

L'état de l'Europe, ou l'Europe dans tous ses Etats ?

mercredi 4 avril 2012, par [Georges-Henri SOUTOU](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Georges-Henri SOUTOU](#), **L'état de l'Europe, ou l'Europe dans tous ses Etats ?**,

Diploweb.com : la revue géopolitique, 4 avril 2012.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

Quelles sont les ambiguïtés constitutives de la construction européenne ? Le Professeur G-H Soutou répond ici à travers une vaste réflexion qui le conduit d'abord à faire un bilan des grandes politiques de l'Union européenne. Puis il s'interroge sur les dynamiques de l'UE sous l'effet de la crise.

Dans le cadre de ses synergies géopolitiques, le *Diploweb.com* est heureux de vous présenter un article publié par le Professeur Georges-Henri Soutou dans le n°7 d'*Aquilon*, le bulletin de liaison de l'Association des Internationalistes, pp. 12-15.

Vous trouverez en pied de page l'ensemble de ce numéro 7 d'*Aquilon*, au format pdf.

DEPUIS ses débuts en 1950, la construction européenne s'est développée selon le modèle de la supra-nationalité sectorielle, qui n'est ni une forme de fédération, ni un type de confédération. Comme l'expliqua Georges Bidault, alors ministre des Affaires étrangères, dans un discours du 20 novembre 1953 consacré au projet d'Union politique européenne négocié à l'époque entre les Six dans le contexte de la CED : l'Union ne serait pas un État ; elle serait moins unie qu'une fédération, car les États conserveraient tous les pouvoirs qu'ils n'auraient pas délégués ; mais elle le serait davantage qu'une confédération, car elle aurait un pouvoir propre dans son domaine. « La communauté politique constitue donc une association d'États d'un type nouveau », concluait fort justement Bidault. [1]

Disons que cette formule, malgré certains balancements entre la « méthode communautaire » (celle de la CECA puis de la CEE) et une approche plus interétatique, illustrée en particulier par la création du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement en 1974, est restée la matrice de la construction européenne jusqu'à maintenant. On a observé en fait la coexistence de la méthode communautaire et de la méthode intergouvernementale, avec de subtils et changeants dosages, selon les périodes. Cette coexistence a été dans l'ensemble positive, malgré son ambiguïté, ou peut-être grâce à elle, car elle a permis de surmonter la tension permanente entre les partisans d'une Europe à visée fédérale et ceux d'une Europe des États.

Vers la fin de l'"Europe d'un troisième type" ?

Mais on doit se demander si on n'est pas parvenu à la fin de la vie utile de cette « Europe d'un troisième type », et cela pas seulement à cause de la crise de l'euro. L'ambiguïté reste-t-elle toujours propice, ou ne conviendrait-il pas désormais d'en sortir ? Certes, le traité de Lisbonne a voulu réduire cette ambiguïté en réformant une organisation complexe, désormais étendue à 27 pays, et beaucoup avaient pensé que l'extension du champ communautaire et des votes à la majorité devait aller dans le sens d'une « union toujours plus étroite ». Mais on constate en fait un empilement institutionnel (l'Union a quatre présidents : celui du Conseil européen, celui de la Commission, celui du Parlement, et le président de l'Union tournant pour six mois, qui continue imperturbablement à jouer son rôle, alors que tout le monde avait pensé qu'il ne survivrait pas au traité de Lisbonne). Mais, si on y songe, cette situation est largement le résultat de l'ambiguïté maintenue depuis le début sur la nature même de l'Union.

A cela s'ajoute que, de nouveau, Berlin et Paris en fait préemptent la plupart des grandes décisions. [2] Pour la mutualisation de la dette (« Eurobonds ») ou pour la transformation de la

BCE en prêteur de dernier ressort des Etats, quels que soient les jugements assez divers qui courent sur le rôle respectif des deux capitales (est-ce Berlin qui force Paris à s'aligner ? Est-ce Paris qui progressivement force Berlin à évoluer vers une position moins eurofrileuse ?) dans les deux cas, ce qui compte, c'est le dialogue franco-allemand, fort loin de la lettre du traité de Lisbonne. [3] D'une façon générale, d'ailleurs, on va y revenir, les Etats et l'intergouvernemental reviennent en force. Et un pays d'ailleurs, qui ne fait pas partie de l'Union mais qui en est le 28e membre caché, les Etats-Unis bien sûr, intervient plus que jamais dans les affaires européennes à tous les niveaux, utilisant à fond sa diplomatie d'influence et auprès des institutions de Bruxelles, et auprès de chacun des Etats membres. [4]

Un bilan des grandes politiques de l'UE

Faisons le bilan des grandes politiques de l'[Union européenne](#). **Le marché unique** est probablement ce qui fonctionne le mieux, malgré de nombreuses fraudes à la TVA, la complexité tatillonne des règlements communautaires, une conception longtemps excessive, de la part de la Commission, de la concurrence et de la lutte contre les monopoles, qui a conduit à affaiblir les sociétés européennes par rapport à leurs rivaux mondiaux, et qui posent souvent pour les services publics des problèmes très complexes. Le plus grave étant sûrement que l'Union, dans le cadre de l'OMC, n'a pas réussi à d'obtenir une protection efficace de la propriété intellectuelle, et donc de l'innovation, le seul domaine où l'Europe puisse désormais réellement rivaliser avec le reste du monde.

La politique agricole commune (PAC), qui doit être révisée en 2014, est visiblement à bout de course, et court de grandes chances d'être plus ou moins largement renationalisée. La plupart de nos partenaires n'accepteront pas qu'elle continue à absorber à elle seule près de la moitié du budget communautaire, et elle complique les relations commerciales de l'Union avec les pays émergents.

En ce qui concerne **l'Union monétaire**, elle entrée dans une crise systémique, je pense que c'est désormais clair pour tout le monde (même s'il y a toutes sortes d'arguments en faveur d'une monnaie européenne commune, encore faut-il qu'elle soit établie de façon à pouvoir fonctionner normalement). Les deux derniers sommets européens (9 décembre 2011 et 30 janvier 2012) ont essayé de trouver des décisions, j'y reviendrai, mais là aussi la question de l'équilibre entre le communautaire et l'interétatique n'est pas tranchée. [5]

Mais ce n'est pas la seule politique en crise : les **accords de Schengen** le sont également, et on constate à l'occasion des événements d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, que les États en reprennent discrètement le contrôle, au détriment de la Commission qui souhaite élargir ses prérogatives dans ce domaine. On peut regretter cette situation, il y a évidemment des arguments, là aussi, en faveur d'une gestion par Bruxelles de la libre circulation, mais on ne peut que constater que l'on s'écarte de l'esprit communautaire initial.

Mais également en ce qui concerne le domaine non plus communautaire mais intergouvernemental, on se heurte à d'évidentes limites. Pour ce qui est de **la défense**, on n'a pas sensiblement progressé depuis les décisions prises au début des années 2000, elles-mêmes fort limitées. Il est vrai que beaucoup de responsables pensent qu'il est de la nature même de l'UE de n'exercer qu'un *Soft Power*. C'est en particulier le cas des dirigeants allemands, ce qui

pour le moment rend sans objet toute idée de développement d'une capacité européenne de défense ou, comme le chancelier Schröder l'évoquait encore sans se faire prier, toute notion d'« Europe-puissance ». [6] Dans la réalité des choses, les interventions militaires « européennes » communes, comme en Afrique ou en mer contre les pirates de la Corne de l'Afrique, reposent sur la coopération entre les Etats qui y participent.

En matière de **politique extérieure**, et malgré la création d'un service diplomatique européen avec à sa tête un Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est en même temps vice-président de la Commission, on constate des blocages. Car la crise actuelle réduit les possibilités financières de l'Union, et la « politique de voisinage » n'apporte pas les résultats espérés (cf. l'enlisement des négociations avec l'Ukraine). Quant aux Balkans, malgré l'accession récente de la Croatie (qui pourrait faire l'objet de bien des remarques, mais que j'épargnerai au lecteur...) et malgré la formation toute récente aussi d'un gouvernement à Sarajevo représentant les trois entités du pays, rien n'est résolu dans ces deux protectorats de fait de l'UE que sont le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine. De toute façon d'ailleurs, du « groupe de contact » pour l'ancienne Yougoslavie aux Quartets ou Quintets pour le Moyen Orient ou pour l'Iran, et même si dans ce dernier cas la récente décision d'embargo sur les importations de pétrole iranien prise par Bruxelles est, comme le pensent certains, le premier grand acte européen de politique étrangère, [7] les grands Etats de l'Union jouent toujours un rôle qui, sans être unique, n'en est pas moins déterminant.

Les auteurs du traité de Lisbonne étaient conscients de ces limites, celles des formules communautaires comme de la méthode interétatique, c'est pourquoi ils avaient établi le principe des « coopérations renforcées », permettant à certains pays membres, avec l'accord des autres, d'aller plus loin dans tel ou tel domaine. C'était aussi une façon de régler la tension permanente entre l'Union et les Etats. On y pensait en particulier en matière de défense. Mais cette solution, à mi-chemin entre une fédéralisation de l'Union et la simple coopération intergouvernementale, n'est plus à l'ordre du jour en tout cas dans le domaine de la sécurité en fonction duquel elle avait en fait été imaginée - ne serait-ce, on va y revenir, qu'à cause de la mise en quarantaine de fait du Royaume-Uni.

Quelle est la dynamique actuelle de l'UE ?

Quelle est la dynamique actuelle de l'Union ? Le **couple franco-allemand**, après une certaine éclipse durant les années 2000, a repris, à la faveur de la crise, son rôle moteur. Mais désormais, et c'est la grande différence par rapport à la période du moteur franco-allemand « historique » (en gros de la CECA à Maastricht) c'est Berlin qui assume le leadership, ce n'est plus Paris (qui, certes, a amené Berlin à accepter le principe d'un soutien à la Grèce et la création d'un fonds européen de stabilisation, mais qui, devant la ferme orthodoxie de Berlin, a dû renoncer à ses solutions de fond face à la crise de l'euro, que ce soit les eurobonds, la transformation du fonds de soutien européen en banque adossée à la BCE, ou l'autorisation pour cette dernière de racheter des dettes souveraines).

Bien entendu (et sans parler des garde-fous imposés à Mme Merkel par la Cour de Karlsruhe) il y a d'excellents arguments en faveur de l'orthodoxie monétaire défendue par Berlin, et on peut soupçonner les autres dirigeants européens de vouloir en fait poursuivre la politique d'endettement sans peine qu'avait permise l'euro. Néanmoins l'option allemande

(constitutionaliser la rigueur budgétaire dans tous les pays membres, en communautariser le plus possible le contrôle au niveau de l'Union) a conduit à l'éloignement (ou faudrait-il dire l'expulsion ?) de la Grande-Bretagne, évident depuis le sommet européen du 9 décembre dernier. [8]

Si cet éloignement de **l'Angleterre** devait se prolonger, cela ne serait pas sans de considérables conséquences. Tout d'abord pour la France : depuis le sommet de Saint-Malo de 1998, et depuis les deux traités conclus en octobre 2010, Paris et Londres prenaient de plus en plus en mains la politique de défense européenne, à la fois à cause de la carence de l'Union dans ce domaine et parce que les deux capitales, les seules à disposer encore de réels moyens d'intervention extérieure, espéraient pouvoir ainsi coordonner et rationaliser leurs efforts de défense. [9] C'est un axe majeur de la politique française depuis plusieurs années qui serait remise en cause. Mais c'est aussi pour la position de l'Europe dans le monde en général que le rôle de Londres est considérable, aussi bien comme truchement avec Washington que pour l'influence, voire l'action, dans différentes parties du monde. [10]

Renfermement dans une Europe déflationniste et vouée à une faible croissance, bureaucratique, corporatiste (au détriment de la concurrence et de l'innovation), trop coupée des grands centres mondiaux : n'est-ce pas le risque que fait courir à l'Union la politique allemande actuelle, qui semble plus européenne continentale et moins atlantiste et ouverte au monde qu'elle ne l'a été jusqu'à maintenant ? Il n'est pas certain que cela dure très longtemps, car j'estime que les performances économiques de la RFA (1,5 % de croissance en moyenne seulement depuis des années) ne sont finalement pas si bonnes que cela. Mais c'est la tendance présente. [11]

D'autre part il y a eu une conséquence indiscutable au retrait de la Grande-Bretagne, du point de vue que nous abordons ici : la nouvelle gouvernance de l'euro, d'après les décisions prises à Bruxelles le 9 décembre 2011 et le 30 janvier 2012, va être définie par un traité conclu entre les gouvernements, le refus de Londres rendant impossible une évolution de l'Union monétaire dans le cadre des traités européens existants. **Encore une marque du retour en force des États.**

On ne sort pas de l'ambiguïté

Mais il est évident que la crise n'est pas réglée : on peut se demander si les nouvelles règles et sanctions prévues pour la zone euro fonctionneront mieux que celles du fameux « pacte de stabilité » première manière. En outre le prochain traité, tel qu'il ressort du sommet du 30 janvier 2012, est extraordinairement complexe, car il s'agit de faire coexister trois ensembles : les 17 pays de la zone euro, les 25 pays signataires du nouveau, qui participeront à certains sommets des pays de l'Eurozone mais pas à tous, et l'Union à 27. En fait, **comme pour le premier pacte de stabilité, les États gardent le contrôle ultime d'éventuelles sanctions.** C'est si complexe et peu satisfaisant que le projet de traité prévoit une révision dans cinq ans qui l'incorporerait dans le droit communautaire. [12] On ne sort pas de l'ambiguïté, mais on voit bien qu'il est de plus en plus difficile de jongler avec elle !

Le maintien de la [zone euro](#) telle qu'elle est paraît donc toujours aussi problématique. On va donc être ramené tôt ou tard au choix que l'on essaie d'éviter depuis l'éclatement de la crise

grecque : ou bien réduire la zone euro aux pays dont les économies sont suffisamment convergentes pour pouvoir la supporter et la faire fonctionner. Ou bien faire un pas fédératif, qui permettrait d'une façon ou d'une autre des transferts des pays financièrement à l'aise vers les pays en difficulté (« *eine Fiskalunion* », dit-on clairement en allemand). [13]

La réduction de la zone euro ?

La réduction de la zone euro poserait d'immenses problèmes, et présenterait un coût politique certain. Mais on voit bien la difficulté de l'autre solution : on ne sortira pas une fédération européenne d'un chapeau, et on a vu que les résistances à des mesures telles que l'élargissement des compétences de la BCE en matière de dettes souveraines, éventuellement via le fonds de soutien, ou encore des emprunts européens, sont déjà considérables. Mais il existe déjà un budget communautaire, pour les politiques communes (PAC, aides régionales...). On pourrait envisager, avec bon espoir d'éviter une levée générale de boucliers, de l'étendre à certains programmes de recherche et d'innovation (domaines dans lesquels l'Europe prend du retard et pour lesquels les États, en déficit, seraient heureux d'être soulagés) ou d'enseignement supérieur de haut niveau. (Un autre domaine de dépenses communes auquel on aurait pu penser, armements et défense, est actuellement exclu, on l'a vu). Le budget est déjà soumis au Parlement européen ; en prévoyant des ressources propres suffisantes (allant certes au-delà de ce qui existe actuellement), indépendantes de l'accord des États, et en créant un organisme de gestion du budget et de la dette de l'UE (un Trésor européen, auquel il conviendrait de donner un titre plus modeste), l'Union pourrait commencer à emprunter en son propre nom. A condition de savoir maîtriser les choses, de ne pas faire exploser le budget communautaire, et de n'emprunter que pour financer des investissements judicieux, on pourrait transférer certaines dépenses des budgets nationaux vers le budget européen, avec de plus grandes facilités d'emprunt qu'au niveau des États. C'est là évidemment que la « méthode communautaire » retrouverait tout son intérêt : depuis le début de la construction européenne en effet, c'est elle qui permet de dépasser les oppositions d'intérêt entre les États pour formuler un intérêt européen commun supérieur. En outre, elle permet de sortir des poisons des jeux classiques entre les puissances, et elle permet aux « petits » de faire entendre leur voix. Simplement, il ne faut pas lui demander de régler des problèmes si cruciaux que tout de suite, encore maintenant, les États et les peuples se cabrent contre toute forme de supranationalité.

Évidemment, on ne peut pas exclure non plus qu'aucune des trois solutions évoquées, celle des sommets des 9 décembre et 30 janvier (zone euro inchangée mais plus disciplinée) et les deux autres (zone euro réduite à un noyau dur, ou renforcée par une dose accrue de fédéralisme) ne fonctionne. Auquel cas le marché unique pourrait régresser vers une simple zone de libre échange, sans politiques communes, avec tout au plus une monnaie de compte, ou un nouveau SME rappelant celui de 1979, sans visée fédérale ni même souci de convergence. Après tout, la plupart des économies importantes dans le monde actuel vivent dans un environnement de ce type. Mais alors serait une fois de plus vérifié l'adage selon lequel une confédération qui n'évolue pas vers une fédération est condamnée à s'étioler. [14]

Comme on le voit, une fois de plus la collaboration de toutes les disciplines réunies au sein de notre Association des Internationalistes est indispensable pour essayer de se repérer dans ces questions complexes et, à l'échelle historique, très neuves.

Plus

Télécharger l'ensemble du n°7 d'Aquilon , pdf (1 Mo)



Voir le site de l'Association des Internationalistes [Voir](#)

P.-S.

Président de l'Association des Internationalistes. Professeur émérite à l'université Paris-Sorbonne et agrégé d'histoire, il est également membre de l'Académie des sciences morales et politiques

Notes

[1] Georges-Henri Soutou, "Georges Bidault et la construction européenne 1944-1954", in Serge Berstein, Jean-Marie Mayeur, Pierre Milza éd., Le MRP et la construction européenne, Complexe, 1993.

[2] Arielle Thedrel, « La présidence tournante de l'UE marginalisée par la crise de l'euro », Le Figaro, 30 décembre 2011.

[3] Cf. Par exemple Roger Cohen, "The Sarkozy effect", International Herald Tribune, 24 janvier 2012.

[4] Très suggestif : Annie Lowrey, « A quiet push for Europe from across the Atlantic », International Herald Tribune, 27 janvier 2012.

[5] Dans le contexte de ces réflexions sur le poids des Etats face au fédéralisme, on lira avec le plus grand intérêt le n° 2011/4 de Histoire, Economie et Société, intitulé Les banquiers centraux dans la construction européenne.

[6] Judy Dempsey, « Even united, Europe faces power drain », International Herald Tribune, 20 décembre 2011. Henning Riecke, La culture stratégique de la politique étrangère allemande, Note du CERFA (IFRI) n° 90, novembre 2011

[7] Stephen Castle et Alan Cowell, « E.U. agrees to embargo oil imports from Iran »,

International Herald Tribune, 24 janvier 2012.

[8] Julian Lindley-French, « Pourquoi le Royaume-Uni doit quitter l'union européenne », Revue Défense Nationale, décembre 2011, n° 745.

[9] Olivier Entraygues, « De l'Entente cordiale au Traité de Lancaster », Revue Défense Nationale, janvier 2012.

[10] Stimulant dossier de Jean-Sylvestre Mongrenier, « L'importance décisive de l'alliance franco-britannique et le sauvetage de la zone euro », Institut Thomas More, 19 décembre 2011.

[11] John Vinocur, « EU's future : No war, but no growth », International Herald Tribune, 13 décembre 2011.

[12] Pour comprendre, en plus d'un cachet d'aspirine, je recommande de René Höltschi, « Was der Fiskalpakt bringt », Neue Zürcher Zeitung, 1er février 2012.

[13] Sur ce choix auquel Mme Merkel va être probablement rapidement confrontée, cf. une excellente étude de Matthias Benz, « Ach, Deutschland. Das Land leidet an der Währungsunion - und kann doch nicht von ihr lassen », Neue Zürcher Zeitung, 31 décembre 2011.

[14] Pour toutes les questions esquissées ici, on lira avec grand profit la Note de l'IFRI de décembre 2011, « L'UE face à la crise. Faut-il plus d'intégration ? ».