

Questions internationales

L'Écosse et le *Brexit*
L'ONU et les opérations
de maintien de la paix
Zheng He, navigation
et ambitions chinoises

L'Europe entre crises et rebond

N° 88 SOMMAIRE

DOSSIER...



© Gérard Celtes / AFP

L'Europe, entre crises et rebond

4 Ouverture – Les crises et la nécessité

Gilles Andréani

10 La construction de l'Europe : une histoire cyclique

Robert Frank

23 1985-2017 : un nouvel Acte unique serait-il possible aujourd'hui ?

Philippe Huberdeau

33 L'Europe, nécessité stratégique

Jean-Yves Haine

44 La relation franco-allemande malgré tout

Hans Stark

52 L'Europe : entre désir et nécessité

Entretien avec Jean-Louis Bourlanges

**60 Le *Brexit* :
singularité britannique
ou crise de légitimité
de l'Union européenne ?**

Thierry Chopin

**68 L'Union désunie :
les fractures Nord-Sud
et Est-Ouest**

Maxime Lefebvre

**78 La crise migratoire
et ses conséquences**

Barbara Loyer

**84 Le *Plan d'investissement
pour l'Europe* :
une réussite concrète
de la commission Juncker**

Olivier Marty

Et les contributions de

*Sofia Fernandes (p. 75),
Édith Lhomel (p. 40)
et Antoine Vauchez (p. 30)*

Questions **EUROPÉENNES**

**94 L'Écosse, le *Brexit*
et l'Union européenne**

Edwige Camp-Pietrain

Regards sur le **MONDE**

**100 Les opérations de maintien
de la paix de l'ONU :
une réforme nécessaire ?**

Alexandra Novosseloff

ITINÉRAIRES

de *Questions internationales*

**110 Zheng He,
le symbole
des ambitions
retrouvées
de la Chine**

François Lafargue

Les questions internationales
à **L'ÉCRAN**

**117 Nourrir le monde :
un enjeu politique
dans les films
de science-fiction**

Albert Montagne

Liste des **CARTES** et **ENCADRÉS**

ABSTRACTS

125 et 126

Les crises et la nécessité

En un peu moins de dix ans, l'Union européenne aura connu trois crises majeures : la crise de l'euro, celle des migrants, et le *Brexit*. Trois événements qui, tour à tour, ont touché aux fondements mêmes de l'entreprise européenne : la convergence pour le premier, la solidarité pour le deuxième, l'irréversibilité pour le troisième. Il en résulte non seulement des problèmes à régler et des défis à surmonter, mais un désarroi politique et un vide conceptuel que les réponses habituelles aux crises antérieures de la construction européenne ne permettent plus de compenser. Ni la relance par des projets nouveaux ni la réaffirmation des bonnes intentions européennes ne semblent à la hauteur du mal infligé par les crises actuelles au projet européen. Quelque chose a été atteint qui touche au plus profond de ce projet, tel qu'il avait été conçu il y a presque soixante-dix ans par Jean Monnet et Robert Schuman.

C'est cela qu'il faut d'abord tenter de mesurer : pourquoi ces trois crises ont-elles à ce point affecté l'Union européenne, et quels vices de construction ont-elles révélés ? Ce n'est qu'une fois ces points éclaircis que l'on pourra voir si l'Europe peut rebondir, et comment.

L'euro, une crise de la convergence

L'Union économique et monétaire (UEM) a répondu à une triple dynamique.

Objectif de long terme, elle était, depuis 1970 et le plan Werner, le couronnement et l'aboutissement logique du Marché commun dans ses deux principales dimensions, la liberté des échanges et l'intégration des économies : un véritable marché commun, libéré de la gestion autonome, et donc discordante, par les États des chocs monétaires

et économiques conjoncturels, amenait naturellement à la réalisation de l'UEM.

Celle-ci représentait, sur le plan de la méthode, ce que l'intégration européenne excellait à faire : un projet concret, situé dans le champ économique, guidé par des objectifs, un cadre institutionnel et un calendrier précis. On y retrouvait tous les attributs de la méthode Monnet : l'enchaînement des échéances, la réalisation technique d'un projet d'abord économique, mais aux ambitions politiques évidentes.

Enfin, au moment où l'UEM a été décidée, c'est-à-dire dans le contexte de l'unification allemande, ce projet a servi à transmettre un message politique essentiel : que l'Allemagne unie resterait attachée à l'intégration européenne et au leadership franco-allemand, lequel venait de réussir, avec le traité de Maastricht, une de ses réalisations les plus remarquables.

Convergence des économies, effet d'entraînement de l'intégration économique sur l'union politique, maintien d'un rôle de leader pour la France et l'Allemagne et de la parité d'influence en Europe entre les deux pays : voilà les ambitions dont les Européens avaient plus ou moins explicitement chargé la monnaie unique. Or, la crise de l'euro – ou plus exactement la crise des dettes souveraines de certains pays de la zone euro déclenchée en 2010 – aura sur ces trois plans fait reculer l'Europe.

Il y a certes eu une série de réponses européennes qui ont écarté le spectre d'un éclatement de la zone euro : sauvetage des banques européennes, réforme du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en 2011, adoption du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) en 2012, politique monétaire non conventionnelle de la Banque centrale européenne qui, en affichant la même année sa détermination à faire



Angela Merkel, à Tallinn, le 23 septembre 2017, à l'occasion d'un sommet européen consacré au numérique. Peu après les élections législatives qui l'obligent à ménager ses partenaires potentiels pour former une coalition, la chancelière allemande a réagi avec prudence aux propositions du président français Emmanuel Macron qui a exposé, lors d'un discours à la Sorbonne quelques jours plus tôt, sa vision de l'avenir de l'Union européenne.

« tout ce qui sera nécessaire » pour maintenir la zone euro, a restauré la confiance des marchés.

Avec le recul, il reste que la crise de l'euro aura non seulement emporté les trois séries d'illusions que les Européens avaient formées autour du projet de monnaie unique, mais révélé trois vérités dont ils n'avaient pas conscience.

L'euro a accentué la divergence des trajectoires économiques en Europe, qu'il s'agisse de la compétitivité, de l'emploi ou de la croissance, et creusé le fossé qui sépare sur ces plans le nord et le sud de l'Europe. Entre des pays aussi différents par leur insertion dans la division internationale du travail, leur démographie, leurs structures productives et leurs équilibres financiers, ce n'était pas anormal ; mais pour toutes sortes de raisons, les Européens ne l'avaient pas anticipé.

L'UEM telle qu'elle a été réalisée dans les années 1990 n'a pas eu d'effet d'entraînement sur l'union politique, restée stationnaire depuis vingt-cinq ans. On pouvait penser que l'euro créait la nécessité d'une plus grande intégration politique de la zone euro, comme beaucoup l'avaient dit au moment de la conclusion du traité de Maastricht ; le fait est qu'elle ne s'est pas produite.

Enfin, la divergence entre la France et l'Allemagne dans le respect des disciplines de l'UEM, comme dans l'évolution des performances économiques des deux pays, a rompu l'apparence de parité qui s'était maintenue entre eux dans les années 1990. Le double poison de la duplicité française – à l'égard du respect de ces disciplines – et de la condescendance allemande – sur la dégradation des performances budgétaires et macroéconomiques françaises – s'est instillé dans la relation entre les deux pays.

Les migrants, une crise de la solidarité

2015 a vu l'Europe confrontée aux mouvements migratoires les plus importants qu'elle ait connus depuis l'immédiat après-guerre. Ils se sont traduits par le dépôt de 1,3 million de demandes d'asile cette même année, où le solde migratoire total dans l'Union européenne s'est élevé à 1,8 million.

Face à cette situation à tous égards exceptionnelle, la Commission européenne a cherché à atténuer le fardeau pesant de façon disproportionnée sur les pays de première arrivée des migrants – principalement l'Italie et la Grèce – à qui, en vertu de la convention devenue règlement de Dublin, incombait leur accueil et l'instruction des demandes d'asile ; elle a proposé à cette fin un schéma relativement modeste de réinstallation de 120 000 demandeurs d'asile de ces deux pays vers d'autres membres de l'Union européenne à l'horizon de 2017, proposition qui a été adoptée par le Conseil européen en septembre 2015.

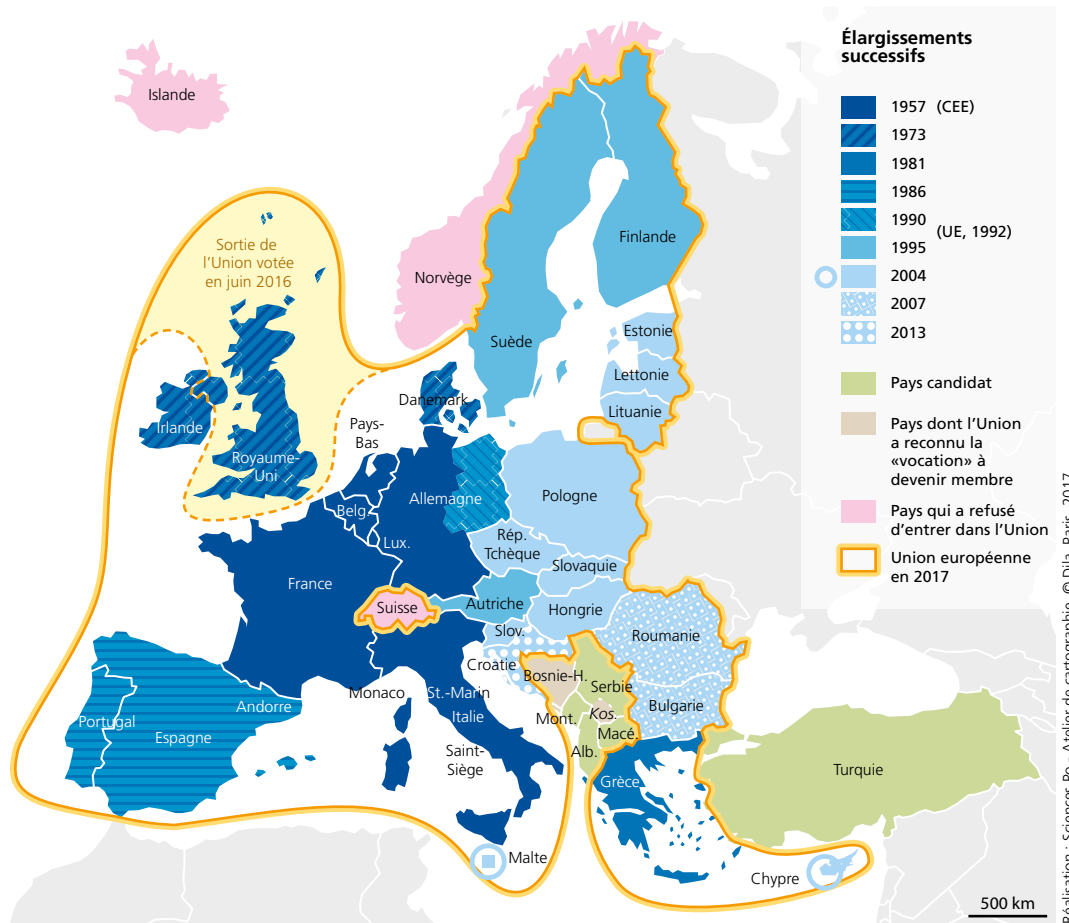
On sait la suite : les divisions acrimonieuses des pays membres sur ce plan, le refus de la Pologne, de la Slovaquie, de la République tchèque et de la Hongrie de l'appliquer, la lenteur générale à le mettre en œuvre – environ 20 000 demandeurs d'asile avaient été relocalisés à la fin de l'été 2017 sur les 120 000 prévus. Ces divisions ont contribué à accroître la tension entre l'ouest de l'Europe, en particulier l'Allemagne, et les pays du centre-est européen, en particulier la Pologne et la Hongrie, dont les gouvernements populistes cherchent à exciter chez eux des sentiments anti-européens qui les confortent.

À l'ouest même du continent, les divisions sur cette question ont été plus insidieuses, mais réelles : l'ouverture des frontières allemandes aux réfugiés fin août 2015 a été suivie de la reprise à la mi-septembre des contrôles avec l'Autriche, puis, en mars 2016, d'un accord conclu, à l'instigation d'Angela Merkel, entre l'Union européenne et la Turquie, par lequel ce pays s'est engagé à endiguer le flux de migrants à destination de la Grèce en échange notamment de compensations financières.

On a reproché à la Chancelière parmi ses partenaires européens, dont la France, d'avoir ainsi créé un appel d'air, suivi d'une politique de restriction sans gloire ; mais on a aussi, sans les critiquer, rechigné à mettre en œuvre les quotas de réinstallation que l'on avait approuvés.

Au total, la crise des migrants a révélé un état d'esprit du chacun pour soi, dans une affaire dont la nature appelait à l'évidence une réponse coordonnée à l'échelle européenne. L'esprit de solidarité n'a été invoqué par la plupart qu'accom-

Les élargissements successifs de l'Union européenne (septembre 2017)



pagne de tactiques dilatoires ; à une exception près, l'ouverture de ses frontières par l'Allemagne, geste généreux, mais fait par Angela Merkel sans en discuter l'impact avec ses partenaires, et sur lequel elle a dû en partie revenir. L'Italie et la Grèce éprouvent un sentiment d'isolement largement justifié. L'Europe en est ressortie plus divisée, entre ces deux pays et leurs partenaires, comme entre ses membres à l'est et à l'ouest.

Le Brexit ou la fin de l'irréversibilité

Il serait tentant de ne voir dans le *Brexit* qu'un problème britannique – voire anglais, puisque l'Écosse a voté pour rester dans l'Union – plutôt

qu'un problème européen. Le choix tactique par David Cameron d'un référendum pour surmonter les divisions d'un parti conservateur majoritairement gagné à la cause de la sortie de l'Union, à laquelle il n'était pas favorable, s'est révélé désastreux.

Depuis la victoire du « *leave* » le 23 juin 2016, les conséquences négatives de ce choix pour la Grande-Bretagne apparaissent chaque jour plus évidentes : précarité de Theresa May, divisions de son parti et de son gouvernement entre partisans d'un *Brexit* dur ou mou, hésitations techniques et politiques sur la stratégie de négociation, perte d'audience internationale de la Grande-Bretagne.

Pourtant, tout indique que les Britanniques respecteront le sort des urnes et que leur sortie de l'Union européenne s'accomplira : par fidélité à une orientation qui est devenue celle du pays, même les adversaires du *Brexit* s'y sont résignés.

Certains, en Europe, ont éprouvé une sorte de joie mauvaise à voir ainsi s'épaissir les embarras des Britanniques, et ont même avancé l'idée que leur départ serait une chance pour l'Union européenne, qui ne serait plus contrainte de leur concéder des dérogations multiples, et pourrait reprendre librement le chemin de l'approfondissement.

C'est oublier que l'adhésion de la Grande-Bretagne a certes obligé à tenir compte de ses réticences mais que celles-ci n'ont, au bout du compte, pas été décisives : à chaque étape de l'intégration européenne – marché unique, UEM, mise en place d'un espace de libre circulation avec Schengen – la Grande-Bretagne n'a pas réussi à s'opposer au mouvement. Elle l'a accompagné, et parfois encouragé comme dans le cas de l'Acte unique, ou a revendiqué pour elle un statut dérogatoire qui l'a empêchée d'influencer les politiques en cause sans parvenir à les bloquer.

En contrepartie de ces inconvénients, d'ailleurs réels mais qu'on a eu tendance à surestimer, la présence du Royaume-Uni apportait deux choses : outre un pragmatisme bienvenu qui aidait à la mise en œuvre des projets européens, sa participation confirmait la force d'attraction du dessein européen et sa vocation à coïncider tôt ou tard avec les limites de l'Europe. Elle l'a ainsi marqué du sceau de la nécessité historique, en lui donnant l'allure d'un mouvement irrésistible, allant toujours dans le même sens, et auquel les plus réticents seraient bien obligés de se joindre.

Le *Brexit* a démenti cette lecture historique optimiste : jusqu'alors, le problème était de savoir à quel pas allait le convoi, et l'on déplorait que les plus lents puissent, comme la Grande-Bretagne, le retarder ; mais il allait toujours dans la même direction, celle d'une « union sans cesse plus étroite », selon la formule du préambule du traité de Rome, d'ailleurs honnie par les eurosceptiques britanniques et devenue un enjeu de la campagne du *Brexit*.

Depuis le référendum britannique, on sait que le mouvement est réversible et que l'on peut se détacher du convoi : l'histoire européenne ne se confond plus avec celle de la marche de l'Union vers l'intégration. C'est pour l'Union européenne et ses membres un choc existentiel, dont elle n'a pas encore mesuré toutes les conséquences.

Pour l'heure, les embarras britanniques permettent d'écarter l'hypothèse d'un effet de contagion. La sortie de l'euro, thème imprudemment agité par le Front national, a contribué à sa défaite aux élections présidentielle et législatives. Mais le choix britannique renforce, sur le plan des principes, les stratégies de mise en cause frontale de l'Union européenne, de ses règles et de ses valeurs par Victor Orban en Hongrie ou par le parti Droit et Justice en Pologne. L'Union européenne, dès lors que l'on peut en sortir, exerce d'autant moins son autorité sur les États. Elle n'est plus pour ses membres un destin historique, celui de la paix après la Seconde Guerre mondiale ou de la sortie du communisme après la guerre froide ; avec le *Brexit*, elle est devenue pour eux un choix politique comme un autre.

Le choix et la nécessité

Pendant que les Européens s'engluent dans cette série de crises, les changements du monde leur démontrent que l'Europe est plus nécessaire que jamais : la menace du terrorisme jihadiste, la déstabilisation du Moyen-Orient, l'affirmation géopolitique et nationaliste de la Russie et de la Turquie, signifient que reviennent au voisinage de l'Europe une insécurité, voire une hostilité, auxquelles elle a un intérêt évident à opposer un front uni. Le phénomène tectonique que représente la montée de la Chine l'y incite également, tout comme la doctrine de priorité à ses propres intérêts, « *America first* », qu'affiche Donald Trump. Jamais l'Europe n'a paru aussi nécessaire.

Dans ces conditions, un retour aux fondamentaux de l'intégration européenne apparaît également nécessaire : retour au rôle d'identification des intérêts européens communs et de proposition des institutions communes, combinée avec le rôle d'initiative politique de la France et de l'Allemagne aux moments politiques décisifs.



© John MACDOUGALL / AFP

Dans la crise de l'euro, les institutions intégrées, à commencer par la Banque centrale européenne, ont joué un rôle décisif, que le rapprochement des vues allemandes et françaises a confirmé.

Pour se convaincre que la capacité d'agir de l'Europe se situe plus que jamais à son centre de gravité historique, le couple franco-allemand, il suffit de se demander où serait l'alternative éventuelle dans le contexte européen actuel, celui du *Brexit*, d'une quasi-dissidence est-européenne sur les valeurs, du désarroi économique persistant de la Grèce et du Portugal, et du problème catalan : la réponse est claire, il n'y a pas d'alternative.

Le rebond européen, s'il se produit, ne viendra que du leadership retrouvé de la France et de l'Allemagne. À supposer que les deux pays en soient convaincus, et tout montre que la nécessité de l'entente ne leur échappe pas, en sont-ils capables ? La question comporte une dimension personnelle, celle du degré d'entente et de confiance possible entre Angela Merkel et Emmanuel Macron, ainsi qu'une dimension objective, qui résulte des multiples contraintes qui pèsent sur leurs choix, les exigences du

Lors du dernier sommet du G20 à Hambourg en juillet 2017, le président du Conseil européen, Donald Tusk, et le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, qui représentaient l'Union, ont notamment rappelé dans une lettre commune la nécessité de lutter contre le terrorisme et le partage de responsabilité à l'égard des réfugiés et des migrants. Les nouvelles contraintes géopolitiques (menaces terroristes, imprévisibilité de la nouvelle administration Trump, retour sur la scène internationale de la puissance russe) contribuent certainement à l'actuelle reconstitution d'une ambition européenne.

gouvernement de coalition qui se prépare en Allemagne, les choix que devra faire le président français entre les horizons politiques et les projets de réforme multiples qu'il a ouverts.

Il est impossible de présumer ce que sera l'issue de ces arbitrages difficiles des deux côtés du Rhin, ni leur degré de convergence, ni la priorité qui en résultera en faveur d'une véritable relance de l'Europe. On peut cependant s'arrêter à cette conclusion provisoire, c'est que la nécessité n'y suffira pas ; il faudra retrouver ce qui a été la marque des hommes d'État qui ont fait l'Europe depuis les années 1950, c'est-à-dire la capacité de faire aux moments décisifs le choix de l'Europe. ■

Gilles Andrèani