique est plus crédible lorsqu'elle s'applique aux États-Unis qu'à l'UE. Mais analysons surtout les problèmes que la situation géopolitique pose à la France.

La France est largement marginalisée dans le contexte nouveau. Elle l'est par la fin des illusions quant à sa capacité à être l'élément politique dynamisant l'Union. Elle l'est par le très net affaiblissement de sa présence dans le monde, en particulier en Afrique. Entraînée par les obligations européennes d'une part, dépouillée par les contraintes nouvelles d'un monde en recomposition, sa place est devenue anecdotique et sa politique étrangère est souvent réduite à des exercices de communication. Il faut enfin bien admettre que sa situation géographique comme péninsule de l'Europe ne lui donne pas, dans le contexte actuel, un rôle stratégique majeur.

74 Elle peut néanmoins ouvrir des perspectives. Une des principales est sans doute la participation à une politique méditerranéenne plus offensive. Si l'idée a été évoquée à plusieurs reprises, il semble qu'elle soit restée au stade de la velléité. L'intervention catastrophique en Libye, l'absence de remise en cause des principes européens face à la crise grecque en 2011, l'incertitude permanente quant à la place de la Turquie, les jeux d'amours conflictuels avec le Maghreb, rien en la matière ne marque une quelconque cohérence. L'obsession de maintenir un rapport privilégié avec l'Allemagne, rapport qui semble tracasser plus la France que l'Allemagne, ne facilite pas ce projet. Il est sans doute temps de trancher. Il l'est d'autant plus que la question méditerranéenne influe de plus en plus directement sur la politique africaine, non seulement par les problèmes migratoires ou par le développement du terrorisme, mais aussi par la réorientation des liens économiques.

Le bouleversement du monde, l'émergence des Brics, tout concourt à sortir de la vision iréniste de l'Occident porteur de vérité et de développement. Certes, la situation de guerre ne prête pas à développer des liens avec la Russie, mais la guerre ne sera pas éternelle et certains liens méritent d'être envisagés dans le long terme. Il ne s'agit évidemment pas de remettre en cause les alliances,

UNION EUROPÉENNE : DE LA FABLE AUX DIFFICULTÉS

en particulier avec les États-Unis. En revanche, un rééquilibrage devrait être envisagé, en particulier en matière économique et commerciale. Faut-il par exemple pérenniser l'extraterritorialité pratiquée par les États-Unis à l'égard de ses alliés ?

L'heure de la diplomatie passive est sans doute passée.

Résumé :

En quelques années, tous les mythes fondateurs de la construction européenne ont été éborgnés. Quatre mythes sont atteints : la « *méthode Monnet* », le marché commun comme socle du progrès, la solidarité atlantique, le couple franco-allemand, le tout avec l'illusion que l'union fait la force.

La construction européenne est le produit d'un monde révolu, celui de la guerre froide. Elle est non seulement rattrapée par l'histoire mais dépassée. La guerre en Ukraine soude, en tout cas temporairement, les membres de l'UE, mais au prix de contradictions nouvelles. L'Union européenne reste aujourd'hui soudée par l'OTAN. Les Vingt-Sept préfèrent le mot « autonomie stratégique » à « souveraineté » et ce n'est sans doute pas une simple question de vocabulaire.

75