

NICOLE
GNESOTTO

PRÉFACE DE JACQUES DELORS

L'Europe: changer ou périr



Tallandier
©ESSAIS

L'Europe :
changer ou périr

DU MÊME AUTEUR

L'Union et l'Alliance. Les dilemmes de la défense européenne (dir.), Paris, Institut français des relations internationales, n° 2, octobre 1996.

La Puissance et l'Europe, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

Avec Ivo H. Daalder et Philip H. Gordon, *Crescent of Crisis : US European Strategy for the Greater Middle East*, Washington, The Brookings Institution Press/The EU Institute for Security Studies, 2005.

Avec Giovanni Grevi (dir.), *Le Monde en 2025*, Paris, Robert Laffont, 2007.

Avec Michel Rocard, *Notre Europe*, Paris, Robert Laffont, 2008.

L'Europe a-t-elle un avenir stratégique ?, Paris, Armand Colin, 2010.

Faut-il enterrer la défense européenne ?, Paris, La Documentation française, 2016.

Avec Pascal Lamy, *Où va le monde ?*, Paris, Odile Jacob, 2017.

L'Europe indispensable, Paris, CNRS éditions, 2019.

Nicole Gnesotto

L'Europe :
changer ou périr

Préface de Jacques Delors

TALLANDIER
ESSAIS

© Éditions Tallandier, 2022
48, rue du Faubourg-Montmartre – 75009 Paris
www.tallandier.com

ISBN : 979-10-210-4593-4

Préface

Aujourd'hui, il faut partir du monde pour parler d'Europe. Nous vivons en effet un moment très particulier, sur lequel il est urgent de concentrer les intelligences européennes afin de le comprendre dans toutes ses dimensions. D'abord, reconnaître que l'humanité abuse de la planète et qu'il n'y a pas d'avenir sans respect de la nature et des hommes qui y souffrent. Ensuite, prendre la mesure de l'immatériel comme facteur de changement : pour beaucoup, les faits bruts, la réalité concrète des choses comptent moins que les mirages et les infox dans lesquels ils pensent retrouver une sérénité factice. Des idéologues de petite ampleur jouent avec ce climat d'incertitude et d'inquiétude dans lequel baigne l'ensemble de nos sociétés. Créer la peur pour nourrir l'autorité est une vieille recette des populismes et des nationalismes qui retrouvent aujourd'hui une certaine vigueur. L'Europe bute sur cette disparition des certitudes, qui est à mes yeux la caractéristique majeure du monde. C'est pourquoi il est si important de parler d'Europe à partir de faits réels et pour définir des solutions concrètes.

Il s'en est fallu de peu que le Covid-19 ne porte un coup fatal à l'Union européenne. Lorsque je suis intervenu publiquement en mars 2020 pour tirer le signal d'alarme, les désaccords entre les États, l'impréparation et le cafouillage des institutions, la

course de vitesse au « chacun pour soi » n'avaient jamais atteint un tel niveau mortel. Fort heureusement, un ultime réflexe de survie l'emporta, grâce au couple franco-allemand, grâce à la solidité des institutions, grâce à la formidable crédibilité de l'Union sur le marché mondial : emprunter des milliards d'euros ne fut pas un problème pour l'Union européenne ; c'eût été un cauchemar pour chacun de ses membres pris séparément.

De toutes les leçons qu'il faudra tirer de cette épreuve, la moindre n'est pas la formidable capacité de résilience dont a fait preuve l'Union. Ce n'est pas la première fois d'ailleurs : la pandémie de Covid-19 n'est en effet que la dernière d'une série de crises que les Européens traversent, sans complètement les résoudre. Il y eut la crise financière puis économique de 2008, la crise ukrainienne en 2014, la crise des réfugiés en 2015, le terrorisme de Daesh la même année, la crise anglo-saxonne avec Trump et le Brexit en 2016, la crise pandémique de 2020, et nul ne sait de quoi l'avenir est capable. À chaque fois, l'Europe encaisse, elle s'adapte, elle rebondit et se relance.

Plutôt que de stigmatiser les lacunes et les insuffisances de l'Europe, c'est sur cette force de résistance qu'il faut penser et construire l'avenir. J'ai souvent énoncé les trois piliers fondateurs à mes yeux de la solidité de l'aventure européenne : la compétition qui stimule, la coopération qui renforce, la solidarité qui unit. Selon les moments de l'histoire récente, le balancier peut pencher vers l'un ou l'autre de ces piliers : la création du marché unique supposait que la compétition entre les États soit à la fois ouverte et régulée ; l'élargissement de 2004 était un geste de solidarité formidable vers ce que l'on appelait l'Autre Europe ; tous les nouveaux grands défis du siècle – le climat, le terrorisme, l'affolement de la géopolitique – ont requis une coopération maximale entre les États, et permis d'amorcer de nouvelles politiques communes. La pandémie récente a failli casser

ce triptyque lorsque les paniques nationales ont fait oublier la communauté de destin que soixante-dix ans d'intégration européenne avaient pourtant tissée. Mais elle a montré également, de façon exemplaire, la valeur ajoutée formidable des institutions européennes, en l'occurrence la Commission et la BCE, lorsqu'elles agissent en symbiose avec les États membres. C'est l'échelon européen qui a permis de surmonter la crise : nier cette évidence relève du mensonge. Et c'est ce trilogue qui doit servir de guide pour rebondir. Compétition, coopération, solidarité sont en effet des objectifs consensuels entre les 27, ils n'inquiètent personne et ne divisent pas les Européens, comme peuvent le faire d'autres notions plus délicates comme la souveraineté ou l'autonomie. Non que celles-ci soient dénuées de sagesse. Mais aujourd'hui comme jamais, il faut partir de ce qui rapproche, convaincre les Européens que, dans l'humeur générale du monde, ils n'ont d'autre choix que de se serrer les coudes.

Les crises récentes ont en effet montré l'ampleur et l'ambiguïté de l'interdépendance mondiale. L'Europe n'est pas une sorte d'exception heureuse et protégée, dans un monde complexe et violent dominé par une ou deux grandes puissances. Elle en subit les soubresauts et les surprises, à l'instar de tous les autres acteurs. Mais l'inverse est également vrai : le monde à venir n'est pas concevable sans l'apport magistral des vieilles nations européennes qui ont façonné l'Histoire depuis des siècles. Renforcer leur Union face aux défis qui nous attendent, de l'intelligence artificielle au risque climatique, de la puissance chinoise aux chocs géopolitiques en gestation est aussi inévitable que nécessaire. Nécessaire parce que les sociétés européennes, comme les autres, voudront défendre leur identité et leur héritage dans la mondialisation ; indispensable parce que l'échelle des États nations n'est plus à même d'en assurer, dans vingt ou trente ans, la pérennité sereine. Sans Europe, pas d'avenir. Mais de quelle

Europe sommes-nous capables ? Relisons Jean Monnet : « Aussi longtemps qu'ils espèrent que les choses pourront rester en l'état ou faire l'objet de compromis, [les hommes] n'écoutent pas volontiers les idées neuves... Ils n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise. »

Calibrer l'aventure européenne à l'aune des désordres mondiaux et des défis de la mondialisation est devenu à mes yeux le chantier prioritaire. Il faut de nouveaux architectes, autant que de courageux pompiers pour sortir plus fort des crises ! C'est cette priorité qui permettra de répondre aux inquiétudes des citoyens dans un ordre global qui en laisse beaucoup trop sur le côté de la route. Les opinions publiques vont depuis longtemps dans le sens d'une demande de contrôle. Tous les sondages montrent qu'une large majorité de citoyens souhaite que l'Union soit plus forte sur la scène internationale, davantage capable de se défendre et de défendre ses intérêts. Cette exigence est d'autant plus nécessaire que la pandémie a révélé au grand jour les contradictions de notre système mondialisé. Elle a mis en lumière les risques liés à une trop grande interdépendance mondiale, notamment en faveur de la Chine ; elle confirme à quel point l'accroissement des inégalités dans les démocraties occidentales représente un risque de colère sociale et de rupture du contrat démocratique ; elle illustre enfin, de façon tragique, la fragilité de l'humanité face aux risques globaux que sont les pandémies ou les catastrophes environnementales à venir. Bref, toutes les raisons sont réunies pour un aggiornamento européen durable. C'est l'un des grands mérites de Nicole Gnesotto que d'aborder, dans cet essai sans détours ni tabous, les questions les plus difficiles pour la relance de l'aventure européenne.

Jacques Delors,
le 28 novembre 2021.

Introduction

« On ne fait rien de sérieux si on se soumet aux chimères,
mais que faire de grand sans elles¹ ? »

Trop de crises s'abattent sur l'Europe depuis trop longtemps : économique, sociale, stratégique, démocratique, sanitaire, tandis que la géopolitique mondiale se métamorphose à grande vitesse, que l'intelligence artificielle nous impose un monde inconnu, et que la menace climatique guette à l'horizon. L'Union européenne s'adapte, parfois dans la douleur des populations, elle résiste, elle innove aussi dans la défense du marché unique et de l'euro, mais elle ne parvient pas à dessiner une stratégie globale qui la différencie d'autres acteurs et ressuscite l'adhésion et la confiance des citoyens. Beaucoup d'États membres ne souhaitent d'ailleurs pas qu'elle se distingue.

Dans ce renoncement réside sans doute le risque majeur pour l'avenir de l'Europe. Le dilemme est en effet limpide : soit les Européens choisissent de se diluer dans le camp occidental, afin d'affronter avec les États-Unis les défis majeurs de notre époque, dont la montée en puissance de la force et du modèle chinois. Soit ils inventent une seconde option : construire les éléments d'une Europe souveraine, évidemment membre loyale du camp occidental, mais capable, si besoin

est, de défendre seule ses intérêts, sa culture, son modèle de croissance et de société. Ce livre montre que cette ambition d'une Europe plus politique est la seule capable de perpétuer l'aventure européenne commencée il y a plus de soixante-dix ans. Mais à condition de changer les moules : celui de l'Europe comme celui de la puissance.

La crise sanitaire du Covid-19 restera dans l'histoire comme la première vraie crise mondialisée : pendant deux mois du printemps 2020, 7,5 milliards d'humains dans 192 pays ont parlé et souffert de la même épreuve, les écrans et la « visio » ont remplacé les déambulations dans le monde réel, tous les médias ont publié des unes pratiquement identiques et oublié les autres atrocités du monde, la mondialisation de l'économie s'est contractée à plus de 80 %, l'inquiétude et l'incertitude sont devenues les ingrédients d'une sidération planétaire : un moment de parfaite communion universelle, remarquable si elle n'était aussi tragique. Après cette sorte de « trou noir » dans la normalité de la vie, le cours des événements et des victoires contre la pandémie a ensuite divergé, la Chine sortant de la crise avant les autres, et l'histoire reprenant ses droits. Mais le monde a eu chaud. Il s'est interrogé. L'Europe aussi, plus légèrement.

C'est d'abord la mondialisation qui subit les effets du virus, du moins à la marge. Nul ne songe en effet à l'abandonner pour on ne sait quelle économie alternative, protectionniste ou planifiée. Le Covid-19 a néanmoins mis en lumière les lacunes les plus dangereuses du *made in monde*. « C'est un vice en tout que l'excès », disait Sénèque. Or au fil des décennies, la mondialisation a connu des distorsions qui en ont perverti et le sens et le bon sens. La plus évidente concerne l'ampleur de l'interdépendance : parce que le commerce était la valeur suprême, tout pouvait se produire et s'échanger partout, du moment que la baisse des prix et la croissance des entre-

prises suivaient. La Chine en fut la première bénéficiaire : il y a vingt ans, elle comptait pour 4 % dans le commerce des biens manufacturiers. Elle atteint désormais 20 %. C'est cette concentration dans l'« usine du monde », positive dans la mesure où elle a fait baisser considérablement le prix de milliers de produits, qui crée *in fine* un risque géopolitique. La Chine n'est pas, en effet, une démocratie libérale, et les bénéfices qu'elle tire du commerce mondial ne sont pas seulement commerciaux : ils renforcent la puissance relative de Pékin sur la scène internationale, ils lui donnent des leviers éventuels de pression dans la rivalité avec l'Occident. La mondialisation n'a jamais empêché la lutte idéologique entre les démocraties et les régimes autoritaires, pas plus qu'elle n'a éteint les ambitions de puissance des États. N'en déplaise aux intégristes du marché, l'interdépendance n'est pas le sésame d'une entente universelle. C'est aussi un processus à risques.

La pandémie de Covid-19 a servi de révélateur planétaire : nos Doliprane dépendaient de sources pharmaceutiques chinoises. Très vite, pour tenter de contrer ces défis, la communauté occidentale s'est donc interrogée sur la mise en œuvre de nouveaux concepts : accroître la régionalisation, diversifier les sources de production, relocaliser peut-être les produits les plus stratégiques. Ces correctifs nécessaires pour reprendre le cours d'une mondialisation normale ont séduit beaucoup d'acteurs et de responsables de l'Union. Ils ont d'ailleurs donné à la notion de souveraineté européenne une légitimité nouvelle : est-il acceptable, en effet, que la santé des citoyens repose *in fine*, pour certains médicaments, dans les mains de la Chine ? Est-il souhaitable que les géants du numérique, américains et chinois, contrôlent les interactions entre Européens ?

Toutefois, l'analyse critique de la mondialisation n'est pas allée au-delà. La question des inégalités notamment, entre les

pays comme à l'intérieur des États, n'intéresse pas vraiment. Que « la fortune des 1 % les plus riches de la planète corresponde à plus de deux fois celle de 90 % de la population », ou qu'une poignée de « 2 000 milliardaires possèdent plus de biens que 60 % de la population mondiale »² ne semble pas inquiéter outre mesure. Or, c'est bien cette répartition inégale de la richesse mondiale qui nourrit la véritable fragilité du système libéral et de la démocratie. Dans les pays pauvres, la mondialisation est une bénédiction car elle profite à tout le monde. Mais dans les pays industrialisés, elle enrichit les riches. Une grande partie des classes moyennes, aux États-Unis comme en Europe, trouve dans ce déséquilibre, qui les affecte directement, des ferments de colère et de révolte. Pour certains, c'est même une raison suffisante pour se laisser séduire par les idéologies populistes, anti-européennes, xénophobes, complotistes qui prolifèrent en temps de crise.

Parmi toutes les réformes nécessaires que l'Union européenne va adopter pour surmonter la crise pandémique, la définition d'une politique ancrée sur la réduction des inégalités sociales devrait faire partie du top 5 des priorités. Or ce n'est pas le cas. Margrethe Vestager, commissaire à la concurrence et vice-présidente de la Commission, propose un autre modèle : « Nous avons l'ambition, non pas de reconstruire le monde d'avant, mais de le renouveler, notamment par le numérique et la transition écologique ». Certes. Investir dans le numérique, l'intelligence artificielle, les technologies vertes, la fabrication de champions européens et la croissance collective, tout cela est très bien et nécessaire : l'Union se prépare au monde de demain. Mais l'Europe ne fera jamais la différence sur ces enjeux. Elle ne marquera pas le monde de son empreinte ni sur la 5G, ni sur l'intelligence artificielle, ni sur la rigueur de son marché. C'est le social qui fera la différence. Ni les États-Unis,

ni la Chine, ni la Russie, ni la Corée du Sud, etc. ne s'alarment en effet des inégalités qui les accablent. Si l'Union doit avoir un rôle positif dans le monde, si elle souhaite retrouver l'aura d'un modèle de développement et de politique différent, alors c'est sur le traitement de l'injustice sociale qu'elle remportera ses galons.

Derrière la mondialisation pointe un second débat, la mère sans doute de toutes les interrogations : le système libéral, qui a porté l'extraordinaire puissance de l'Occident depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, serait-il en danger ? Il y a cinq ans, lorsque les Britanniques votèrent en faveur du Brexit et que les Américains élurent Donald Trump, un premier doute avait surgi. Les Anglo-saxons perdaient-ils la tête ou étaient-ils à l'avant-garde d'une nouvelle organisation du monde ? Donald Trump laissait bouche bée des Européens qui voyaient l'Amérique détruire systématiquement les fondements d'un système international qu'elle avait elle-même créé à son profit : le multilatéralisme, le libre-échange, la défense des valeurs démocratiques et les droits de l'homme. On vit alors des alliances curieuses passées entre l'Europe et la Chine pour défendre le multilatéralisme que Trump dénonçait avec une brutalité toute personnelle. Ces deux étranges partenaires, européen et chinois, se retrouvèrent également victimes du protectionnisme que les États-Unis imposaient à coups de sanctions commerciales délirantes. Leur accord prit fin dès lors qu'il s'est agi de défendre les vertus de la démocratie libérale : la Chine n'a aucune intention, en effet, d'assortir sa ferveur capitaliste d'une remise en cause de son système communiste. C'est justement cette collusion entre des régimes autoritaires puissants – Chine, Russie, Inde et Turquie dans une moindre mesure – et une mondialisation économique de moins en moins *fair-play* qui inquiète. Vladimir Poutine

enfonça le clou dans une interview donnée au *Financial Times* : « L'idée libérale est devenue obsolète, elle contredit les intérêts d'une majorité de la population. Les libéraux ne peuvent pas dicter tout à tous, comme ils ont tenté de le faire lors de ces dernières décennies³. »

Après quatre années d'attaques en règle, par les États-Unis, d'une mondialisation qui ne profiterait plus à l'Amérique, la pandémie de Covid déferla sur le monde, fermant les frontières, rompant les chaînes d'approvisionnement. Plus d'avions, plus de commerce, plus de croissance : aurait-elle sonné le glas de l'économie libérale ? Quand il apparut aussi que la Chine s'en sortait plus rapidement et plus radicalement que les Européens, les doutes s'ajoutèrent sur l'efficacité des démocraties comparée à celle des dictatures. Et quand la Chine signa, en novembre 2020, un accord massif, inouï, avec quatorze autres pays de la région, créant ainsi la plus grande zone de libre-échange du monde⁴, l'ordre libéral vacilla de plus belle. Était-on en train d'inverser les rôles : du protectionnisme en Occident, voulu ou contraint par le Covid, et des opinions publiques de plus en plus réticentes envers une mondialisation sans contrôle ; de l'ultralibéralisme en Asie, avec des opinions bâillonnées mais une croissance à faire pâlir les Occidentaux eux-mêmes ? Le modèle libéral passait-il en d'autres mains, asiatiques et autoritaires ?

Si l'on assimile le libre-échange au libéralisme, sans doute avons-nous de quoi nous inquiéter. Mais le libre-échange n'est que l'aspect commercial de l'ordre libéral. Depuis son invention au XVIII^e siècle, le libéralisme suppose en effet autant la liberté des acteurs économiques que celle des acteurs politiques. Autrement dit, le libre-échange et la démocratie. Que l'Asie marque des points sur le commerce mondial ne fait donc pas d'elle une championne du libéralisme. Ce sont les démocra-

ties occidentales, et particulièrement l'Union européenne, qui peuvent concilier ces deux priorités. La Chine reste un pays adepte d'un capitalisme brutal et d'un communisme qui l'est encore plus : rien à voir avec le libéralisme que nous chérissons et incarnons en Europe, depuis 1945. En revanche, c'est la remise en cause de la démocratie dans les vieux pays occidentaux, à commencer en Amérique sous Trump, et en Europe avec les mouvements populistes et la dissidence antidémocratique de certains États de l'Est, qui représente un risque mortel pour l'ordre libéral. Ira-t-on un jour vers un modèle libéral-autoritaire sur notre continent ? Cette hypothèse aurait été jugée complètement folle il y a dix ans. Elle ne peut plus l'être.

Dans ce bouillonnement de remise en cause, l'Europe n'est pas restée inerte. Elle aussi s'est interrogée, bien que plus modestement. Un moment de panique bouleversa les responsables européens au tout début de l'épidémie : l'Italie allait-elle vouloir quitter une Union qui ne lui venait pas en aide ? La France et l'Allemagne allaient-elles entraîner une explosion de l'Europe si leurs divergences massives sur le plan de relance n'étaient pas surmontées ? Mais le bord du gouffre ne fut pas franchi. Les décisions prises en juillet 2020, en particulier l'adoption du plan de relance de 750 milliards d'euros, permirent finalement de maintenir l'Union solidaire, et le couple franco-allemand retrouva l'unisson. L'Europe s'adapta, proposa, prit des mesures spectaculaires et finit par suspendre toutes les règles et les politiques d'austérité qu'elle présentait naguère comme intouchables : on dépensa « quoi qu'il en coûte », on ferma les frontières, on redistribua allègrement des milliards d'euros que toutes les rhétoriques sur une Europe sociale n'avaient jamais pu rassembler. L'ambition d'une souveraineté européenne, si chère à la France, trouva même son public : contre les dépendances pharmaceutiques

ou autres, contre les défis géopolitiques du commerce avec la Chine, contre les concurrences et les innovations technologiques en ébullition, les Européens prirent conscience à la fois de leur naïveté et de leur nécessaire résistance. Toutefois, ces multiples interrogations n'allèrent pas jusqu'à une remise en cause des fondements de l'Union elle-même. Certes, on décida de corser une Europe de la santé jusqu'alors minimale, on sauta le pas vers un début de mutualisation des dettes révolutionnaire, la Commission proposa la création d'un salaire minimum, une réforme des politiques d'asile, on inventa même un début de conditionnalité politique contre les États rebelles à l'état de droit, Pologne et Hongrie notamment, mais toujours avec les mêmes principes et les mêmes priorités. L'alliance avec les États-Unis allait d'une part nous sauver de toutes les nouveautés de la géopolitique dans une mondialisation en crise. Le modèle européen, d'autre part, devait être conforté sur ses bases : le marché, la concurrence, la croissance, avec l'espoir d'une restauration la plus rapide possible de l'Europe d'avant. Une Europe certes plus verte, plus résiliente, plus digitale, plus atlantique, mais finalement identique.

Changer les modèles

C'est ce culte de la continuité des modèles (atlantique et européen) qu'il convient de remettre en question. Une Europe souveraine et puissante dans le chaos mondial, celle qui pourra défendre ses intérêts et tenter d'infléchir la mondialisation selon ses valeurs, cette Europe n'émergera jamais des modèles mis en place il y a plus de soixante-dix ans.

Le format originel de l'Europe était en effet parfaitement adapté au monde des années 1950 et à la guerre froide qui s'installait : l'Europe détruite était forcément dépendante des États-Unis pour sa défense et la reconstruction d'un marché ouvert et concurrentiel. La première partie de cet ouvrage retrace l'histoire de ce qui reste une réussite historique spectaculaire : des années glorieuses, où la prospérité s'épanouit dans pratiquement toutes les couches de la société, où la sécurité est effectivement assurée par la dissuasion américaine élargie, où les succès économiques et industriels sont légion. Certes, cette Europe heureuse n'ignorait pas les débats, les batailles d'idées et de modèles, les divergences stratégiques : la France et la Grande-Bretagne ont incarné la plupart du temps deux visions antagoniques de la construction européenne. Mais la croissance était là, et avec elle le soutien massif des citoyens européens.

Ce monde s'effondre avec la disparition de l'URSS en 1991. Une Europe plus grande mais plus incertaine va prendre le relais, sans que les modèles initiaux – la dépendance stratégique et le culte du marché – soient le moins du monde adaptés. La seconde partie de cet essai montre à quel point le nouveau monde dérange l'ordre européen, mais à quel point aussi le conservatisme l'emporte. On élargit le cadre ancien, sans repenser une Europe moderne. On s'invente une politique européenne de défense, on sacralise le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (Otan). Trop de crises ont affecté l'Union européenne depuis : la crise économique de 2008, la crise des réfugiés de 2015, la montée des populismes et de l'europhobie, les gesticulations stratégiques de la Russie et de la Turquie, le Brexit, l'élection de Trump et son tropisme anti-européen, la crise pandémique, etc. Si certaines naissaient de causes extérieures à l'Europe, d'autres prenaient

leurs racines dans les failles mêmes de l'Union européenne, parfois depuis des décennies. Les divisions entre États membres, l'accroissement des inégalités sociales, l'atonie de la croissance, les raidissements autoritaires de la Pologne et de la Hongrie, l'absence de vision politique, de contrôle minimal sur la folie des marchés, tout cela affaiblit depuis longtemps l'efficacité et donc la légitimité de l'Union européenne aux yeux des citoyens. Or, à quoi sert l'Europe si elle ne les sert pas, ou mal ?

C'est cette refondation européenne qui sert de fil d'Ariane à la dernière partie de l'ouvrage : réguler plutôt que l'inverse, contrôler plutôt que laisser faire les marchés, lutter contre les inégalités sociales en complément des États, inventer un devoir de solidarité comme il existe un droit de la concurrence, refuser de subir le monde et vouloir au contraire peser collectivement sur le cours des choses. Covid oblige, la souveraineté est devenue la nouvelle aventure européenne. Et la France y mérite une place à part : parce qu'elle a joué un rôle moteur dans l'histoire de l'Europe politique, parce que l'ambition d'une Europe souveraine et autonome reste au cœur de l'identité française, ses évolutions seront déterminantes pour l'avènement de cette nouvelle Europe.

Réforme, rénovation, refondation, autant de termes galvaudés : chacun y va de son projet de refonte, des leçons tirées de la pandémie, un grand exercice pan-européen de débat citoyen, « la conférence sur l'avenir de l'Europe » a même été lancé par le couple franco-allemand en 2021. Mais à ce stade, rien ne bouge. Les Européens restent figés dans leurs moules, qu'ils soient atlantique ou libéral. Est-ce donc si impossible de réformer les modèles, certes admirables, mais conçus il y a soixante-dix ans, pour six pays, sur les décombres d'une guerre mondiale, autrement dit dans un monde définitivement révolu ?

PARTIE I

L'EUROPE DU MEILLEUR ET DU PIRE

CHAPITRE PREMIER

Le meilleur de l'Europe

On l'oublie trop souvent, la construction européenne n'est pas, à l'origine, ce projet commercial et technocratique, cette vaste association de consommateurs repus qu'elle semble être devenue aux yeux de nombreux citoyens européens. Elle en est même l'exact contre-pied. Quand Robert Schuman et Jean Monnet imaginent la première organisation européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Ceca) en 1950, leur projet est révolutionnaire : entre des États ravagés par la plus atroce des guerres mondiales, entre des ennemis séculaires comme la France et l'Allemagne, il s'agit ni plus ni moins de proposer la réconciliation, l'imbrication des industries, l'intégration des destins.

Un projet hautement politique

« Pour que la paix puisse vraiment courir sa chance, il faut, d'abord, qu'il y ait une Europe¹. » Telles furent la conviction et l'ambition majeures des pères fondateurs, Robert Schuman et Jean Monnet. Cette vision de « la paix par l'Europe » figure depuis longtemps au cœur de l'héritage culturel européen, littéraire et politique. Dès le xviii^e siècle, quelques auteurs

voulurent penser une alternative à ce qui était, depuis des siècles, la vie quotidienne des Européens : la construction de l'Europe par la guerre. Un axe de cinq puissances rivales – l'Espagne, la France, la Prusse et la Russie sur le continent, le Royaume britannique sur les mers – avait en effet bâti une histoire guerrière et meurtrière de l'Europe, à coups de traités d'amitié et d'alliances de revers, afin que jamais aucun royaume et *a fortiori* aucun empire (de Charles Quint à Louis XIV, de Napoléon à Bismarck, de Hitler jusqu'à Staline) ne soit à même de dominer tous les autres. De temps en temps, une tentative plus pacifique d'organisation de l'ordre européen, par mariages princiers plus ou moins consentis, aboutissait à quelques années de paix. Mais rien de stable dans cette histoire ; et pour les peuples d'Europe, une succession de famines et d'atrocités sans fin. Il suffit de relire *Candide* ou *La Marche de Radetzky* pour avoir une idée de ce continuum d'horreurs que fut l'histoire de l'Europe pendant plus de quatre siècles.

C'est contre cette menace de guerres perpétuelles que certains auteurs, de Bernardin de Saint-Pierre à Emmanuel Kant, de Rousseau au comte de Saint-Simon, tentèrent de proposer un autre ordre européen, pacifique et durable, fondé sur une architecture politique transcendant les nations et les peuples. Victor Hugo en rêva dans des pages restées sublimes :

Un jour viendra où vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes, nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne, absolument comme la Normandie, la Bretagne, la Bourgogne, la Lorraine, l'Alsace, toutes nos provinces, se sont fondues dans la France. Un jour

viendra où il n'y aura plus d'autres champs de bataille que les marchés s'ouvrant au commerce et les esprits s'ouvrant aux idées. Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le vénérable arbitrage d'un grand Sénat souverain qui sera à l'Europe ce que le parlement est à l'Angleterre, ce que la diète est à l'Allemagne, ce que l'Assemblée législative est à la France ! Un jour viendra où l'on montrera un canon dans les musées comme on y montre aujourd'hui un instrument de torture, en s'étonnant que cela ait pu être ! Un jour viendra où l'on verra ces deux groupes immenses, les États-Unis d'Amérique, les États-Unis d'Europe, placés en face l'un de l'autre, se tendant la main par-dessus les mers, échangeant leurs produits, leur commerce, leur industrie, leurs arts, leurs génies².

Aristide Briand, ministre des Affaires étrangères du gouvernement de Raymond Poincaré, alla beaucoup plus loin lors de son discours devant la Société des nations (SDN) en 1929 :

Je pense qu'entre des peuples qui sont géographiquement groupés, comme les peuples d'Europe, il doit exister une sorte de lien fédéral. Évidemment, l'association agira surtout dans le domaine économique : c'est la nécessité la plus pressante. Je crois qu'on peut en ce domaine obtenir des succès. Mais je suis sûr aussi qu'au point de vue politique ou au point de vue social, le lien fédéral, sans toucher à la souveraineté d'aucune des nations qui pourraient faire partie d'une telle association, peut être bienfaisant.

Cette vision demeura lettre morte, mais l'effervescence intellectuelle sur une architecture politique de l'Europe est à son comble dans les années 1920 : de Romain Rolland³ à Stefan Zweig, de Jules Romain à Thomas Mann, en passant

par Pierre Drieu La Rochelle, Julien Benda, Paul Valéry, etc., nombreuses furent les grandes figures européennes qui ont alors rêvé, pensé, proposé un projet d'organisation politique de l'Europe, dans le but d'asseoir définitivement la paix entre les peuples, par le « désarmement des haines⁴ ». Pacifistes, communistes, européistes, telles furent les trois familles de pensée qui voulaient à tout prix éliminer la guerre de l'avenir européen. Dans l'entre-deux-guerres, le plus célèbre de ces projets sera l'œuvre d'un aristocrate hongrois, le comte Coudenhove-Kalergi qui proposa une organisation pan-européenne : une sorte d'« États-Unis d'Europe », de la Pologne au Portugal, afin de garantir la paix et la survie des nations européennes face aux grandes puissances de l'époque (Russie, empire britannique) et au communisme. Nouvel échec. Mais le comte parviendra néanmoins à obtenir la création du Conseil de l'Europe le 5 mai 1949.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'horreur, la culpabilité, la honte, l'espoir, se conjuguent pour réveiller de nouveau le rêve européen. Winston Churchill lui-même ne fut pas en reste en 1946, lorsqu'il proposa la création des États-Unis d'Europe (sans la Grande-Bretagne) comme seul remède pour éviter tout retour de la guerre :

Nous devons ériger quelque chose comme les États-Unis d'Europe. Et pourquoi n'y aurait-il pas un groupement européen qui donnerait à des peuples éloignés l'un de l'autre le sentiment d'un patriotisme plus large et d'une sorte de nationalité commune ? Et pourquoi un groupement européen ne devrait-il pas occuper la place qui lui revient au milieu des autres grands groupements et contribuer à diriger la barque de l'humanité ? J'en viens maintenant à une déclaration qui va vous étonner. Le premier pas vers

une nouvelle formation de la famille européenne doit consister à faire de la France et de l'Allemagne des partenaires.

En France, les revues *Esprit* et les *Temps modernes*, respectivement créées par Emmanuel Mounier et Jean-Paul Sartre, propagent l'idée européenne. « La première vocation de l'Europe, c'est de faire que la troisième guerre mondiale ne soit pas », écrit Emmanuel Mounier. Maurice Merleau-Ponty en appelle à une « Europe en acte et non pas en représentation ». En 1946 est créée à Paris l'Union européenne des fédéralistes. Denis de Rougemont fera de la construction européenne « l'aventure du xx^e siècle, la vocation de cette génération⁵ ». C'est lui qui rédigea en 1948 le « Message aux Européens », document final du congrès international de La Haye auquel participèrent plus de 700 délégués venus de toute l'Europe :

Tous ensemble, demain, nous pouvons édifier, avec les peuples d'outre-mer associés à nos destinées, la plus grande formation politique et le plus vaste ensemble économique de notre temps. Jamais l'histoire du monde n'aura connu un si puissant rassemblement d'hommes libres. Jamais la guerre, la peur et la misère n'auront été mises en échec par un plus formidable adversaire. Entre ce grand péril et cette grande espérance, la vocation de l'Europe se définit clairement. Elle est d'unir ses peuples selon leur vrai génie, qui est celui de la diversité et dans les conditions du xx^e siècle, qui sont celles de la communauté, afin d'ouvrir au monde la voie qu'il cherche, la voie des libertés organisées. Elle est de ranimer ses pouvoirs d'invention, pour la défense et pour l'illustration des droits et des devoirs de la personne humaine, dont, malgré toutes ses infidélités, l'Europe demeure aux yeux du monde le grand témoin.

Robert Schuman est nourri de tout cet héritage. Il connaît par cœur les débats et les différences de vues entre les unionistes – partisans d'une Europe construite sur la base de coopérations entre nations – et les fédéralistes, pour qui la dissolution des nations dans l'Europe est la seule recette pour éliminer la guerre. Il étonnera tout le monde en proposant une troisième voie : « 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. » Petits pas, mais grand projet : en intégrant les productions de charbon et d'acier des deux pays, la Ceca veut incarner la réconciliation politique entre la France et l'Allemagne, et interdire à l'avenir toute guerre entre les deux États. Le charbon et l'acier sont en effet les matières stratégiques de l'époque, celles avec lesquelles les guerres se font et se perpétuent. C'est comme si l'on intégrait aujourd'hui les virtualités nucléaires de l'Iran et d'Israël dans un projet régional tout aussi révolutionnaire que l'était à l'époque la Ceca.

Interdire la guerre en Europe, abolir les volontés de puissance de l'un ou l'autre des États contre les autres, tel est donc le projet politique qui fonde la Ceca et fondera les institutions européennes à venir :

En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre... La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifestera que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible⁶.

Quel plus grand projet politique pouvait-on affecter à la construction européenne que l'abolition de la guerre, la récon-

ciliation franco-allemande dans un cadre européen ouvert à d'autres pays, la solidarité économique, l'enracinement dans la démocratie et le rapprochement des peuples ? Alors que les blessures étaient encore vives dans chaque famille touchée par la guerre, la Ceca était effectivement révolutionnaire. Ses institutions ne l'étaient pas moins. Jean Monnet, alors commissaire au plan, avait la conviction que les institutions étaient aussi essentielles que les hommes, voire plus : « Ce sont les institutions qui commandent les relations entre les hommes, ce sont elles qui sont le véritable support de la civilisation. » Il fallait beaucoup d'audace pour oser proposer une institution supranationale à une époque où le nationalisme et le souverainisme, en France notamment, étaient tout-puissants. L'idée fut donc de se limiter à une compétence très technique pour cette nouvelle instance fédérale, en l'occurrence les matières propres à l'industrie sidérurgique. C'est ainsi que la haute autorité de la Ceca vit le jour et fut proposée par la France à ses partenaires.

Il fallait résoudre un problème difficile, il s'agissait d'établir une Autorité européenne alors qu'il n'existait ni peuple européen, ni Parlement européen. Il s'agissait aussi de créer une Autorité supranationale dans certains domaines, de se limiter en surface, mais d'obtenir un résultat décisif en profondeur. On ne pouvait s'appuyer sur aucun précédent juridique, il fallait innover. D'où l'idée d'une Haute Autorité formée de personnalités indépendantes auxquelles les États délègueraient une partie de leurs pouvoirs, aréopage dénationalisé de caractère apolitique et technocratique destiné à prendre des décisions « européennes » en attendant qu'il y ait des Européens⁷.

Plus tard dans ses mémoires de 1976, Monnet expliquera encore plus clairement cette philosophie qui allait devenir culte pour les institutions européennes. « Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions », dont la valeur consiste à pouvoir « transmettre la sagesse des générations successives ».

La signature de la Ceca fut solennellement acquise le 18 avril 1951. La RFA venait d'être constituée par une loi fondamentale qui devait ancrer définitivement l'Allemagne de l'Ouest dans la démocratie. D'autres partenaires, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, en furent aussi signataires, prélude à un lent mais constant approfondissement de la construction européenne. En 1956, les traités de Rome complèteront le dispositif initial, dans les mêmes termes : l'intégration économique est au service du redressement des pays et de la paix européenne, le tout fondé sur le droit et l'élargissement. Dans le préambule du traité de Rome, les six États fondateurs se disent en effet « résolus à affermir, par la contribution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, en appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort ».

Mais l'imagination politique des constructeurs européens n'est pas seulement affaire de vision. Elle est aussi ancrée dans la réalité du droit et de l'histoire de l'Europe. D'un côté, un concept d'État nation qui fait l'objet de vives critiques de la part de nombreux analystes, fédéralistes ou pas, traumatisés par les horreurs des guerres récentes et désireux de contrôler au maximum ces États à l'origine de tous les maux. D'un autre côté, les souverainistes qui refusent la disparition des États nations dans une instance supranationale (« ces apatrides soi-disant supranationaux », disait de Gaulle), qui ne comporte à leurs yeux aucune légitimité politique et dans laquelle les